

Saknad!

Uppmärksamma elevers frånvaro och agera

*Betänkande av Att vända frånvaro till närvaro –
en utredning om problematisk elevfrånvaro*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:94

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24546-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 19 november 2015 (dir. 2015:119) att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga elevers problematiska frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Utredaren fick också i uppdrag att analysera orsakerna till frånvaro och föreslå hur skolans arbete med att främja närvaro och vidta åtgärder vid frånvaro kan förbättras. Syftet med utredningen var att säkerställa alla elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Uppdraget skulle redovisas senast den 15 september 2016. Den 9 juni 2016 beslutade regeringen att bevilja utredningen förlängd utredningstid fram till den 30 december 2016.

Malin Gren Landell, psykolog och medicine doktor, förordnades som särskild utredare från den 20 november 2015.

Som utredningens experter förordnades från den 26 januari 2016 departementessekreteraren Marie Törn och departementssekreteraren Hedvig Feltelius från Utbildningsdepartementet. Som utredningens expert förordnades från den 22 september 2016 departementssekreteraren Linda Hindberg från Socialdepartementet.

Som sekreterare i utredningen anställdes Annika Haglund från den 1 januari 2016 till den 30 december 2016, Fredrik Simonsson från den 18 januari (entledigad den 7 juni 2016) och Anna Sundborg från den 22 augusti 2016 till den 30 december 2016.

Staffan Engström anställdes som sekreterare på deltid i utredningen under perioden den 1 mars till den 30 juni 2016 för att genomföra intervjuer med rektorer.

Statistiska Centralbyrån har på uppdrag av utredningen genomfört en enkät om elevhälsans arbete med frånvaro.

Utredaren har i enlighet med direktivet inhämtat synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idébarna skolors riksförbund samt flera andra myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget. Utredaren har fört en dialog med ett antal unga som har erfarenhet av frånvaro. Därutöver har utredaren samrått med relevanta pågående utredningar.

Utredningens betänkande *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera* (SOU 2016:94) överlämnas härmed till regeringen.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 2016

Malin Gren Landell

/Annika Haglund
Anna Sundborg

Innehåll

Sammanfattning	17
1 Författningsförslag	35
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	35
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	39
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet	41
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.....	46
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.....	51
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan	54
2 Inledning	59
2.1 Uppdraget.....	61
2.2 Avgränsningar	62
2.3 Utredningens arbete	63
2.3.1 Utredningens referensgrupper och kontakter med relevanta utredningar	64
2.3.2 Övriga kontakter och aktiviteter	66
2.4 Disposition	67

3	Skolplikt och rätt till utbildning.....	69
3.1	Barn som omfattas av skolplikt	69
3.2	Rätt till utbildning	71
3.3	Fullgöra skolplikten på annat sätt	76
3.4	Skolpliktens inträdande och upphörande	77
3.4.1	Deltagande i utbildningen	79
3.4.2	Ledighet	81
3.4.3	Befrielse	82
3.5	Ansvar för att skolplikten fullgörs	84
3.5.1	Tvångsåtgärder när en elev inte fullgör sin skolgång.....	86
4	Förekomsten av frånvaro	91
4.1	Nationella mätningar av ogiltig frånvaro	93
4.2	Ogiltig sammanhängande frånvaro i de obligatoriska skolformerna.....	94
4.3	Ogiltig upprepad ströfrånvaro i de obligatoriska skolformerna.....	97
4.4	Ogiltig frånvaro i grundsärskola, specialskola och sameskola	101
4.5	Giltig frånvaro	103
4.5.1	Längre ledigheter.....	103
4.5.2	Oroande giltig frånvaro	104
4.6	Urvalsundersökningar om frånvaro nationellt och internationellt	105
4.6.1	Skolfrånvaro hösten 2015 enligt Prestationsprinsen och Skandias stiftelse Idéer för livet.....	105
4.6.2	Skolverkets undersökning Attityder till skolan ..	106
4.6.3	SCB:s undersökningar av barns levnadsförhållanden	107
4.6.4	Frånvaro i Skolinspektionens riktade tillsyn inom området skolpliktsbevakning.....	107

4.6.5	Frånvaro i idrott och hälsa	109
4.6.6	PISA	110
4.6.7	TALIS.....	111
4.7	Slutsatser och utredningens bedömningar	112
4.7.1	Giltig frånvaro behöver följas upp.....	114
4.7.2	Utredningen bedömer att nationell statistik om frånvaro behövs	115
5	Frånvaro måste uppmärksammas	119
5.1	Syftet med registrering av frånvaro.....	119
5.2	Bestämmelser om registrering av frånvaro	120
5.3	Variationer i registrering och uppmärksammande av frånvaro.....	124
5.4	Utredningens slutsatser och bedömningar	134
5.4.1	Utredningens slutsatser	134
5.4.2	Utredningens bedömning om registrering av frånvaro	135
5.4.3	Utredningens bedömning om gemensamma variabler och riktlinjer för uppföljning av frånvaro	137
5.4.4	Utredningens bedömning om en närvarofunktion på varje skola	139
6	Riskfaktorer för frånvaro	143
6.1	Frånvaro – inte bara i Sverige	143
6.2	Olika begrepp för frånvaro.....	143
6.3	Ömsesidig påverkan av olika riskfaktorer	144
6.4	Riskfaktorer inom olika områden.....	145
6.4.1	Olyckliga skillnader i synen på orsaker till frånvaro	146
6.5	Skolfaktorer.....	147
6.5.1	Bristande uppmärksamhet på närvaro och frånvaro	147
6.5.2	Ströfrånvaro – inkörsport till omfattande frånvaro	148

6.5.3	Högre frånvaro på vissa lektioner och i vissa ämnen.....	149
6.5.4	Skolbyten, stadiövergångar och återgång till skola efter ledighet	149
6.5.5	Skolklimat och skoltillhörighet.....	150
6.5.6	Kränkningar, trakasserier och mobbning	151
6.5.7	Fysisk skolmiljö	153
6.5.8	Pedagogiska faktorer.....	155
6.6	Individfaktorer.....	156
6.6.1	Somatiska besvär – giltig frånvaro som kan bli problematisk.....	156
6.6.2	Funktionsnedsättningar.....	157
6.6.3	Besvär av oro, rädsla och nedstämdhet	160
6.6.4	”Too tired to go to school?”	161
6.6.5	Datoranvändande	162
6.6.6	Bristande självförtroende och stukad självkänsla	162
6.7	Sociala faktorer	163
6.7.1	Familjesituation.....	163
6.7.2	Normbrytande beteende.....	165
6.7.3	Kamrater	165
6.7.4	Bostadsområdets betydelse	166
6.8	En skola med hög närvaro och elever som når kunskapskraven – mer forskning behövs	166
7	Skolmiljöns betydelse för närvaro	169
7.1	Värdegrundsarbete och demokrati	169
7.2	Olika aspekter av skolmiljön som kan främja närvaro och förebygga frånvaro	171
7.2.1	Elevers inflytande och delaktighet	173
7.2.2	Utredningens bedömning om behovet av en nationell utbildning för elevskyddsombud.....	176
7.2.3	Trygghet och studiero	179
7.2.4	Kränkningar, diskriminering och trakasserier kan och ska förebyggas	184

8	Närvaroarbete – från att uppmärksamma och kartlägga till att åtgärda frånvaro.....	191
8.1	Uppmärksamma och utreda orsaker till frånvaro	191
8.1.1	Frånvarorutiner.....	192
8.1.2	Uppmärksamma även giltig frånvaro	192
8.1.3	Systematisk kartläggning av orsaker	193
8.1.4	Utredningens slutsatser om orsaker till frånvaro uppmärksammas och utreds på ett ändamålsenligt sätt	195
8.2	Regleringar om extra anpassningar och särskilt stöd.....	197
8.2.1	Extra anpassningar.....	197
8.2.2	Särskilt stöd.....	198
8.2.3	Anpassad studiegång	201
8.3	Förekomsten av särskilt stöd	202
8.3.1	Information om särskilt stöd.....	203
8.4	Främja närvaro vid neuropsykiatrisk funktionsnedsättning	204
8.4.1	Kunskap om funktionsnedsättningar.....	205
8.4.2	Hjälpmedel.....	206
8.4.3	Ökad närvaro genom hjälpmedel	207
8.4.4	En snabb teknisk utveckling ger nya möjligheter	207
8.4.5	Arbeterapeuter i skolan.....	209
8.4.6	Tillgänglighet	209
8.5	Hantera frånvaro vid oro, rädsla och nedstämdhet.....	211
8.5.1	Kunskap om tidiga tecken på oro, rädsla och nedstämdhet.....	212
8.5.2	Hjälp till vård.....	212
8.6	Hantera frånvaro vid social problematik	213
8.6.1	Skolan kan hjälpa	214
8.6.2	Socialtjänsten i skolan	215
8.7	Åtgärder vid omfattande frånvaro	216
8.7.1	Medverkan av vårdnadshavare	216
8.7.2	Multidisciplinärt teamarbete.....	217
8.7.3	Flexibla lösningar.....	218

8.8	Rehabilitering och kontinuerlig uppföljning	219
8.9	Sammanfattning av hur rektor, lärare och övrig personal hanterar frånvaro	220
8.10	Viljan att främja närvaro men fokus på att åtgärda frånvaro	221
8.10.1	Vad innebär det att främja närvaro?	222
8.11	Exempel på närvarofrämjande åtgärder	223
8.11.1	Uppmärksamma frånvaro	223
8.11.2	Elevernas tillgång till vuxenrelationer på skolan	224
8.12	Elevers och vårdnadshavares delaktighet	225
8.12.1	Elevernas delaktighet är väsentlig i att främja närvaro	226
8.12.2	Vårdnadshavarnas delaktighet	226
8.12.3	Organisatoriska skolfaktorer	227
8.12.4	Utredningens förslag om sammanhållna skoldagar	227
8.12.5	Fysisk miljö	228
8.12.6	Motivation för skolan	229
8.13	Utvärdering och forskning av åtgärder för att främja närvaro och minska frånvaro.....	231
9	Problematisering av frånvaro.....	233
9.1	Problematisering av frånvaro trots skolplikt	235
9.2	Förslag och bedömning om skyldigheter att utreda och vidta åtgärder vid problematisering av frånvaro	236
9.2.1	Förslag om dokumentation	242
9.2.2	Förslag om bemyndiganden	243
9.2.3	Utredningens bedömning av problematisering av frånvaro	243

10	Elevhälsans viktiga roll.....	255
10.1	Regleringen av elevhälsan	256
10.2	Elevhälsans roll i det hälsofrämjande arbetet som kan bidra till ökad närvaro.....	258
10.3	Elevhälsans roll i det förebyggande arbetet mot frånvaro.....	260
10.4	Brister i elevhälsans hälsofrämjande och förebyggande arbete	264
10.5	Elevhälsans roll i det åtgärdande arbetet mot frånvaro	267
10.6	En varierande organisation av elevhälsan.....	271
10.7	Eleverna behöver en tillgänglig elevhälsa.....	272
10.8	Utredningens bedömning om elevhälsans arbete	279
11	Motivation till närvaro – studie- och yrkesvägledning ...	283
11.1	Inledning	283
11.2	Eleverna ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning ...	285
11.3	Syftet med studie- och yrkesvägledning.....	286
11.4	En bristande tillgång till studie- och yrkesvägledning.....	287
11.5	Utredningens bedömning om studie- och yrkesvägledning.....	290
11.6	Utredningens förslag om studie- och yrkesvägledning.....	291
12	Samverkan – närvaro med gemensamma krafter	295
12.1	Problembild och verktyg för samverkan kring elever.....	295
12.1.1	Behovet av samverkan – större än någonsin	295
12.2	Varför samverka vid problematisk frånvaro?	297
12.3	Förutsättningar och hinder	298
12.4	Vikten av samverkan – en gammal historia	299

12.5	Samverkan närmast eleven	300
12.5.1	Samverkan med vårdnadshavare	300
12.5.2	Utredningens bedömning om samverkan inom skolenheten med elevhälsan.....	301
12.6	Samverkan med externa aktörer	303
12.6.1	Samverkan med socialtjänsten.....	304
12.6.2	Hälso- och sjukvårdens roll vid problematisk frånvaro.....	307
12.6.3	Utredningens bedömning avseende kunskap om riskfaktorer.....	311
12.6.4	Hjälpmedel för samverkan mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvården.....	313
12.7	Stöd för samverkan på ledningsnivå	315
12.7.1	Mäta och förbättra förutsättningarna för samverkan	316
12.7.2	Resurser för samverkan	316
12.8	Träning i samverkan under utbildning	317
12.9	Närvaroteam och samverkansmodeller	320
12.10	Utredningens slutsatser	322
13	Överlämningar vid övergång inom och mellan skolor	325
13.1	En bristfällig överföring av information vid överlämningar	327
13.2	Ansvaret för överlämning och mottagande av information vid övergångar ska vara tydligt	328
13.3	Sekretess och tystnadsplikt.....	330
13.3.1	Offentlighet och sekretess i skolor med offentlig huvudman.....	330
13.3.2	Tystnadsplikt i skolor med enskild huvudman ...	331
13.3.3	Samtycke krävs för behandling av känsliga personuppgifter	332
13.3.4	Förslag om en systematisk överlämning när en elev övergår från en skolenhet till en annan	333
13.3.5	Förslag om lärarens roll vid övergångar.....	337
13.3.6	Förslag om uppgift om ogiltig frånvaro i avgångsintyg	338

14	Ett systematiskt kvalitetsarbete för att minska frånvaro och stärka närvaro	341
14.1	Syftet med systematiskt kvalitetsarbete	341
14.2	Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet.....	342
14.3	Problembild.....	344
14.4	Hur genomförs ett systematiskt kvalitetsarbete.....	346
14.5	Utredningens bedömning om systematiskt kvalitetsarbete	349
15	Huvudmannens skyldigheter och hemkommunens åtgärder inom ramen för skolpliktsbevakningen	351
15.1	Regleringen av huvudmannens och hemkommunens ansvar för skolplikten	351
15.2	Det förekommer brister i huvudmäns och hemkommuners skolpliktsbevakning	353
15.2.1	Huvudmannens samlade bild av elevernas frånvaro	356
15.2.2	Utredningens förslag om huvudmannens ansvar.....	357
15.3	Hemkommunens vitesföreläggande av vårdnadshavare	359
16	Hemkommunens ansvar för samordnande av insatser ..	363
16.1	Fördelning av resurser	364
16.1.1	Hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän.....	365
16.1.2	Interkommunal ersättning och ersättning till staten	367
16.2	Hemkommunen har det yttersta ansvaret för att tillgodose elevernas rätt till utbildning	368
16.3	Brist på samordning av insatser.....	375
16.4	Utredningens förslag avseende hemkommunens ansvar för samordning av insatser	375

17	Tillsyn – ett stöd i närvaroarbetet.....	379
17.1	Skolinspektionens uppdrag.....	380
17.2	Tillsyn och kvalitetsgranskning.....	380
17.2.1	Tillsyn	381
17.2.2	Kvalitetsgranskning.....	383
17.2.3	Sanktioner vid tillsyn	384
17.3	Skolinspektionens hantering av ärenden som gäller frånvaro	388
17.4	Utredningens slutsatser	391
17.5	Utredningens bedömning om en kvalitetsgranskning av skolors närvaroarbete	393
18	Ikraftträdande	395
19	Författningskommentar	397
19.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	397
20	Konsekvenser	403
20.1	Kraven för konsekvensanalys	403
20.2	Problemet och vad som ska uppnås.....	403
20.3	Utredningens förslag i korthet	405
20.4	Alternativa lösningar och nollförslag	405
20.5	Vilka berörs?	407
20.6	Konsekvenser för barn och elever	408
20.7	Konsekvenser för kommuner	409
20.7.1	Ekonomiska konsekvenser för kommuner.....	411
20.8	Konsekvenser för staten.....	415
20.8.1	Konsekvenser för statlig skolverksamhet	415
20.8.2	Konsekvenser för Skolverket	416
20.8.3	Konsekvenser för Skolinspektionen	417
20.8.4	Ekonomiska konsekvenser för staten och finansiering	417

20.9	Konsekvenser för företag	417
20.9.1	Konsekvenser för enskilda huvudmän	417
20.10	Andra konsekvenser	418
20.10.1	Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning	418
20.10.2	Konsekvenser för vårdnadshavare	418
20.10.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan könen.....	419
20.10.4	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	419
20.10.5	Konsekvenser för personlig integritet.....	420
20.10.6	Övrigt.....	420

Referenser	423
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:119	445
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:50	455
Bilaga 3	Redovisning av en enkät om elevhälsans arbete med frånvaro	457
Bilaga 4	Redovisning av intervjuer med rektorer inom ramen för utredningen.....	483

Sammanfattning

Utredningen har i uppdrag att kartlägga långvarig och ofta återkommande, såväl giltig som ogiltig frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan. Utredningen ska analysera orsakerna till långvarig eller ofta återkommande frånvaro, föreslå hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras, sprida kunskap om och exempel på hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan bedrivas och föreslå nödvändiga författningsändringar. Uppdraget syftar till att säkerställa alla elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Utredningens direktiv och det problem den är satt att belysa berör inte enbart skolväsendet. För att lyckas vända frånvaro till närvaro behöver vårdnadshavare, hälso- och sjukvård samt socialtjänst involveras. Det finns frågor som utredningen inte ensam kan besvara. Flera andra statliga kommittéer, pågående eller avslutade, kan komplettera, eller har kompletterat med förslag som har bäring på närvaro. Som exempel kan lyftas Skolkommissionen (U 2015:03), En åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik (SOU 2016:59), Unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06), Utveckling och samordning av insatser som rör psykisk hälsa (S 2015:09) samt Nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården (S214/6314/FST). Även skolutvecklingsprogram och satsningar på elevhälsa kan komma att leda till en ökning av elevers närvaro.

I betänkandet besvaras frågeställningarna i direktivet. I vissa fall går den problembild utredningen identifierat utöver vad direktivet omfattar, exempelvis när det gäller elevhälsan. Utredningen anser att det finns brister i elevhälsans främjande och förebyggande arbete i stort och inte enbart när det gäller frånvaro som ingår i utredningens uppdrag. Det här gör att utredningen har bedömt att det inte går att lägga förslag utifrån uppdraget och att frågan behöver utredas i ett bredare perspektiv. Motsvarande problematik har utredningen även identifierat när det gäller studie- och yrkesvägledning.

Frånvaro trots skolplikt och rätt till utbildning

I vårt moderna samhälle finns möjlighet till ständig uppkoppling, underhållning på tv och internet, att ha kontakt med andra människor via mobil och internet dygnet runt samt en arbetsmarknad som kan möjliggöra semester vid olika tidpunkter på året. Kanske har det aldrig varit mer lockande att vara frånvarande från skolan än vad det är i dag.

Vi vet inte om frånvaron har ökat i svensk grundskola, men vi upplever i likhet med många andra länder att det finns ett växande problem med att elever hamnar i omfattande frånvaro. Även om frånvaron var större förr, eller lika stor som nu, får frånvaro större konsekvenser för individen i dagens kunskapssamhälle än vad den hade för tidigare generationer. Frånvaro samvarierar med senare arbetslöshet, psykiska besvär, missbruk och andra riskbeteenden.

Konsekvenserna av frånvaro drabbar både elever och deras familjer. Föräldrar vill att det ska gå bra för deras barn. Föräldrar vill inte att deras barn ska sakna de kunskaper som grundskolan syftar till att ge, vilket kan bli konsekvensen av frånvaro. Huvudmän och skolor behöver ta ansvar för att elever får det stöd och de utmaningar de behöver för att känna motivation, tillit och trygghet inför att gå till skolan, kunna nå kunskapsmålen, och utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Skolan och andra samhällsaktörer måste agera för att elever ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Sverige har undertecknat FN:s konvention om barnets rättigheter som bland annat innebär att *särskilt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott*.

Skolan behöver hävda sin betydelse. Elever behöver få en tydlig signal om att "every day matters, every lesson counts".¹ Den tilliten behöver hela samhället bidra till. I en skola som uppfattas som betydelsefull är närvaron central.

Det finns ett stort behov av att vidta åtgärder för att tillgodose elevers rätt till en likvärdig utbildning.

¹ Hancock, K.J. m.fl. (2013). Student attendance and educational outcomes. Every day counts.

Bakgrund och utgångspunkter

Problematisks frånvaro som innebär att elever inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd är ett allvarligt samhällsproblem. Problemet är inte nytt, men det saknas återkommande mätningar och en enhetlig definition av problemet. Det finns internationell forskning om orsaker eller riskfaktorer för frånvaro. Den svenska forskningen om frånvaro är begränsad när det gäller orsaker, samband, konsekvenser och interventioner. Under de senaste tio åren har dock bland annat Skolverket, Skolinspektionen och Sveriges Kommuner och Lands-ting (SKL) fokuserat på frånvaro i undersökningar och projekt för att främja närvaro, förbättra samverkan samt åstadkomma tidiga insatser för barn och ungdomar med psykiska besvär eller sociala problem. I skollagen regleras att vårdnadshavare ska underrättas om en elevs ogiltiga frånvaro samma dag. Många kommuner och enskilda huvudmän verkar uppmärksamma frånvaro i större utsträckning nu än tidigare. Det finns många huvudmän och skolor som arbetar aktivt för att främja närvaro eller efterfrågar stöd i form av kunskap, erfarenheter och idéer för att påbörja ett sådant arbete. Trots detta hamnar elever i långvarig frånvaro.

Skolplikten är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet. En förutsättning för att fullgöra skolplikten och nå utbildningens mål är att eleverna är närvarande.

Långvarig eller ofta återkommande frånvaro i grundskolan, grund- sarskolan, specialskolan eller sameskolan innebär att elever inte får den utbildning som de har rätt till. För den enskilde eleven kan en sådan frånvaro leda till stora svårigheter. En ofullständig grundskole- utbildning försvårar ett framtida aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som yrkes- och samhällsliv. Att klara skolan är också den enskilt viktigaste faktorn för barns utveckling och framtid. Att öka skol- närvaron innebär således en vinst både för den enskilda eleven och för samhället.

Elevers rätt till en likvärdig utbildning vilar på en korrekt och rätts- säker tillämpning av regelverket i kombination med en hög kompetens hos de verksamma. Det finns kunskap om orsaker till frånvaro, det finns lagreglering om skolplikt och rätten till utbildning, och det finns riktlinjer och närvarorutiner på skolor och hos huvudmän, vilket är bra. Kunskapen om hur närvaro kan främjas förefaller dock vara bristfällig på många håll. Det innebär att närvaroarbetet inte väg-

leds av den kunskap som krävs för att förebygga och minska frånvaro. Närvarorutiner och riktlinjer används inte alltid i tillräcklig utsträckning, vilket kan leda till brister i skolpliktsbevakningen. Utredningens förslag utgår från kända riskfaktorer för frånvaro och från de brister på systemnivå som har identifierats i utredningen.

Utredningen har identifierat följande primära problemområden:

- Det finns brister i skolans och elevhälsans närvarofrämjande arbete och i arbetet med att förebygga frånvaro. Arbetet inriktas främst på åtgärder när frånvaron väl är ett faktum.
- Det finns brister i närvaroregistrering, vilket innebär att frånvaro inte upptäcks eller upptäckts för sent.
- Det finns brister i uppföljning och analys av frånvaro, vilket leder till att man ofta reagerar för sent på frånvaro.
- Det finns en bristande kunskap om vad som främjar närvaro.
- Det förekommer brister i kartläggningen av orsakerna till frånvaro, vilket leder till att det finns risk för att rätt åtgärder inte vidtas.
- Det finns brister i samverkan mellan olika aktörer.

Utredningens förslag syftar till att skolorna ska uppmärksamma och agera på elevers frånvaro på ett tidigare stadium än vad som sker i dag och att eleverna ska få den hjälp de behöver för att deras rätt till utbildning ska tillgodoses. Utredningens förslag syftar även till att ge hemkommunen bättre förutsättningar att aktivt agera vid problematisk frånvaro. Ytterst syftar förslagen till att bidra till en bättre skolmiljö med ökad skolnärvaro. Utredningen bedömer att förslagen kan leda till minskad frånvaro och till att ett ökat fokus läggs på frågor som gäller närvaro och förebyggande av frånvaro i skolorna.

Utredningens förslag och bedömningar

Tidig upptäckt och tidiga insatser vid frånvaro krävs för att hantera frånvaro framgångsrikt. Utredningens förslag syftar till att tydliggöra skolans, huvudmannens och hemkommunens ansvar för att uppmärksamma och utreda frånvaro och att vidta åtgärder. Utredningen föreslår bestämmelser som syftar till att skolpersonal, rektor, huvudmän och hemkommuner agerar tidigt och aktivt vid såväl giltig som ogiltig frånvaro så att elevens rätt till utbildning kan tillgodoses.

Det behövs en enhetlig definition av problematisk frånvaro

Förekomsten av frånvaro borde vara lätt att svara på. Alla kommuner har i dag system för att registrera frånvaro, vilket inte var fallet för några år sedan. All frånvaro registreras dock inte. Det förekommer också en stor variation i när skolor reagerar och vidtar åtgärder vid frånvaro. Ett skäl till detta är att det saknas en definition av när frånvaro ska anses som problematisk.

Utredningen använder begreppet problematisk frånvaro enligt direktiven för utredningen. Med problematisk frånvaro avser utredningen frånvaro i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Det här innefattar all frånvaro, det vill säga både giltig och ogiltig frånvaro samt sammanhängande och upprepad frånvaro.

Förslag om en skyldighet att utreda och vidta åtgärder vid problematisk frånvaro

Utredningen anser att det finns behov av lagreglerade krav som tydliggör skyldigheten för skolor att vidta åtgärder vid frånvaro. Skyldigheten att vidta åtgärder vid en viss nivå av frånvaro kan vara en närvarofrämjande faktor som inte minst handlar om en attitydpåverkan i fråga om frånvaro.

Utredningens förslag:

- Rektorns, huvudmannens och hemkommunens ansvar för att vidta åtgärder om en elev är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska tydliggöras i skollagen.
- Om en elev är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska en utredning av orsakerna till frånvaron göras skyndsamt. Rektorn ska ansvara för att en sådan utredning sker samt för att åtgärder vidtas som skäligen kan krävas för att få eleven att delta i den verksamhet som anordnas.

- Samråd ska ske med eleven och elevens vårdnadshavare. Samråd ska även ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövt.
- Rektorn ska se till att frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål snarast anmäls till huvudmannen.
- De åtgärder som vidtas med anledning av frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska dokumenteras. Rektorn ansvarar för att sådan dokumentation görs.
- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om åtgärder vid frånvaro.

Utredningen konstaterar att frånvaro ofta uppmärksammas för sent på vägen mot långvarig och omfattande frånvaro. Utredningen anser att det finns behov av en mer enhetlig uppföljning av frånvaro och att bedömningen av när frånvaro är problematisk behöver ske på ett likvärdigt sätt i alla skolor.

Utredningens bedömning:

- Statens skolverk bör ges i uppdrag att ta fram allmänna råd om bedömning av frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål.

Utredningens bedömning syftar till att det i allmänna råd ska anges gemensamma gränsvärden för när en elevs frånvaro har antagit en sådan omfattning att en individuell bedömning av om frånvaron är problematisk senast behöver ske. Såväl giltig som ogiltig frånvaro innebär en risk för att eleven inte ska nå målen för utbildningen och bör därför beaktas i uppföljningen. Detta system i kombination med en individuell utredning samt åtgärder ska säkerställa elevernas rätt till utbildning.

Utredningens förslag om huvudmannens ansvar

Regleringen av huvudmannens ansvar är olika för offentliga och enskilda huvudmän. I utredningens kontakter med kommuner har det framkommit att det finns oklarheter vad gäller enskilda huvudmäns skyldighet och ansvar gentemot elever i utbildning under deras ledning och deras respektive hemkommuner vid frånvaro. I skollagen regleras att enskilda huvudmän är ansvariga för att snarast lämna uppgifter till elevernas respektive hemkommun när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag. Kommunen däremot har ett lagstadgat ansvar för att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan har ett ansvar som motsvarar kommunens för att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

Utredningen har även visat att det finns en oklarhet som avser kommuners och statliga huvudmäns skyldighet att lämna uppgifter till elevernas respektive hemkommuner då elever utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning eller plötsligt slutar på skolenheten. Det är relativt vanligt att elever går i kommunala grundskolor utanför hemkommunen. Många kommuner har barn spridda över flera kommuner och det kan därmed vara svårt att följa upp dessa om det inte finns rutiner för en systematisk överlämning av information.

För att tydliggöra att huvudmannen, oavsett om den är offentlig eller enskild, har ett ansvar föreslår utredningen att bestämmelsen i skollagen ändras så att samma regler gäller oavsett skolform och huvudman. Att regleringen är densamma för alla huvudmän leder enligt utredningens förmenande till en ökad likvärdighet.

Utredningens förslag:

- I likhet med vad som gäller för offentliga huvudmän ska enskilda huvudmän se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med annan huvudman än hemkommunen eller är frånvarande på ett sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska både offentliga och enskilda huvudmän lämna uppgift om detta till hemkommunen.

Förekomsten av frånvaro måste följas för att minska

Trots att frånvaro innebär ett stort samhällsproblem finns det inte en samlad nationell bild av förekomsten eller utvecklingen av frånvaron inom det obligatoriska skolväsendet. En undersökning som genomfördes av Skolinspektionen visar att cirka 20 000 elever i de obligatoriska skolformerna hade en omfattande ogiltig sammanhängande frånvaro eller ströfrånvaro hösten 2015.

I de flesta undersökningar mäts enbart förekomsten av ogiltig frånvaro.

Utredningen anser att även förekomsten av giltig frånvaro behöver mätas, eftersom all frånvaro inverkar på elevernas måluppfyllelse. Utredningen har visat att det förekommer brister vid registreringen av frånvaro. Därutöver följs giltig frånvaro inte alltid upp. Det här innebär i förlängningen en risk för att elever "tappas bort", dvs. att elever är borta från skolan i en omfattning som riskerar att påverka deras måluppfyllelse på ett negativt sätt utan att det uppmärksammas.

Det finns exempel på huvudmän, skolor samt exempel från andra länder, där man genom att tillämpa frånvaroregistrering på ett systematiskt sätt har lyckats minska frånvaron.

Frånvaro behöver följas på skolnivå, huvudmannanivå och nationell nivå. Utredningen anser att uppföljning leder till att frånvaro uppmärksammas och att åtgärder vidtas på alla nivåer för att tillgodose elevernas rätt till utbildning.

Utredningens bedömningar:

- Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att samla in och redovisa nationell statistik om såväl giltig som ogiltig frånvaro
- Skolan bör uppmärksamma, registrera och analysera både giltig och ogiltig frånvaro vid varje lektion.
- Registrering av frånvaro bör ske utifrån gemensamma variabler och riktlinjer för uppföljning. Uppföljningen bör även möjliggöra en analys av frånvaron per dag och över tid på individ- och grupp-nivå.
- Statens skolverk bör ges i uppdrag att i allmänna råd ta fram variabler och riktlinjer för skolors uppföljning av frånvaro på individnivå.

Utredningen bedömer att varje skolenhet bör ha en funktion som gör att frånvaron på individ- och skolnivå följs upp regelbundet. Funktionen kan utgöras av en särskilt utsedd person eller ett team. Förslaget syftar till att identifiera elever för att sätta in tidig och rätt hjälp och till att följa frånvaromönster på skolan för att få underlag att påverka faktorer som bidrar till frånvaro.

Utredningens bedömning:

- På varje skola bör det finnas en funktion som kontinuerligt följer frånvaro på individ- och skolnivå.

Samverkan

Problematisk frånvaro innebär ofta att eleven har sammansatta behov som behöver mötas av flera aktörer. För att åtgärda frånvaro krävs därför samverkan med vårdnadshavare, inom skolenheten med elevhälsan och med externa aktörer. Trots att samverkan ofta är avgörande i arbetet med problematisk frånvaro är brister i samverkan vanligt förekommande. Utredningens erfarenhet är samtidigt, att när olika förvaltningar inom en kommun går samman med gemensamma resurser för att möta problem med frånvaro, t.ex. genom att inrätta ett närvaroteam bestående av personal från skolan och från socialtjänsten, ger det goda resultat.

Utredningen bedömer att samverkande verksamheter behöver ha bättre kunskap om och förståelse för varandras verksamheter samt organisera sin verksamhet utifrån barnets bästa i det enskilda fallet. Ett sätt att förbättra samverkan generellt kan vara att på utbildningsnivå, t.ex. i form av samläsning mellan relevanta utbildningar, få kunskap och praktik i att samverka kring barn och ungdomar med sammansatta behov.

Utredningen ser även behov av en vetenskapligt prövad behandlingsmodell för att hjälpa elever med långvarig och omfattande frånvaro. Både skolpersonal, vårdnadshavare och behandlare från socialtjänst eller barn- och ungdomspsykiatri krävs i det arbetet samt en koordinator som håller samman arbetet.

Hemkommunens ansvar för skolplikten behöver tydliggöras

Hemkommunen har det yttersta ansvaret för skolpliktsbevakningen och därmed för att elever med problematisk frånvaro får den utbildning de har rätt till. Utredningen anser att ansvaret behöver tydliggöras och att det med ansvaret bör följa att hemkommunen ska samordna de insatser som kan krävas för att säkerställa elevens rätt till utbildning.

Utredningens förslag:

- Hemkommunen ska i frågor som rör elever med frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs om inte en sådan samordning är uppenbart obehövlig.

Kunskap om riskfaktorer för problematisk frånvaro

Riskfaktorerna för problematisk frånvaro är heterogena och det är sällan enbart en faktor som förklarar frånvaron, utan flera faktorer som ömsesidigt påverkar varandra. Det är angeläget att alla parter som möter barn och ungdomar i riskzonen för att utveckla problematisk frånvaro har kunskap om riskfaktorerna för att kunna förebygga och åtgärda frånvaro och främja närvaro. När personal från verksamheter som behöver samverka har samma kunskap om riskfaktorer kan det underlätta synen på vilka åtgärder som krävs.

Utredningens bedömning:

- Personal som möter barn och ungdomar inom skolväsendet, socialtjänst och hälso- och sjukvård bör ha aktuell kunskap om riskfaktorer för problematisk frånvaro för att kunna förebygga frånvaro och främja närvaro.

Främja närvaro och förebygga frånvaro

Utredningen ska ge förslag på hur det närvarofrämjande arbetet kan förbättras. Det vetenskapliga stödet för vad som kan förebygga frånvaro och främja närvaro är begränsat. Utredningens förslag och bedömningar utgår från kända riskfaktorer för problematisk frånvaro samt från erfarenheter från skolor och kommuner.

Sammanhållna skoldagar leder till ökad närvaro

En god lärandemiljö inkluderar god schemaläggning med så få håltimmar som möjligt. Elever uppger att håltimmar eller andra längre pauser i schemat påverkar närvaron negativt. Det framkommer i utredningen att skolor försöker förebygga frånvaro genom att minska antalet håltimmar. Utredningens förslag tydliggör vikten av sammanhållna skoldagar.

Utredningens förslag:

- Skolarbetet ska förläggas så att eleverna så långt som möjligt får sammanhållna skoldagar.

Stärk elevskyddsombuden

Eleverna är de som bäst känner till sin skolmiljö och vad som kan orsaka frånvaro, t.ex. förflyttningar mellan lektioner, ljudvolym, det sociala klimatet etc. Ett sätt att göra elever delaktiga är att knyta arbetet till en befintlig struktur, såsom den lagstadgade skyldigheten med elevskyddsombud. Från och med årskurs 7 i grundskolan och i gymnasieskolan har eleverna rätt att medverka i skolans arbetsmiljöarbete genom att utse elevskyddsombud. Ett elevskyddsombud har rätt att få utbildning för att klara sitt uppdrag. Det saknas i dag en nationell utbildning för elevskyddsombud.

Utredningens bedömning:

- Statens skolverk bör ges i uppdrag att ta fram innehåll i en nationell utbildning för elevskyddsombud och svara för att information om utbildningen sprids till skolhuvudmän. Huvudmännen bör erbjuda elevskyddsombuden den nationellt framtagna utbildningen på sina skolor.

Ge lärarna en god tillgång till elevhälsans kunskap

Elevhälsan ska samverka med övrig skolpersonal. Sambandet mellan lärande, hälsa och skolresultat är ett starkt skäl för att detta ska ske. Utredningen erfar dock att det finns hinder för samverkan, bland annat beroende på att elevhälsans personal inte alltid finns på skolorna och att elevhälsans ansvar och roll i arbetet med frånvaro inte är tydliggjort.

Utredningens bedömning:

- Rektorn bör tillsammans med elevhälsan utveckla arbetssätt och en organisation som underlättar lärares möjlighet att få råd och stöd från elevhälsan kring bemötande av elever, vilket kan bidra till att förebygga frånvaro och främja närvaro.

Studie- och yrkesvägledning för att motivera till närvaro

Studie- och yrkesvägledning kan bidra till motivation hos elever för att nå kunskapsmålen och kan visa på betydelsen av närvaro för att kunna uppnå dessa.

Tillgången till studie- och yrkesvägledning är begränsad, speciellt för eleverna i de lägre årskurserna.

Utredningen föreslår att studie- och yrkesvägledaren särskilt ska uppmärksamma elever med problematisk frånvaro och att studie- och yrkesvägledarens funktion tydliggörs i läroplanen när det gäller elever som har en problematisk frånvaro.

Utredningens förslag:

- Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör dennes uppgifter, ska uppmärksamma elever som är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål och informera och vägleda dessa elever inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen.

Studie- och yrkesvägledning har inte enbart betydelse för att främja närvaro. Utredningen anser att bristen på tillgång till sådan kompetens är oroväckande. Utredningen bedömer därför att en särskild utredare bör tillsättas som utreder hur situationen kan förbättras.

Utredningens bedömning:

- En särskild utredare bör tillsättas med uppdrag att föreslå åtgärder för att öka elevernas tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför framtida studie- och yrkesval kan tillgodoses.

Förtydliga elevhälsans främjande och förebyggande arbete

Flera rapporter visar att elevhälsan brister i bland annat tillgänglighet. Resultaten i utredningens enkät till elevhälsan är i linje med den bild som rapporteras. I över hälften av skolorna anges att det saknas hälsofrämjande arbete för ökad närvaro. En lika stor andel svarar att de inte haft något förebyggande arbete mot frånvaro. I Skolverkets delredovisning av insatser för en förstärkt elevhälsa konstateras att det främjande och förebyggande arbetet är en svår utmaning för många skolor, och att arbetet många gånger snarare präglas av åtgärdande arbete.

Utredningen ser ett behov av en närmare reglering av elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete. Syftet med en sådan reglering är att stärka elevhälsans kompensatoriska roll och främja likvärdigheten för eleverna. Utredningen anser att den brist på tydlighet och riktlinjer som finns när det gäller det främjande och förebyggande arbetet gör att elevers rätt till en likvärdig utbildning inte uppfylls.

Utredningens bedömning:

- Regeringen bör tillsätta en särskild utredare som ska föreslå hur elevhälsans främjande, förebyggande samt åtgärdande arbete kan konkretiseras. Elevhälsans uppgifter bör konkretiseras närmare i lagstiftning.

En systematisk överlämning när en elev övergår från en skolenhet till en annan

En riskfaktor för frånvaro är skolbyten vid övergångar mellan skolenheter eller stadier. Övergången från mellanstadiet till högstadiet kan vara särskilt svår. Högstadiet innebär ofta ett större sammanhang än tidigare för eleverna, många olika lärare och fler förflyttningar. En annan förändring är att eleven förväntas ta ett större eget ansvar jämfört med vad som är fallet i de lägre årskurserna. Övergången till gymnasieskolan är generellt sett den mest komplexa. Eleverna sprids till ett stort antal skolor och antagningsprocessen pågår under lång tid. Många väljer en skola som ligger i en annan kommun än hemkommunen. För att förebygga frånvaro är det viktigt att information medföljer elever vid övergångar.

Gymnasieutredningen (SOU 2016:77) bedömer att elevers övergång från grundskolan till gymnasieskolan behöver förbättras. Gymnasieutredningen föreslår att grundskolan och gymnasieskolan ska sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete och att en systematisk överlämning ska genomföras när elever övergår från grundskolan till gymnasieskolan.

Utredningen ställer sig positiv till förslaget, men anser att det bör införas en vidare skyldighet för skolor att systematiskt överlämna relevant information som enligt utredningens mening inte endast bör omfatta övergången från grund- eller grundsärskolan till gymnasie- eller gymnasiesärskolan, utan gälla alla övergångar i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, såsom skolbyten inom en skolform eller övergång till en annan skolform. Utredningen föreslår därför att en systematisk överlämning ska ske när elever övergår från en skolenhet till en annan skolenhet. Kravet på överlämning avser relevanta uppgifter som kan behövas för att underlätta elevernas övergångar. De skolenheter som överföringen gäller ska systematiskt överföra och ta emot uppgifter om elever, men formerna för överföringen bör bestämmas lokalt.

Utredningens förslag:

- En systematisk överlämning ska ske när elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan övergår från en skolenhet till en annan skolenhet, inom skolformen eller mellan skolformerna. Överlämningen avser relevanta uppgifter som kan behövas för att underlätta elevernas övergångar mellan skolenheter.

Lärarens roll vid övergångar

Utredningen föreslår att läraren vid övergångar särskilt ska uppmärksamma elever med problematisk frånvaro, eftersom övergångar kan utgöra en riskfaktor för ytterligare frånvaro. För att tydliggöra vikten av lärarens aktiva handlande föreslår utredningen att detta ska regleras i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna. Förslaget syftar till att understryka lärarens roll vid övergångar mellan skolor, skolformer och andra övergångar inom skolan för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande.

Utredningens förslag:

- I läroplanerna för de obligatoriska skolformerna ska det anges att läraren vid övergångar mellan skolor och skolformer särskilt ska uppmärksamma elever vars frånvaro riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål för att underlätta elevernas övergångar mellan skolor och stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv.

Förslag om ogiltig frånvaro i avgångsintyg

Ett avgångsintyg ska utfärdas om en elev avgår från utbildningen hos en huvudman utan att slutbetyg utfärdas. För att säkerställa att den nya skolan får information om elevens ogiltiga frånvaro anser utredningen att ogiltig frånvaro ska anges i avgångsintyg på motsvarande sätt som i terminsbetyg.

Utredningens förslag:

- I likhet med terminsbetyg ska omfattningen av elevens ogiltiga frånvaro redovisas i elevens avgångsintyg.

Systematiskt kvalitetsarbete och forskning

Det systematiska kvalitetsarbetet kan utvecklas och användas mer för att förbättra det närvarofrämjande arbetet.

Utredningens bedömning:

- Utredningen anser att den nuvarande regleringen av kvalitetsarbetet är tillräcklig och har därför inga förslag avseende detta. Utredningen bedömer dock att kvalitetsarbetet måste förbättras i skolorna. Utredningen anser att både skolor och huvudmän bör bedriva ett målstyrt systematiskt kvalitetsarbete för att främja närvaro och förebygga frånvaro.

En kvalitetsgranskning av skolornas närvaroarbete

Utredningen bedömer att Skolinspektionen bör ges i uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av skolornas närvaroarbete efter att de av utredningen föreslagna bestämmelserna om skyldigheter att vidta åtgärder vid frånvaro som riskerar att ha en negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål har trätt i kraft. Utredningen bedömer att Skolinspektionen genom en kvalitetsgranskning av skolornas närvaroarbete på ett ändamålsenligt sätt kan granska skolornas arbete med att exempelvis utreda orsaker till frånvaro samt vilka åtgärder skolorna har vidtagit och presentera det samlade resultatet av granskningen i en övergripande rapport. Om Skolinspektionen i sin kvalitetsgranskning identifierar viktiga utvecklingsområden kan dessa sammanfattas och analyseras i den övergripande rapporten och även framgångsfaktorer och goda exempel kan lyftas så att fler kan dra nytta av erfarenheterna.

Utredningens bedömning:

- Statens skolinspektion bör ges i uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av skolornas närvaroarbete.

Mer forskning om frånvaro behövs

Det finns forskning på orsaker till frånvaro, men kunskaperna begränsas av att olika begrepp och definitioner för frånvaro används. Det behövs mer forskning på orsaker till problematisk frånvaro, men också studier på vad som främjar närvaro. Vidare behövs det forskning på interventioner och åtgärder både för att främja närvaro, förebygga och åtgärda frånvaro. Det saknas kunskap om hur elevernas frånvaro påverkar undervisningen och lärarnas arbetsmiljö och vice versa. Det är angeläget med studier på samband mellan problematisk frånvaro och vårdnadshavares sjukfrånvaro och studieavbrott hos övriga familjemedlemmar.

Sammanfattningsvis ser utredningen att med bättre implementering av rutiner och riktlinjer, bättre efterlevnad av befintlig lagstiftning, samverkan, systematiskt kvalitetsarbete och med mer forskning, kan positionerna flyttas fram så att alla elevers rätt till en likvärdig utbildning tillgodoses.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) dels att 3 kap. 3 a § och 7 kap. 21 och 22 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 kap. 17 a och 24 §§ och närmast före 7 kap. 17 a och 24 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2016:77

Föreslagen lydelse

3 kap. 3 a §

För att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv ska grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete. *En systematisk överlämning ska ske när elever övergår från grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan till gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.*

För att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv ska grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, *sameskolan*, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete.

En systematisk överlämning ska ske när elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan övergår från en skolenhet till en annan skolenhet inom skolformen eller mellan skolformerna.

7 kap.

Skyldigheter att vidta åtgärder
vid frånvaro

17 a §

Om en elev är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska en utredning av orsakerna till frånvaron ske skyndsamt.

Rektorn ansvarar för att orsakerna till elevens frånvaro utreds och att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Vid utredningen ska samråd ske med eleven och elevens vårdnadshavare samt, om det inte är uppenbart obehövt, elevhälsan.

Rektorn ansvarar för att det med utgångspunkt i resultatet av utredningen vidtas de åtgärder som skäligen kan krävas för att tillgodose elevens rätt till utbildning. Om utredningen visar att eleven kan vara i behov av särskilt stöd ska rektorn även skyndsamt inleda en utredning enligt 3 kap. 8 §.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om åtgärder vid frånvaro.

21 §

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får före-skriven utbildning.

Hemkommunen ska i frågor som rör elever som avses i 17 a § samordna insatser med samhälls-organ, organisationer eller andra som berörs om inte en sådan sam-ordning är uppenbart obehövlig. I fråga om utlämnande av upp-gifter gäller de begränsningar som följer av offentlighets- och sekre-teslagen (2009:400).

22 §

Kommunen ska se till att elev-erna i dess grundskola och grund-särskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för same-skolan ska se till att elever i ut-bildning under deras ledning full-gör sin skolgång.

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en *fristående skola* eller utan giltig orsak är från-varande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag, ska huvudmannen snarast lämna upp-gift om detta till hemkommunen.

Kommunen ska se till att elev-erna i dess grundskola och grund-särskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för same-skolan ska se till att elever i ut-bildning under deras ledning full-gör sin skolgång. *Huvudmannen för en fristående skola ska se till att elever i utbildning under dess ledning fullgör sin skolgång.*

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en *skolenhet med annan huvudman än hemkom-munen* eller är frånvarande på sätt som avses i 17 a §, ska huvudmannen snarast lämna upp-gift om detta till hemkommunen.

Dokumentation

24 §

Om en åtgärd vidtagits enligt 17 a §, ska den dokumenteras skriftligt.

Rektorn ansvarar för dokumentationen enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185) att 3 kap. 4 § och 6 kap. 17 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §

Elevernas skolarbete ska förläggas måndag–fredag och vara så jämnt fördelat över dessa dagar som möjligt.

Elevernas skolarbete ska förläggas måndag–fredag och vara så jämnt fördelat över dessa dagar som möjligt. *Skolarbetet ska även förläggas så att eleverna så långt som möjligt får sammanhållna skoldagar.*

Antalet skoldagar i veckan får begränsas till fyra för en grupp elever i årskurs 1 eller 2, om det finns särskilda skäl.

6 kap.¹

17 §

Ett avgångsintyg ska utfärdas

1. om en elev avgår från utbildningen hos en huvudman utan att slutbetyg utfärdas, eller

2. när en elev i sameskolan avgår från utbildningen innan eleven har gått ut årskurs 6.

Intyget ska innehålla uppgifter om

1. den årskurs i vilken eleven slutat,

2. tiden för avgången,

3. de ämnen i vilka eleven undervisats,

Ett avgångsintyg ska utfärdas

1. om en elev avgår från utbildningen hos en huvudman utan att slutbetyg utfärdas, eller

2. när en elev i sameskolan avgår från utbildningen innan eleven har gått ut årskurs 6.

Intyget ska innehålla uppgifter om

1. den årskurs i vilken eleven slutat,

2. tiden för avgången,

3. de ämnen i vilka eleven undervisats,

¹ Senaste lydelse 2011:506.

4. i förekommande fall senaste betyg i ämnen, *och*

5. antal timmar undervisningstid som eleven erbjudits.

4. i förekommande fall senaste betyg i ämnen,

5. antal timmar undervisningstid som eleven erbjudits, *och*

6. i förekommande fall uppgift om omfattningen av den frånvaro som eleven har haft utan giltigt skäl under den senaste avslutade terminen.

Rektorn ska utfärda avgångsintyget.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2018.

Nuvarande lydelse

Bilaga

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Övergång och samverkan

Riktlinjer

Läraren ska

- i samverkan med förskollärare i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet utbyta kunskaper och erfarenheter samt information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande,
- i samverkan med arbetslaget i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet förbereda eleverna och deras vårdnadshavare inför övergångar,
- vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar *eller* särskilt stöd, *och*
- ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.

2.6 Skolan och omvärlden

Riktlinjer

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning, *och*
 - vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterade insatser.
-

Föreslagen lydelse

Bilaga¹

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Övergång och samverkan

Riktlinjer

Läraren ska

- i samverkan med förskollärare i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet utbyta kunskaper och erfarenheter samt information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande,
- i samverkan med arbetslaget i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet förbereda eleverna och deras vårdnadshavare inför övergångar,
- vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar, särskilt stöd *eller som är frånvarande i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, och*
- ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2016:38.

2.6 Skolan och omvärlden

Riktlinjer

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning *samt för elever som är frånvarande i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, och*
 - vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterande insatser.
-

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2018.

Nuvarande lydelse

Bilaga

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Övergång och samverkan

Riktlinjer

Läraren ska

- i samverkan med förskollärare i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet utbyta kunskaper och erfarenheter samt information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande,
- i samverkan med arbetslaget i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet förbereda eleverna och deras vårdnadshavare inför övergångar,
- vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar *eller* särskilt stöd, *och*
- ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.

2.6 Skolan och omvärlden

Riktlinjer

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning, *och*
 - vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterade insatser.
-

Föreslagen lydelse

Bilaga¹

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Övergång och samverkan

Riktlinjer

Läraren ska

- i samverkan med förskollärare i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet utbyta kunskaper och erfarenheter samt information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande,
- i samverkan med arbetslaget i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet förbereda eleverna och deras vårdnadshavare inför övergångar,
- vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar, särskilt stöd *eller som är frånvarande i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, och*
- ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2016:39.

2.6 Skolan och omvärlden

Riktlinjer

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning *samt för elever som är frånvarande i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, och*
 - vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterade insatser.
-

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2018.

Nuvarande lydelse

Bilaga

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Övergång och samverkan

Riktlinjer

Läraren ska

- i samverkan med förskollärare i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet utbyta kunskaper och erfarenheter samt information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande,
 - i samverkan med arbetslaget i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet förbereda eleverna och deras vårdnadshavare inför övergångar,
 - vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar *eller* särskilt stöd, *och*
 - ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.
-

Föreslagen lydelse

Bilaga¹

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Övergång och samverkan

Riktlinjer

Läraren ska

- i samverkan med förskollärare i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet utbyta kunskaper och erfarenheter samt information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande,
 - i samverkan med arbetslaget i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet förbereda eleverna och deras vårdnadshavare inför övergångar,
 - vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar, särskilt stöd *eller som är frånvarande i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, och*
 - ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.
-

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2016:40.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan ska ha följande lydelse.

-
1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
 2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2018.

Nuvarande lydelse

Bilaga

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Övergång och samverkan

Riktlinjer

Läraren ska

- i samverkan med förskollärare i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet utbyta kunskaper och erfarenheter samt information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande,
- i samverkan med arbetslaget i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet förbereda eleverna och deras vårdnadshavare inför övergångar,
- vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar *eller* särskilt stöd, *och*
- ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.

2.6 Skolan och omvärlden

Riktlinjer

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning, *och*
 - vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterade insatser.
-

Föreslagen lydelse

Bilaga¹

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.5 Övergång och samverkan

Riktlinjer

Läraren ska

- i samverkan med förskollärare i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet utbyta kunskaper och erfarenheter samt information om innehållet i utbildningen för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande,
- i samverkan med arbetslaget i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet förbereda eleverna och deras vårdnadshavare inför övergångar,
- vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar, särskilt stöd *eller som är frånvarande i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, och*
- ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.

¹ Senaste lydelse SKOLFS 2016:41.

2.6 Skolan och omvärlden

Riktlinjer

Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska

- informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsnedsättning *samt för elever som är frånvarande i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, och*
 - vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterade insatser.
-

2 Inledning

Väldigt små brister i resurser i elevers tidiga år kan kosta väldigt mycket i utslagning senare i livet.¹

Alla barn föds med en lust och nyfikenhet att utvecklas och lära. Förutsättningarna är från början goda. Utmaningen för skolan blir att fånga och stimulera lusten att lära och utvecklas under hela skoltiden, för alla barn och utgående från deras olika förutsättningar och behov. Skolan har en central roll i samhället. De flesta unga tillbringar 15 av sina första 20 år i någon skolform (förskola, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola). Det här innebär att barn tillbringar de mest formbara åren av sina liv i skolan. Även om vägen kan bli komplicerad för vissa, kommer de flesta ändå vidare i sina studier och i arbetslivet. För andra går det inte lika bra. Ett misslyckande i skolan kan få stora konsekvenser längre fram.

Enligt Socialstyrelsen är utbildning en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter. Ju tidigare utbildningskedjan bryts, desto sämre är framtidsutsikterna. De grupper som har låga eller ofullständiga betyg från grundskolan har kraftigt förhöjda risker för framtida psykosociala problem.² Med de krav på utbildning som råder på dagens arbetsmarknad kan man hävda att samhället sviker de barn som avslutar den obligatoriska skolan utan godkända betyg i alla ämnen.

¹ Nilsson, I., Wadeskog, A., Hök, & Sanandaji (2014). Utanförskapets pris. En bok om förebyggande sociala investeringar.

² Socialstyrelsen (2010). Social rapport.

Frånvaro leder till lägre måluppfyllelse

Trots skolplikt är ogiltig frånvaro vanligt förekommande. Försenade ankomster och ströfrånvaro bland elever är en del av skolans vardag och är högre i Sverige jämfört med andra OECD-länder.³ Ströfrånvaro kan eskalera och bli omfattande och till slut sammanhängande och långvarig. Frånvaro från den obligatoriska verksamheten i en sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha en negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål kan benämnas problematisk frånvaro. Problematisk frånvaro är ett synligt och allvarligt problem hos unga som ofta är svårt att komma till rätta med. Det kan vara ett symptom på till exempel inlärningssvårigheter, problem med den fysiska eller psykiska hälsan eller mobbning. Det finns en risk att frånvaro blir en lösningsmodell för eleven, i stället för att hen får hjälp med de problem som orsakar frånvaron.⁴ Begreppet problematisk frånvaro implicerar även att frånvaron inte bara är ett problem för eleven, utan att skolan och i förlängningen samhället har ett problem att lösa.

Forskning från England visar att frånvaro har en statistiskt signifikant, negativ koppling till elevers måluppfyllelse. Även svensk forskning⁵ har visat att närvaro är den starkaste faktorn för att elever ska få slutbetyg från den obligatoriska skolan och därmed kunna söka till gymnasieskolan. Både giltig och ogiltig frånvaro har betydelse för elevens kunskapsutveckling.⁶

Arbete för att främja närvaro och förebygga och åtgärda frånvaro har därför stor betydelse för att alla elever ska kunna nå behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan.

Antalet elever som saknar behörighet till gymnasieskolan ökar

Våren 2016 avslutade drygt 105 500 elever årskurs 9. Andelen elever som saknade behörighet till gymnasieskolan var 16,9 procent, eller 17 800 elever. Andelen pojkar som saknade behörighet till gymnasieskolan var betydligt högre än andelen flickor. Andelen pojkar som

³ Skolverket (2013). PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap. Resultaten i koncentrat, sammanfattning av rapport 398.

⁴ Folkhälsan (2014). Tillbaka till framtiden. Handlingsplan vid skolfrånvaro – så här gör du.

⁵ Ingestad, G. (2006). Dokumenterat utanförskap: Om skolbarn som inte når målen.

⁶ Hancock, K.J., m.fl.(2013). Student attendance and educational outcomes. Every day counts.

saknade behörighet var 21 procent, medan motsvarande andel bland flickorna var 12 procent.

Andelen elever som saknar behörighet till ett nationellt program har ökat. Sedan det mål- och kunskapsrelaterade systemet infördes 1998 har andelen elever behöriga att söka till ett nationellt program efter att de avslutat årskurs 9 minskat med nära åtta procentenheter.⁷

Frånvaro i grundskolan ökar risken för studieavbrott i gymnasieskolan

Elever med problematisk frånvaro riskerar att inte nå målen för utbildningen. Det finns också en risk för att elever som har haft frånvaroproblem i grundskolan och fortsätter till gymnasieskolan avbryter sina studier i förtid.⁸ Inte alla med problematisk frånvaro avbryter studierna i förtid, men många av de som inte avslutar sin utbildning i gymnasieskolan har haft frånvaroproblem i grundskolan.

Skolornas och kommunernas närvaroarbete i grundskolan är centralt även för att motverka studieavbrott i gymnasieskolan. Gymnasieutredningen (U 2015:01) föreslår i sitt betänkande⁹ åtgärder som syftar till att motverka studieavbrott. Arbetet med att förebygga frånvaro under grundskolan lägger en bra grund för att även komma tillrätta med studieavbrott i gymnasieskolan.

2.1 Uppdraget

Utredningen ska kartlägga långvarig och ofta återkommande frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Med frånvaro avses i utredningen både ogiltig och giltig frånvaro.

Utredningen ska också analysera orsakerna till frånvaron samt om orsakerna uppmärksammas och utreds på ett ändamålsenligt sätt. Utredningen ska belysa hur lärare, rektorer och övrig skolpersonal hanterar elevers frånvaro samt utreda hur kommuner och andra huvudmän fullgör sina skyldigheter när det gäller att bevaka att skolplikten efterlevs och att elever fullgör sin skolgång.

⁷ Utredningens egen beräkning, vilken baseras på Sveriges officiella statistik som publicerats av Skolverket.

⁸ Cabus, S.J. & De Witte, K. (2015). Does unauthorized school absenteeism accelerate the dropout decision? Evidence from a Bayesian duration model.

⁹ SOU 2016:77.

Vidare ska utredningen belysa elevhälsans roll när det gäller att främja närvaro och förebygga frånvaro. I uppdraget ingår därutöver att undersöka hur värdegrundsarbete, t.ex. avseende trygghet och studiero, kan främja närvaro och förebygga frånvaro.

Utredningen ska undersöka hur samverkan mellan huvudmännen för skolor, hemkommuner, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri fungerar när det gäller frånvaro samt presentera exempel på hur man kan arbeta med samverkan för att förebygga frånvaro och främja närvaro. I uppdraget ingår även att undersöka om de åtgärder som Skolinspektionen kan vidta inom ramen för sin tillsyn respektive de åtgärder som hemkommunen kan vidta inom ramen för sin skolpliktsbevakning är ändamålsenliga.

Därutöver ska utredningen sprida kunskap om och exempel på hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan bedrivas samt föreslå hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras.

Slutligen ska utredningen föreslå nödvändiga författningsändringar. Uppdraget ska, efter beviljad förlängning, redovisas senast den 30 december 2016.

Kommittédirektiven för utredningen bifogas som bilaga 1 och 2 till betänkandet.

2.2 Avgränsningar

Det finns ett antal kända riskfaktorer för frånvaro, men dessa varierar mellan individer och de kan också variera över tid för samma individ. De kända riskfaktorerna för frånvaro delas vanligen in i faktorer som är relaterade till skolan, faktorer som är relaterade till individen samt sociala faktorer som har samband med familj, bostadsområde och kamrater. Många faktorer passar in på flera områden och en faktor kan vara en riskfaktor för en annan faktor som i sin tur bidrar till frånvaro. Kunskap som berör frånvaro kan sökas på pedagogiska, sociala, medicinska och psykologiska områden. Utredningen har inhämtat kunskap och i sitt arbete haft kontakt med aktörer från verksamheter inom skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Utredningen har även hört vårdnadshavare och elever med erfarenhet av problematisk frånvaro. Huvudfokus i utredningen är skolans område, varför övriga områden berörs i mindre utsträckning.

Utredningens direktiv omfattar inte förskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Kunskap om orsaker eller riskfaktorer för

frånvaro finns framför allt att hämta i forskning om studieavbrott i gymnasieskolan. Riskfaktorerna och åtgärderna vid frånvaro är vanligen de samma för elever i grundskolan och gymnasieskolan. Utredningen har därför tagit del av sådan forskning och även varit i kontakt med aktörer från gymnasieskolan. Utredningen har även samrått med Gymnaseutredningen (U 2015:01) samt med Utredningen Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06) för att diskutera gemensamma frågor som ingår i utredningarnas direktiv.

Riskfaktorer för frånvaro behöver uppmärksammas redan i förskolan. I förskolan finns dock ingen skolplikt och utredningens direktiv omfattar inte förskolan. Betänkandet innehåller därför inte kunskap eller förslag som gäller förskolan. Under utredningens gång har dock flera aktörer påpekat att riskfaktorer och riskbeteenden kan ses hos barn redan i yngre ålder och att det är viktigt med tidiga åtgärder.

I direktiven för utredningen anges att utredningen ska kartlägga och analysera orsakerna till långvarig och ofta återkommande frånvaro. Med detta avses både giltig och ogiltig frånvaro. Utgångspunkten för utredningens förslag och bedömningar är att all frånvaro påverkar måluppfyllelsen. I utredningens förslag och bedömningar görs därför inte skillnad på frånvaro som är känd för vårdnadshavarna respektive frånvaro som inte är känd av dem. Vid frånvaro som sker utan vårdnadshavares vetskap är det vanligt att eleven befinner sig antingen i skolan, men inte på lektion eller utanför skolan, men inte i hemmet. Den här typen av frånvaro benämns vanligen skolk.

Utredningen beskriver de vanligaste kända riskfaktorerna för frånvaro. Dessa beskrivs översiktligt, då varje område såsom t.ex. psykiska besvär eller neuropsykiatrisk funktionsnedsättning utgör omfattande kunskapsområden som inte uttömmande kan behandlas inom ramen för betänkandet.

2.3 Utredningens arbete

Utredningen har arbetat utifrån en kombination av metoder för att belysa och besvara de olika frågeställningarna i sitt uppdrag. Kunskapsinhämtning har skett genom utredningens tre referensgrupper, aktuella utredningar, rapporter och forskning om frånvaro samt möten med centrala aktörer inom området. Därutöver baseras utredningens betänkande på ett omfattande empiriskt material. Skol-

inspektionen har nyligen genomfört den mest omfattande kartläggningen av ogiltig frånvaro som gjorts i Sverige.¹⁰ Kartläggningen genomfördes med hjälp av en enkät som skickades till rektorer vid samtliga skolenheter i den obligatoriska skolan. Ytterligare en enkät skickades till alla kommuner i landet. Genom kartläggningen kan vissa jämförelser över tid göras med resultat från tidigare kartläggningar som Skolverket genomförde under 2007¹¹ och 2009.¹²

Under våren 2016 gjorde Skolinspektionen också en fördjupad granskning av 15 slumpmässigt utvalda grundskoleenheter.¹³

Utredningen har också genomfört intervjuer med rektorer på 14 skolenheter.¹⁴ Därutöver gav utredningen Statistiska centralbyrån i uppdrag att under perioden september–oktober 2016 genomföra en webbundersökning om elevhälsans arbete med frånvaro på 1 324 skolenheter.¹⁵

2.3.1 Utredningens referensgrupper och kontakter med relevanta utredningar

Utredningen har inhämtat synpunkter och kunskap via tre referensgrupper som utredningen träffat två gånger under arbetets gång.

Den första referensgruppen består av följande myndigheter: Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen samt den Nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården.

Den andra referensgruppen består av representanter för elevhälsa, skolpersonal och andra aktörer nära eleven. I den ingår representanter för Riksföreningen för skolskötorskor, Svenska Skolläkarföreningen, Sveriges Psykologförbunds yrkesförening för psykologer i förskola och skola (Psifos), Sveriges Skolkuratorers förening,

¹⁰ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

¹¹ Skolverket (2008). Rätten till utbildning. Om elever som inte går i skolan,

¹² Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

¹³ Skolinspektionen (2016). Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.

¹⁴ Bilaga 4.

¹⁵ Bilaga 3.

Sveriges Skolledarförbund, Svenska Föreningen för Barn- och Ungdomspsykiatri, Svenska Föreningen för Specialpedagogik, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet, Sveriges Elevkårer, Riksföreningen Hem och Skola, Nationell Samverkan för Psykisk hälsa och SSR-Socionom.

Den tredje referensgruppen består av intresseorganisationer: Attention, Autism- och Aspergerförbundet, Maskrosbarn, Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO), Föreningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), Synskadades Riksförbund (SRF), Barn i behov, Familjehemmens riksförbund, RFSL Ungdom, Hörselskadades Riksförbund (HRF) och Afasiförbundet/Talknuten.

Utredningen har deltagit i möten med utredningar som arbetar med frågor som har beröringspunkter med uppdraget, nämligen följande:

- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06)
- Gymnasieutredningen (U 2015:01)
- Utredningen om en läsa-skriva-räkna-garanti (U 2015:04)
- Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U 2013:02)
- Utredningen om hjälpmedel, teknik och metoder för delaktighet och självbestämmande (S 2015:08)
- Skolkommissionen (U 2015:03)
- Nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården (S2014/6314/FST)
- Utredningen om nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området för psykisk hälsa (S 2015:09)
- Delegationen för unga till arbete (A 2014:06)
- Kommissionen för jämlik hälsa (S 2015:02).

2.3.2 Övriga kontakter och aktiviteter

Utredningen har träffat följande aktörer och kommuner: Sven Rollenhagen, Stadsmissionen OneEighty, Magelungen Utveckling AB, Prestationsprinsen, skolkurator Matthias Rowe, grundare av Sommarkollo4me, Marie Gladh och Krysmyntha Sjödin som skrivit metodhandboken *Tillbaka till skolan*, Föräldraalliansen, Barnverket, nätverket Barn i behov, Autism- och Aspergerförbundet, Astma- och Allergiförbundet, Anders Simme familjebehandlare i Södertälje kommun, personal och chef vid enheten SKIFO i Stenungsund kommun, personal och projektledare för projektet ökad närvaro i Lidingö stad, Stockholms kommun, politiker och verksamhetsföreträdare för kommunala skolor i Örebro kommun, representanter för elevhälsan i Bjuvs kommun, representanter för elevhälsan på Årstaskolan i Stockholms stad, verksamhetsutvecklare vid Realgymnasiet Norrköping, lärare vid ESS-gymnasiet.

Utredningen har uppvaktats av Korrespondensgymnasiet i Torsås, Östersunds kommun och Haninge kommun.

Därutöver har utredningen varit i kontakt med rektor Kajsa Lundblad Andersson och elevhälsan vid Skäggetorpsskolan i Linköpings kommun, enhetschef för elevhälsoenheten i Lindesbergs kommun Christian Nygren Kokvik, projektledare Marie Nilsson i Borås kommun, utbildningsdirektör Peter Fredriksson i Södertälje kommun, samordnare Mattias Ymefors i Grästorps kommun, biträdande elevhälsochef Carianne Lundvall Carlsson i Vänersborgs kommun, specialpedagog Camilla Knutsson i Katrineholms kommun samt processledare Matilda Jansson för Göteborg Stad.

Utredningen har varit i kontakt med följande forskarmiljöer och forskare: Center of Neurodevelopmental Disorders at Karolinska Institutet (KIND), Fil. dr. Linnéa Bodén, Linköpings universitet, Fil. dr. Maria Arvidsson Linköpings universitet, Sara Persson, doktorand vid Uppsala universitet, Fil. dr. David Heyne vid Leiden University, Professor i specialpedagogik vid Stockholms universitet Mara Westling Allodi, Fil. dr. Laura Ferrer-Wreder vid Stockholms universitet, Professor Berth Danermark vid Örebro universitet, Fil. dr. Catharina Widmark.

Utredningen har genomfört möten med Skolinspektionen, Skolverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Barnombudsmannen och

Läraryrket. Utredningen har också varit i kontakt med Arbetsmiljöverket.

Den särskilda utredaren har medverkat i Riksdagsseminariet *En tillgänglig skola för alla* anordnat av Barn i behov, *Decemberbarn – överrepresenterade i socialförsäkringen?* anordnat av Försäkringskassan samt vid två seminarier i Almedalen 2016: *Hur får vi skolan att fungera för elever med autism* och *Psykisk (o)hälsa och ungas etablering – spaningar från några aktuella utredningar*. Därutöver har utredningen deltagit i konferensen *Förbättringsresan* som anordnades av den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården, Prestationsprinsens temadag om problematisk skolfrånvaro samt Skandias frukostseminarium med anledning av publiceringen av rapporten *Skolans tomma stolar. Om frånvaro i grundskolan och hur kommuner och skolor arbetar med frågan* av Skandias stiftelse idéer för livet i samarbete med Prestationsprinsen.

Den särskilda utredaren har medverkat som expert vid Utbildningsdepartementets skoldialoger i Södertälje och Enköping. Hon har även på uppdrag av Specialpedagogiska skolmyndigheten hållit en föreläsning för Sollefteå kommun samt en föreläsning vid Ledningskonferensen för elevhälsans medicinska insats i Uppsala.

Utredningen har även intervjuat den ideella föreningen *Maskrosbarn* samt ett par ungdomar med erfarenhet av omfattande frånvaro.

2.4 Disposition

Utredningens betänkande inleds med en sammanfattning. Därefter följer utredningens författningsförslag i kapitel 1. Kapitel 2 är en inledning som följs av redogörelser för regleringen av skolplikt samt förekomsten av frånvaro i kapitel 3 och 4.

I kapitel 5 fokuseras skolors arbete med att uppmärksamma, registrera och analysera frånvaro, vilket är grundläggande för att främja närvaro. Utredningen redogör i kapitel 6 för orsaker eller riskfaktorer för frånvaro samt i kapitel 7 för hur värdegrundsarbete kan främja närvaro och förebygga frånvaro. Vidare beskriver utredningen i kapitel 8 arbetet som rör att uppmärksamma och utreda orsakerna till frånvaro och processen från upptäckt till åtgärder.

I kapitel 9, Problematisk frånvaro, presenteras flera av utredningens centrala förslag till författningsändringar. Förslagen syftar

till att främja närvaro i skolan genom att tydliggöra skolans, huvudmannens och hemkommunens ansvar för att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro.

I kapitel 10 och 11, Elevhälsan respektive Studie- och yrkesvägledning belyser utredningen elevhälsans respektive studie- och yrkesvägledningens roll när det gäller att främja närvaro och förebygga frånvaro.

I kapitel 12 redogör utredningen för hur samverkan mellan skolor, socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri fungerar när det gäller frånvaro samt presenterar exempel på hur man kan arbeta med samverkan för att förebygga frånvaro och främja närvaro.

I kapitel 13, Överlämningar lägger utredningen fram förslag som syftar till att relevant information ska följa eleven vid övergångar och överlämningar i syfte att förebygga frånvaro.

I därpå följande kapitel, 14 och 15 redogör utredningen för hur systematiskt kvalitetsarbete kan främja närvaro och förebygga frånvaro samt för hur kommuner och andra huvudmän fullgör sina skyldigheter när det gäller att bevaka att skolplikten efterlevs och att elever fullgör sin skolgång. Utredningen tar även ställning till om de åtgärder som hemkommunen kan vidta inom ramen för sin skolpliktsbevakning är ändamålsenliga.

I kapitel 16 redogör utredningen för sitt förslag avseende hemkommunens ansvar för samordnande av insatser vid problematisk frånvaro.

I kapitel 17 redogör utredningen för de åtgärder som Skolinspektionen kan vidta inom ramen för sin tillsyn och ändamålsenligheten avseende dessa.

Fortlöpande i betänkandet ges exempel utifrån den empiri och kunskap som inhämtats i utredningen på hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras. Betänkandet är avsett att vara ett sätt att sprida kunskap om och exempel på hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan bedrivas.

Kapitlen följs av författningskommentarer, konsekvensanalys och referenser. Bilagorna 1 och 2 utgörs av utredningens direktiv. I bilaga 3 redovisas utredningens enkät om elevhälsans arbete med frånvaro. Bilaga 4 utgör en sammanfattning av utredningens intervjuer med 14 rektorer.

3 Skolplikt och rätt till utbildning

Skolplikten, som motsvaras av en rätt till utbildning,¹ är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet. Denna plikt kan fullgöras i någon av de obligatoriska skolformerna, dvs. grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola, med offentlig eller med enskild huvudman. Reglerna om skolplikt och rätt till utbildning finns i 7 kap. skollagen (2010:800). I den följande redogörelsen beskrivs reglerna avseende skolplikt och rätten till utbildning i grundskolan. De motsvarande skolformerna grundsärskolan, specialskolan samt sameskolan omfattas till stor del av samma reglering, men har i vissa avseenden – såsom gällande mottagandet i grundsärskolan och specialskolan – speciella bestämmelser. I förekommande fall kommer specialregler att redovisas särskilt.

Skolverket har också meddelat allmänna råd² om hur skolor ska arbeta med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan. Dessa råd är rekommenderande och inte bindande, vilket innebär att en skola kan välja att handla på ett annat sätt än i enlighet med de allmänna råden så länge som kraven enligt gällande bestämmelser uppfylls.

3.1 Barn som omfattas av skolplikt

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt (7 kap. 1 § skollagen). Undantag från skolplikten gäller dock för barn som varaktigt vistas utomlands och för barn vars förhållanden är sådana att det uppen-

¹ Utbildning, vilket är ett vidare begrepp än undervisning, kan omfatta annan verksamhet än undervisning i den inre och yttre miljön, t.ex. på skolgården och i matsalen eller organiserat lärande förlagt till en arbetsplats. Utbildning kan dessutom omfatta annan verksamhet som äger rum t.ex. vid lägerskolor, utflykter eller olika former av praktik eller annan verksamhetsförlagd verksamhet (prop. 2009/10:165).

² Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:34) om att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

barligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola (7 kap. 2 § första stycket skollagen). Med bosatt i Sverige avses enligt 29 kap. 2 § skollagen den som ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen (1991:481). Av 29 kap. 2 § skollagen framgår också vilka barn och ungdomar som vid tillämpningen av skollagen ska anses bosatta i Sverige, trots att de inte är folkbokförda i landet. Som exempel kan nämnas barn som är asylsökande eller som befinner sig i landet med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, men även barn som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning, t.ex. barn som aldrig har gett sig till känna för myndigheterna eller barn som har haft rätt enligt författning att vistas här, men för vilka denna rätt har upphört.³

Till följd av EU-rätten har även vissa barn som inte är folkbokförda här rätt att delta i undervisning, eftersom utbildning är ett område som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.⁴ Enligt artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (förordning 492/2011) ska barn till medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat ha tillträde till denna stats allmänna skolor på samma villkor som medborgarna i denna stat om barnen bor där. Ett anställningsförhållande enligt EU-rätten föreligger när en person under en viss tid mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt någon annan under dennes ledning. För att någon ska betraktas som arbetstagare förutsätter det att arbetet som utförs är en faktisk och genuin ekonomisk aktivitet.⁵

De barn och ungdomar som anges i 29 kap. 2 § skollagen har inte skolplikt, men samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn (7 kap. 2 § andra stycket skollagen). En sådan elev som utnyttjar sin rätt till utbildning utan att ha skolplikt ska dock delta i verksamheten på samma sätt som en skolpliktig elev (7 kap. 17 § skollagen).

³ Prop. 2012/13:58.

⁴ Se t.ex. Mål C-480/08: Maria Teixeira mot London Borough of Lambeth, Secretary of State for the Home Department. Domstolens dom den 23 februari 2010. Fallet gällde en förälder som var medborgare i en medlemsstat, och som varit anställd i en annan medlemsstat där anställningen upphört och därmed också förälderns primära uppehållsrätt. Dennes barn genomgick dock en utbildning i landet där föräldern varit anställd. Utifrån detta bedömde domstolen att föräldern ändå hade en fortsatt uppehållsrätt i egenskap av förälder med den faktiska vårdnaden om barnet.

⁵ Se Mål C-53/81: D.M. Levin mot Staatssecretaris van Justitie. Domstolens dom den 23 mars 1982.

Vad som avses med varaktig vistelse utomlands i den aktuella bestämmelsen ovan har prövats i ett mål av Kammarrätten i Göteborg.⁶ Domstolen, som jämförde med skatterättslig lagstiftning, fann att en vistelse utomlands under två terminer var så lång att eleven i fråga inte längre omfattades av skolplikt.

3.2 Rätt till utbildning

Inledning

I den här delen redogör utredningen för barns och ungas rätt till utbildning med början i bestämmelserna i skollagen och regeringsformen. Utredningen övergår därefter till att redogöra för innehållet i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och konventionen om barnets rättigheter (Barnkonventionen) i relevanta delar. Även rätten till utbildning i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna redovisas i korthet.

Regeringsformen

Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (2 kap. 18 § regeringsformen och 7 kap. 3 § skollagen). Rättigheten ska motsvara den rätt till grundskoleutbildning som följer av skollagen.⁷ De utbildningar som avses med allmän skola är grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola som anordnas av en offentlig huvudman. Det innebär att staten inte garanterar någon rätt till utbildning i en fristående skola eller i någon annan skola med enskild huvudman. Däremot följer av bestämmelserna i skollagen att skolplikten kan fullgöras i de nämnda skolformerna, oavsett om utbildningen bedrivs av en offentlig eller en enskild huvudman. I förarbetena förtydligas det att rätten till utbildning innebär att det allmänna är skyldigt att ha ett offentligt skolväsende i vilket själva undervisningen garanteras.⁸

⁶ Kammarrätten i Göteborg, avgörande den 14 september 2015 i mål nr 3515-14.

⁷ Prop. 1993/94:117.

⁸ Enligt 7 kap. 22 och 23 §§ skollagen ska, i fråga om fristående skolor, hemkommunen se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning. När det gäller kommunala skolor ska kommunen se till att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Vidare ska huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan se till att elever i respektive skolform fullgör sin skolgång.

Grundlagsbestämmelsen hindrar dock inte att omfattningen av skolplikten förändras, men förutsätter att denna skyldighet finns och är allmän utan att för den skull beröra vartenda barn i landet.⁹

Utgångspunkterna för nu gällande skollag är att alla elever, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet och att den ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Vidare ska barnets bästa beaktas i all utbildning eller verksamhet enligt skollagen. Barnets inställning ska så långt som möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.¹⁰

Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) undertecknades av Sverige i Rom år 1950 och trädde i kraft den 3 september 1953. Konventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag.¹¹ I 2 kap. 19 § regeringsformen anges att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Europakonventionen omfattar alla persongrupper, alltså även barn och unga. I konventionen och senare antagna tilläggsprotokoll slås ett antal grundläggande mänskliga rättigheter fast. Rätten till utbildning framgår av artikel 2 i det första tilläggsprotokollet. Enligt den här bestämmelsen får ingen förvägras rätten till undervisning. Vid utövandet av den verksamhet som staten kan åta sig i fråga om utbildning och undervisning ska staten respektera föräldrarnas rätt att försäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

⁹ Se vidare prop. 1975/76:209.

¹⁰ 1 kap. 8–10 §§ skollagen.

¹¹ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Rätten till utbildning enligt den här bestämmelsen innefattar enligt Europadomstolen en rätt att få tillträde till den av myndigheterna organiserade undervisningen som existerar vid en viss tidpunkt, men innebär inte någon skyldighet för staten att inrätta undervisning av ett visst slag.¹² Rätten till utbildning innefattar även en rätt att ta del av kunskap och en rätt till intellektuell utveckling.¹³

Rätten till tillgänglig utbildning gäller såväl lägre som högre undervisning. Det är dock endast undervisning i de grundläggande stadierna som är tillgänglig för alla barn, medan tillträdet till högre undervisning kan begränsas genom kompetenskrav, inträdesprov m.m.¹⁴

Eftersom det ska finnas en rätt till utbildning, kan avstängning av en elev från obligatorisk skolundervisning, t.ex. av disciplinära skäl framstå som en tvivelaktig åtgärd, särskilt om den innebär att en elev blir frånvarande under en längre tid. En sådan åtgärd måste därför vara motiverad av starka skäl och vara proportionerlig. Skäl som kan motivera en avstängning är att en elev visar våldstendenser och därmed utsätter andra elever för risker eller i övrigt beter sig på ett sådant sätt att andra elever kan komma till skada eller förhindras att effektivt följa undervisningen.¹⁵

När det gäller vissa obligatoriska skolformer, nämligen grundskolan, specialskolan och sameskolan, får rektorn enligt 5 kap. 14 § skollagen besluta att stänga av en elev helt eller delvis om 1) det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero, 2) syftet med utvisning, kvarsittning och skriftlig varning inte uppnåtts eller det finns andra särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och 3) eleven erbjuds kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. En sådan avstängningstid får bara pågå under den tid som behövs för en skyndsamt utredning av vilka andra åtgärder som kan behövas enligt 5 kap. 15 § skollagen. En elev får inte stängas av för en längre tidsperiod än en vecka och inte heller vid fler tillfällen än två gånger per kalenderhalvår.

¹² Europadomstolens dom den 23 juli 1968, Serie A, i målet mellan ”Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” mot Belgien (”Det belgiska språkmålet”).

¹³ Europadomstolens dom den 25 februari 1982, Serie A, i målet mellan Campbell och Cosans mot Storbritannien.

¹⁴ Danelius (2015). Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., s. 613.

¹⁵ Se Danelius (2015). Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl., s. 613 och däri refererade rättsfall.

Barnkonventionen

Sverige ratificerade konventionen om barnets rättigheter år 1990 utan att något förbehåll gjordes.¹⁶ Anslutningen till konventionen innebär att Sverige åtagit sig att se till att konventionens rättigheter för barn verkligen genomförs. Både domstolar och andra myndigheter är därför skyldiga att, så långt det är möjligt, tolka svenska interna rättsregler fördragskonformt.¹⁷ Detta kan sägas innebära att begränsningar i t.ex. förarbeten eller praxis, av de rättigheter som följer av konventionen, inte ska tillämpas av svenska myndigheter.¹⁸ Trots denna skyldighet har det framförts att det förekommer väsentliga skillnader mellan Barnkonventionen och gällande svensk rätt.¹⁹ Mot bakgrund av detta gav regeringen i mars 2013 Barnrättighetsutredningen (S 2013:08) i uppdrag att bl.a. analysera vilka fördelar och nackdelar en inkorporering i svensk rätt av Barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige tillträtt skulle kunna medföra (se dir. 2013:35). Regeringen gav även Barnrättighetsutredningen i uppdrag att lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen (se tilläggsdir. 2015:17). Barnrättsutredningen som redovisade sitt uppdrag i mars 2016 föreslog att Barnkonventionen genom inkorporering ska bli svensk lag.²⁰

Enligt artikel 28 i Barnkonventionen ska konventionsstaterna erkänna barnets rätt till utbildning, och i syfte att gradvis förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter ska de särskilt göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. De ska vidare uppmuntra utvecklingen av olika former av undervisning som följer efter grundutbildningen. Det innefattar såväl allmän utbildning som yrkesutbildning och att dessa görs tillgängliga

¹⁶ Konventionen om barnets rättigheter (SÖ 1990:20 och prop. 1989/90:107).

¹⁷ Domstolar och andra myndigheter kan däremot inte lägga konventionsinnehållet ensamt till grund för sina beslut. Vid tolkningen av svensk rätt kan konventionen dock få betydelse eftersom den s.k. principen om fördragskonform tolkning innebär att svensk rätt, i den mån en författnings ordalydelse tillåter det, ska tolkas på ett sätt som är förenligt med Sveriges folkrättsliga åtaganden.

¹⁸ Av 1 kap. 10 § skollagen framgår uttryckligen att särskild hänsyn ska tas till barnets bästa i all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen. Vidare ska barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Bestämmelsen har sin utgångspunkt i artiklarna 3 och 12 i Barnkonventionen (se prop. 2009/10:165).

¹⁹ Se bl.a. Barnkonventionens rättsliga ställning i Sverige, skrivelse av Barnombudsmannen, dnr 9.2:1001/09, 18 november 2009.

²⁰ SOU 2016:19.

och åtkomliga för varje barn samt att lämpliga åtgärder vidtas såsom införande av kostnadsfri utbildning och ekonomiskt stöd vid behov. Härutöver ska konventionsstaterna göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga. Genom varje lämpligt medel ska studierådgivning och yrkesorientering göras tillgänglig och åtkomlig för alla barn och åtgärder ska vidtas för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott. Konventionsstaterna ska dessutom vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att disciplinen i skolan upprätthålls på ett sätt som är förenligt med barnets mänskliga värdighet och i överensstämmelse med Barnkonventionen i övrigt.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Enligt artikel 26 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna²¹ har var och en rätt till utbildning som ska vara kostnadsfri, åtminstone på de grundläggande stadierna där utbildningen även ska vara obligatorisk. Rätten att välja utbildning för barnen ska i första hand tillkomma deras föräldrar.

Rätten till utbildning har förklarats ytterligare i andra konventioner som Sverige anslutit sig till inom ramen för medlemskapet i FN. I FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter²² finns bestämmelser om rätten till utbildning och om den undervisning på olika stadier som konventionsstaterna ska inrätta. Av artikel 13 framgår att grundskoleundervisning ska vara obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla samt att den undervisning som i olika former följer efter grundskolan ska göras allmänt tillgänglig och åtkomlig för alla som är lämpade för sådan undervisning.

²¹ Förenta nationernas generalförsamlings resolution GA 217 A (III), antagen den 10 december 1948. FN:s världskonferens för mänskliga rättigheter (1993 A/CONF.157/23, Vienna Declaration and Programme of Action, 12 juli 1993) slog fast att de mänskliga rättigheterna är odelbara och samverkande. Detta kan sägas innebära att om en enskilds rätt till utbildning åsidosätts så urholkas också rätten till politiskt deltagande (se SOU 2010:70).

²² Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, antagen den 16 december 1966. Konventionen trädde i kraft den 3 januari 1976 (se SÖ 1971:41).

3.3 Fullgöra skolplikten på annat sätt

För elever som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete under längre tid, men som inte vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus, ska särskild undervisning anordnas i hemmet eller på annan lämplig plats. Sådan undervisning ska så långt som möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i. Särskild undervisning ska däremot inte ges en elev om den läkare som ansvarar för elevens vård avråder från det. Vidare får särskild undervisning ges i hemmet endast om eleven eller elevens vårdnadshavare samtycker till detta (24 kap. 20 och 21 §§ skollagen). Särskild undervisning anordnas av den som är huvudman för den utbildning som eleven annars deltar i (24 kap. 22 § skollagen).

Om en elev däremot vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus ska särskild undervisning anordnas på sjukhuset eller institutionen om det inte är obehövt för elevens inhämtande av kunskaper (24 kap. 17 § skollagen).

I skollagen regleras också förutsättningarna för medgivande för ett skolpliktigt barn att fullgöra skolplikten på annat sätt. Av bestämmelserna framgår att ett medgivande ska lämnas om verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt skollagen, om behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses och det finns synnerliga skäl (24 kap. 23 § skollagen).

Ett sådant medgivande får lämnas upp till ett år i sänder och det är barnets hemkommun som prövar frågan om medgivande. Om barnet har en sådan funktionsnedsättning som kan vara grund för att fullgöra skolplikten i specialskolan ska frågan dock prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten (24 kap. 25 § skollagen).

Enligt 24 kap. 23 § skollagen får medgivande bara ges om det föreligger synnerliga skäl. Sådana skäl kan enligt förarbetena förekomma i situationer då eleven nyss flyttat till Sverige från ett grannland, men har mycket starka skäl för att gå kvar i det gamla landets skola under återstoden av terminen. Även situationer då eleven under längre tid önskar vara borta från skolan på grund av resor eller filminspelning kan enligt förarbetena tänkas utgöra synnerliga skäl för att under en tid få medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt, men också i detta fall förutsätts mycket starka skäl i det enskilda

fallet. Införandet av kriteriet synnerliga skäl innebär att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet.²³

Synnerliga skäl för medgivande för ett skolpliktigt barn att fullgöra skolplikten på annat sätt har prövats i ett mål av Högsta förvaltningsdomstolen.²⁴ I målet begärde fyra syskon att få fullgöra skolplikten i hemmet och genom en onlineskola. Som skäl för detta angav eleverna att de, utifrån sin ortodoxa judiska tro, hade vissa praktiska behov av särskild mathållning, bönerutiner m.m. som inte ansågs kunna tillgodoses av kommunen. De angav även att deras behov av skydd mot kränkningar såväl i skolan som i det offentliga rummet inte heller kunde tillgodoses. Domstolen konstaterade inledningsvis att parterna var överens om att den undervisning som syskonen hittills fått i hemmet och genom onlineskola var ett fullgott alternativ till den utbildning som stod barnen till buds i den allmänna skolan och att behovet av insyn i verksamheten tillgodosattes. Därefter övergick domstolen till att pröva om de skäl som anförts av syskonen kunde anses utgöra sådana synnerliga skäl som angetts i den aktuella bestämmelsen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det vid utformningen av utbildningen för syskonen funnits anledning att ta särskild hänsyn till deras speciella förutsättningar, men att sådana situationer skulle hanteras inom ramen för den allmänna skolan. Det som syskonen anförde utgjorde därför enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte sådana synnerliga skäl som avses i 24 kap. 23 § skollagen.

3.4 Skolpliktens inträdande och upphörande

Skolpliktens inträdande

Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år. Om det finns särskilda skäl, får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller åtta år. Frågan om uppskjuten skolstart prövas av hemkommunen efter begäran av barnets vårdnadshavare (7 kap. 10 § skollagen). Hemkommunens, dvs. i de flesta fall den kommun som eleven är folkbokförd i,

²³ Prop. 2009/10:165.

²⁴ Högsta förvaltningsdomstolen, avgörande den 1 juli 2013 i mål nr 6107-12.

beslut i fråga om uppskjuten skolstart kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 § första stycket 2 skollagen).

Om ett barns vårdnadshavare begär det hos hemkommunen, ska barnet redan höstterminen det kalenderår barnet fyller sex år jämföras med skolpliktiga barn i fråga om rätten att börja skolan (7 kap. 11 § skollagen). Regeringen beslutade i mars 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur en tioårig grundskola med skolstart vid sex års ålder lämpligast skulle kunna införas. Utredningen som benämndes Grundskoleutredningen (U 2014:05), överlämnade sitt slutbetänkande (SOU 2015:81) i september 2015. Grundskoleutredningen föreslår att skolplikten ska inträda vid sex års ålder, men har två alternativa lösningar. I det första alternativet kvarstår förskoleklassen som en egen skolform, men blir obligatorisk. Det andra alternativet som utredningen benämner sexårsklass, blir ett första förberedande år i en tioårig grundskola. Betänkandet bereds vid tidpunkten för publiceringen av detta betänkande i Regeringskansliet.

Skolpliktens upphörande

Huvudregeln är att skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det nionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten (7 kap. 12 § skollagen). Om eleven däremot går i specialskolan, upphör skolplikten vid utgången av det tionde året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten. Tidigare var skolpliktens upphörande kopplad till elevens ålder, men numera används i stället antal skolår för att ange när skolplikten enligt huvudregeln ska upphöra. För den elev som inte har gått ut högsta årskursen när skolplikten annars skulle ha upphört, upphör skolplikten i stället ett år senare, dock senast när eleven fyller 18 år (7 kap. 13 § första stycket skollagen). Frågan om skolpliktens förlängning prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas dock frågan av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Skolplikten kan även upphöra under det förlängda skolpliktsåret.

Beslut om skolpliktens förlängning eller upphörande kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 12 § första stycket 3 skollagen).

Grundskoleutredningen som även hade i uppdrag att utreda och föreslå hur en förlängning av skolplikten med ett år för elever som inte

når behörighet till gymnasieskolans nationella program skulle kunna utformas och införas, föreslår i sitt betänkande (SOU 2015:81) att skolpliktens upphörande ska ändras på så sätt att skolplikten ska upphöra vid utgången av den högsta årskursen.

Rätt till utbildning efter skolpliktens upphörande

En elev i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan har rätt att slutföra den högsta årskursen, även om skolplikten har upphört dessförinnan. En elev i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan har också rätt att efter skolpliktens upphörande slutföra utbildningen under ytterligare två år, om eleven inte har nått upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås för respektive skolform. En elev i grundsärskolan har under denna tid rätt till minst 800 timmars undervisning utöver den i 11 kap. 7 § skollagen garanterade undervisningstiden, om eleven inte dessförinnan uppnått kunskapskraven.

En elev som har tagits emot i specialskolan och som på grund av sin funktionsnedsättning inte kan få tillfredsställande förhållanden i gymnasiesärskolan eller gymnasieskolan, får under vissa förutsättningar efter det att skolplikten har upphört och i mån av plats, genomgå ytterligare utbildning i specialskolan till och med vårterminen det kalenderår eleven fyller 21 år. Frågan om rätt att slutföra skolgången efter skolpliktens upphörande prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas frågan dock av Specialpedagogiska skolmyndigheten (7 kap. 15 och 16 §§ skollagen).

3.4.1 Deltagande i utbildningen

För en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan gäller obligatorisk närvaro i högst 190 dagar per år. Det betyder att eleven ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen om eleven inte har giltigt skäl att utebli (7 kap. 17 § skollagen).

Elevernas skolarbete ska förläggas måndag–fredag och vara så jämnt fördelat över dessa dagar som möjligt. Om det finns särskilda skäl, får antalet skoldagar i veckan begränsas till fyra för en grupp elever i årskurs 1 eller 2.

I grundsärskolan och specialskolan får rektorn, om det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens fysiska eller psykiska förutsättningar, besluta om andra lärotider för en elev. Ett sådant beslut får omfatta högst ett läsår. Rektorn får inte delegera ansvaret för ett sådant beslut och innan det fattas ska eleven och elevens vårdnadshavare få tillfälle att yttra sig. Om det behövs, ska rektorn höra företrädare för elevhälsan innan beslutet fattas. För läsåret eller för kortare tid ska det också finnas ett schema för undervisningen.

Om en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag (7 kap. 17 § skollagen). Av förarbetena till skollagen framgår att för att syftet med bestämmelsen ska uppnås är det viktigt att informationen till vårdnadshavare lämnas så snart som möjligt. Vidare framgår att elevens vårdnadshavare ska informeras, inte bara när eleven uteblir från obligatoriska inslag, utan även vid frånvaro från annan verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen. Informationen ska lämnas samma dag som frånvaron inträffar om det inte finns särskilda skäl. Sådana skäl kan vara t.ex. att frånvaron avser elevens sista lektion före skoldagens slut.²⁵

Ovan nämnda bestämmelser omfattar såväl skolpliktiga elever som icke skolpliktiga elever som deltar i utbildningen. Även om deltagandet är frivilligt för icke skolpliktiga elever har en elev som deltar i utbildningen inte rätt att välja bort vissa delar.²⁶

Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska hindret snarast anmälas till skolenheten. Rektorn får besluta hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras (4 kap. 8 § skolförordningen [2011:185]).

²⁵ Prop. 2009/10:165.

²⁶ Prop. 2009/10:165. Deltagande i konfessionella inslag enligt 1 kap. 7 § skollagen är dock alltid frivilligt.

3.4.2 Ledighet

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan får rektorn bevilja en elev kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas (7 kap. 18 § skollagen). Då även icke skolpliktiga elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan är skyldiga att delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen enligt 7 kap. 17 § skollagen, omfattas även dessa elever av bestämmelsen om ledighet.²⁷

Ett beslut om ledighet ska enligt förarbetena grundas på en samlad bedömning av elevens situation. Bland de omständigheter som normalt bör beaktas kan särskilt nämnas frånvarons längd, elevens studiesituation, möjligheterna att på olika sätt kompensera den förlorade undervisningen samt hur angelägen ledigheten är för eleven. Vad som utgör en enskild angelägenhet anges inte i bestämmelserna. I förarbetena ges som exempel att det skulle kunna vara vissa resor, familjehögtider eller religiösa högtider.²⁸

Enligt Skolverkets juridiska vägledning angående frånvaro och ledighet finns det inget utrymme för att generellt medge att t.ex. aktiviteter i kulturskola eller olika idrottsaktiviteter som elever deltar i vid sidan av skolarbetet ska utgöra grund för ledighet för enskild angelägenhet. En återkommande ledighet som ligger på samma schema-position eller som sker på samma ämneslektioner kan också allvarligt försvåra en elevs möjligheter att nå kunskapskraven för det ämnet.²⁹

Det är alltid rektorn, eller den rektor som bestämmer, som ska fatta beslut om kortare ledighet. En rektor får med stöd av 2 kap. 10 § andra stycket skollagen uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter. Rektorn får dock inte uppdra åt någon annan att fatta beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar. När det gäller ledighet som överstiger denna tid saknar rektor möjlighet att överlåta beslutanderätten, eftersom ett sådant beslut om ledighet för längre tid enligt motiven måste grundas på en samlad bedömning av elevens situation. Det är ett överväg-

²⁷ Prop. 2009/10:165.

²⁸ Ibid.

²⁹ Skolverket (reviderad april 2013) ”Juridisk vägledning angående frånvaro och ledighet”.

ande som rektor är bäst lämpad att göra eftersom rektorn får anses ha bäst kännedom om elevens förhållanden.³⁰

Skolverket har i allmänna råd om hur skolor ska arbeta med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan angett att rektor bör se till att det finns rutiner för att hantera ansökningar om ledighet och för att anmäla förhinder att delta i utbildningen. Vidare anges att rektorn bör se till att det finns rutiner för att det görs en samlad bedömning av elevens skolsituation inför beslut om längre ledighet, samt att elever och vårdnadshavare informeras om skyldigheten att anmäla förhinder att delta, de begränsade möjligheterna till ledighet som finns och om att frånvaro kan försvåra elevens möjlighet att nå de nationella målen för utbildningen.³¹

3.4.3 Befrielse

En elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan får på begäran av elevens vårdnadshavare befrias från skyldigheten att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl (7 kap. 19 § skollagen). Ett sådant beslut får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår. Det är rektorn som beslutar om befrielse och rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta sådana beslut. Bestämmelsen motsvarar delvis 3 kap. 12 § i 1985 års skollag. Enligt denna regel var villkoret för befrielse dock att det med hänsyn till särskilda omständigheter inte var rimligt att kräva att eleven skulle delta.

Som skäl till att det numera krävs synnerliga skäl för befrielse framförde regeringen i förarbeten till skollagen att det förekom att befrielse medgavs av hänsyn till elevernas speciella inställning och hemmiljö på ett sätt som gick längre än vad som varit lagstiftarens avsikt och utan att försök gjordes att anpassa undervisningen. Vidare framhöll regeringen att undervisningen i skolan ska vara allsidig och saklig samt utformas så att alla elever kan delta, oberoende av elevens och elevens vårdnadshavares religiösa eller filosofiska uppfattning. Därtill föreslog regeringen följande som alternativ till beslut om befrielse:

³⁰ Prop. 2009/10:165.

³¹ Skolverkets allmänna råd om att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

I skollagen och läroplanerna understryks vikten av en dialog mellan skola och vårdnadshavare. Genom en förtroendefull och fungerande dialog med hemmen kan skolan skapa förståelse för skolans verksamhet och för olika inslag i undervisningen. Skolan bör också tillfälligtvis, om det är rimligt, kunna använda gruppindelning eller andra organisatoriska och pedagogiska åtgärder för att undvika att känsliga situationer uppstår för enskilda elever eller grupper av elever. Det kan t.ex. avse simundervisning där flickor och pojkar skiljs åt. Undervisningen ska dock bedrivas i enlighet med den värdegrund som finns i läroplanerna. Därmed ska det inte förekomma inslag som kan uppfattas som kränkande för någon.³²

Trots dessa lösningar ansåg regeringen att det inte kunde uteslutas att det i vissa utpräglade undantagsfall kan behövas en möjlighet att medge en elev befrielse från enstaka obligatoriska inslag i undervisningen, men att sådan befrielse bara ska kunna medges när det finns synnerliga skäl. På vad som avsågs med synnerliga skäl anförde regeringen följande:

Kravet på synnerliga skäl innebär att skälen för befrielse måste vara mycket starka. I enstaka fall kan det vara rimligt att en elev som ligger långt före i sin kunskapsutveckling och har nått kunskapskraven befrias från vissa inslag i undervisningen. I normalfallet ska dock en elev som har nått kunskapskraven, när det gäller ett specifikt inslag i undervisningen, gå vidare med ett mer avancerat och mer utmanande inslag. Det får överlämnas till rättstillämpningen att närmare klargöra när bestämmelserna ska tillämpas. Befrielse bör endast kunna gälla enstaka inslag i undervisningen. En elev får inte heller medges befrielse i sådan utsträckning att eleven riskerar att inte nå kunskapsmålen eller kunskapskraven i ett ämne. Ett beslut om befrielse ska därför kunna avse endast enstaka tillfällen under ett läsår.³³

Synnerliga skäl för befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen har prövats i ett mål av Kammarrätten i Sundsvall.³⁴ I målet begärde två föräldrar att deras dotter inte skulle behöva delta i dansmomentet i samband med undervisning i ämnet idrott och hälsa. Som skäl till denna begäran uppgav föräldrarna att flickan, liksom föräldrarna, tillhörde den laestadianska rörelsen (en luthersk inomkyrklig väckelserörelse) och kunde på grund av sin

³² Prop. 2009/20:165.

³³ Ibid.

³⁴ Kammarrätten i Sundsvall, avgörande den 4 juli 2013 i mål nr 1494-12.

religiösa övertygelse inte delta i undervisningen vad gällde traditionella och moderna danser.

Av Kammarrättens domskäl framgår att den s.k. proportionalitetsprincipen skulle beaktas vid denna prövning, vilket kan sägas innebära att om ett förvaltningsbeslut är betungande för en enskild, ska nackdelarna för denne stå i ett rimligt förhållande till den nytta för det allmänna som åtgärden syftar till. Domstolen konstaterade därefter att momentet dans endast utgör ett delmoment i ämnet idrott och hälsa och inte någon större del av ämnet. Vidare anförde domstolen att det inte framgick av utredningen i målet att skolan hade gjort tillräckliga försök att hitta alternativ för flickan att visa sina färdigheter i rörelse till musik. Mot denna bakgrund kom kammarrätten fram till att flickan och hennes föräldrars religiösa övertygelse måste ges prioritet i förhållande till de möjligheter som skolan borde ha att anpassa undervisningen så att flickan kunde delta och visa färdigheter. Det fanns därför enligt kammarrätten synnerliga skäl för att bevilja henne befrielse från att delta i dansmomentet i ämnet idrott och hälsa.

Det bör i det här sammanhanget förtydligas att den tidigare rätten till befrielse från undervisning i religionskunskap för elever som tillhör vissa trossamfund upphävdes fr.o.m. den 1 juni 1997 efter förslag i propositionen *Fristående skolor m.m.* (prop. 1995/96:200). Av 1 kap. 7 § skollagen framgår att deltagande i konfessionella inslag i utbildning som bedrivs av enskild huvudman alltid är frivilligt.

3.5 Ansvar för att skolplikten fullgörs

Ansvar för att skolplikten fullgörs ligger på flera parter.

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt (7 kap. 20 § skollagen). Kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialsolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen (7 kap. 22 § skollagen).

Hemkommunen, vilken i de flesta fall är den kommun där individen är folkbokförd³⁵, har ansvar för att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning (7 kap. 21 § skollagen). Enligt förarbetena³⁶ till skollagen har hemkommunen alltid ett ansvar för en skolpliktig elevs skolgång, även om den sker i en skola med en annan huvudman än hemkommunen. Hemkommunen kan från en dag till en annan bli skyldig att erbjuda en plats i sin skola om en elev väljer att sluta i den skola där eleven tidigare gått. Hemkommunen behöver också få information från elevens skola om det finns elever som utan giltiga skäl är frånvarande från obligatoriska inslag i undervisningen i en betydande omfattning. Det är sannolikt att hemkommunen så småningom får ta ansvar för en sådan elevs skolgång. Risken finns också att en sådan elev kan ”falla mellan stolarna” och råka i svårigheter som blir svårare att åtgärda ju längre tid de pågår. Den skola där eleven går ska därför anmäla till hemkommunen om eleven uppvisar ogiltig frånvaro som är av betydande omfattning (prop. 2009/10:165).

Det finns också anledning att i sammanhanget förtydliga att ansvaret för skolpliktsbevakningen när det gäller barn och ungdomar som är placerade vid särskilda ungdomshem åligger barnens och ungdomarnas hemkommuner. Samverkan krävs mellan hemkommun, socialtjänst och ungdomshem för att fullgöra detta.

Skolverket har i allmänna råd³⁷ om hur skolor ska arbeta med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan angett att hemkommunen respektive huvudmannen bör ha rutiner för att tillse att skolplikten fullgörs och att huvudmannen bör ha en samlad bild av elevernas frånvaro. Vidare anges att rektorn bör skapa rutiner för kontinuerlig frånvarorapportering som gör det möjligt att snarast uppmärksamma och ha en samlad bild av elevernas frånvaro. Rektorn bör även se till att det finns rutiner för rapportering av ogiltig frånvaro till vårdnadshavaren som säkerställer att informationen når vårdnadshavaren samma dag. Vidare anges att rektorn bör se till att orsaker till frånvaro utreds skyndsamt och att konkreta åtgärder sätts in med utgångspunkt i den

³⁵ 29 kap. 6 § skollagen.

³⁶ Prop. 2009/10:165.

³⁷ Skolverkets allmänna råd om att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

genomförda utredningen för att komma till rätta med ogiltig frånvaro. Rektorn bör även följa upp de åtgärder som vidtagits och vid behov pröva andra åtgärder för att komma till rätta med ogiltig frånvaro samt ha rutiner för samverkan med elevhälsan och vid behov med andra samhällsfunktioner.

3.5.1 Tvångsåtgärder när en elev inte fullgör sin skolgång

Angående skolpliktens tvångsmedel uttalade departementschefen bl.a. följande i förarbetena (prop. 1985/86:10) till 3 kap. 16 § i 1985 års skollag (motsvarigheten till nuvarande 7 kap. 23 §):

När ett barn utan giltig orsak uteblir från skolan bör i första hand skolans personal försöka komma till rätta med problemet genom samtal med barnet och dess vårdnadshavare. (...) Vårdnadshavares ovillighet att få barnet till skolan kan ha olika orsaker. I en del fall kan skälet vara att barnet självt inte vill gå till skolan. Andra orsaker kan vara att vårdnadshavarna är oroliga för trafiken på vägen till skolan eller för att barnet skall bli utsatt för mobbning. Det kan också hända att vårdnadshavarna vill att barnet skall få en annan lärare eller få gå vid en annan skolenhet. I en del fall kan vårdnadshavarnas åtgärd att hålla barnet hemma vara avsedd som påtryckningsmedel för att få till stånd en ändring, t.ex. överflyttning till en annan skolenhet. (...) Det är viktigt att skolan försöker komma till rätta med de bakomliggande orsakerna. Skolan bör på alla sätt sträva efter att söka få till stånd en lösning i samförstånd med vårdnadshavarna och barnet. (...) Men skolan kan självfallet inte falla undan för krav på att barnet skall få en viss lärare e.d. I de fall där varken övertalning eller rimligt tillmötesgående från skolans sida hjälper inställer sig frågan om tvångsmedel. (...) Jag har hela tiden talat om fall där vårdnadshavarna inte har gjort vad på dem ankommer för att barnet skall inställa sig i skolan. Fall kan finnas där barnet uteblir utan att vårdnadshavarna kan lastas. Det gäller särskilt när barnet är i högstadietåldern och tillsynen av naturliga skäl inte kan vara lika långtgående som tidigare. Självfallet får skolan inte låta det bero. Personalen måste få barnet att inse sitt eget bästa. Jag anser det inte rimligt att tillåta tvångsmedel i sådana situationer.³⁸

Enligt skollagen har hemkommunen möjlighet att förelägga en vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter, oavsett om utbildningen där eleven fullgör sin skolplikt bedrivs av en offentlig eller enskild huvudman. När det gäller elever i specialskolan och sameskolan är

³⁸ Prop. 1985/86:10.

det huvudmannen för dessa skolformer som fattar beslut om ett föreläggande. Ett föreläggande får förenas med vite.

Om eleven inte fullgör sin skolgång och det beror på att vårdnadshavaren inte gjort vad denne är skyldig att göra är hemkommunens skarpaste verktyg möjligheten att använda sig av föreläggande, vilket kan förenas med vite. När det gäller elever i sameskolan och specialskolan är det Sameskolstyrelsen respektive Specialpedagogiska skolmyndigheten som beslutar om vitesföreläggande.

Enligt förarbetena³⁹ till skollagen bör ett beslut om vitesföreläggande föregås av en utredning av skälen till att eleven inte fullgör sin skolplikt. I utredningen bör eleven och elevens vårdnadshavare komma till tals och ge sin syn på situationen. Utredningen bör ske i samråd med personal inom elevhälsan. Det är också angeläget att eleven och elevens vårdnadshavare får information om innebörden av att skolplikten inte fullföljs. Vidare är det av stor vikt att vitesföreläggandet utformas på ett sådant sätt att det blir tydligt för elevens vårdnadshavare exakt vad han eller hon ska göra och vid vilken tidpunkt detta senast ska ske.

Vidare framgår av förarbetena att föreläggandet bör vara utformat så att det alltid finns en möjlighet att fullgöra det genom att eleven inställer sig vid en skola med offentlig huvudman där skolplikten kan fullgöras. Ett föreläggande som gäller en vårdnadshavare till en elev som fullgör skolplikten vid en fristående skola bör därför ge vårdnadshavare alternativa möjligheter att fullgöra sina skyldigheter. Detta kan ske antingen genom att vid en viss tidpunkt visa att barnet fullgör sin skolgång vid en fristående skola eller genom att barnet vid samma tidpunkt inställer sig vid en särskilt angiven skolenhet med utbildning som anordnas av en offentlig huvudman.⁴⁰

Vitesföreläggandet måste vara utformat så att vårdnadshavare får helt klart för sig vad som fordras av vårdnadshavaren för att undgå skyldighet att betala det fastställda vitesbeloppet.⁴¹ Om föreläggandet innebär en skyldighet att vidta en viss åtgärd ska det, enligt 2 § lagen (1985:206) om viten, av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas.

³⁹ Prop. 2009/10:165.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

Det är viktigt att ett vitesföreläggande inte beslutas förrän alla tänkbara ansträngningar har gjorts för att finna en lösning på frivillig väg. Ett föreläggande får givetvis inte meddelas om eleven vägrar att gå i skolan trots att vårdnadshavaren har gjort vad som ankommer på honom eller henne i detta sammanhang (se prop. 1985/86:10).

Om vårdnadshavare inte följer ett vitesföreläggande får kommunen ansöka hos förvaltningsrätten om utdömmande av vite i enlighet med 6 § lagen om viten. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart om inte annat beslutas. Av 28 kap. 5, 7 och 8 §§ skollagen framgår att beslut om föreläggande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det finns rättsfall på området, bland annat ett mål⁴² rörande en pojke som inte fullgjort sin skolplikt. I målet finner kammarrätten, till skillnad från förvaltningsrätten, att det saknas förutsättningar för utdömmande av vite mot hans vårdnadshavare. Kammarrätten anför att en förutsättning för utdömmande av vite mot en vårdnadshavare som inte förmått sitt barn att fullgöra sin skolplikt är att vitesföreläggandet föregåtts av att alla tänkbara ansträngningar gjorts av nämnden för att finna en lösning på frivillig väg. Kammarrätten finner, till skillnad från förvaltningsrätten, att det inte är visat att barn- och utbildningsnämnden vidtagit åtgärder som på ett konstruktivt sätt kunnat bidra till att lösa situationen i förevarande fall. Kammarrätten anser att det saknas förutsättningar för utdömmande av aktuellt vite. Vidare anser Kammarrätten att ett vitesföreläggande endast får tillgripas om det är visat att barnets bristande skolgång beror på att en vårdnadshavare inte fullgjort vad som ankommer på denne. I målet hade sonen endast haft en sporadisk skolgång sedan början av 2008. Vårdnadshavaren har förvisso inte förmått honom att gå till skolan, men vårdnadshavaren har enligt kammarrätten aktivt samarbetat med skolan och socialtjänsten för att komma till rätta med skolsituationen. Rätten menar att det inte går att bortse från att sonen är i högstadieåldern och att det är han själv som, av okänd anledning, vägrat att gå i skolan. Vid en sammantagen bedömning är det inte visat att hans bristande skolgång berott på att vårdnadshavaren inte gjort vad som ankommer på vårdnadshavaren. Det finns därför inte förutsättning för vitesföreläggande, menar rätten.

⁴² Kammarrätten i Göteborg, avgörande den 25 augusti 2010 i mål nr 1385-10.

Skolverket har i allmänna råd⁴³ om hur skolor ska arbeta med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan angett att hemkommunen bör i fråga om föreläggande och vite ha rutiner för hur eleven och vårdnadshavaren ska komma till tals och ge sin syn på situationen, samt genomföra utredningen av skälen för elevens frånvaro i samråd med rektorn för elevens skolenhet och med elevhälsan.

⁴³ Skolverkets allmänna råd om att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

4 Förekomsten av frånvaro

Utredningen har i uppdrag att kartlägga långvarig och ofta återkommande frånvaro, såväl ogiltig som giltig i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. I det här kapitlet redogörs för mätningar av förekomsten av frånvaro i dessa skolformer. Fokus i kapitlet är på ogiltig frånvaro, men kapitlet innehåller också en diskussion om giltig frånvaro.

Alla skolpliktiga barn ska delta i den verksamhet som anordnas i skolan, om barnet inte har giltigt skäl att utebli. Barnens hemkommuner ansvarar för att rätten till utbildning tillgodoses och att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning. Barnets vårdnadshavare ska se till att barnet fullgör sin skolplikt. Kommunen ska se till att elever i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång¹ och när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning ska huvudmannen för den fristående skolan snarast lämna uppgifter om det till elevens hemkommun.

Trots skolplikten är ogiltig frånvaro vanligt förekommande. Försenade ankomster och ströfrånvaro bland elever är en del av den svenska skolans vardag. Ströfrånvaro kan dock eskalera och bli omfattande, eller så kan eleven helt vägra att komma till skolan. Också giltig frånvaro kan bli problematisk. En frånvaro som är så omfattande att den hotar att leda till att eleven inte når de sociala målen eller kunskapsmålen för utbildningen kan enligt utredningens bedömning benämnas som problematisk frånvaro. Det finns elever som är frånvarande från utbildningen i en så stor utsträckning att de inte får tillräckliga betyg för att nå behörighet till gymnasieskolans eller gymnasiesärskolans nationella program. Dessa elever får inte sin

¹ Även huvudmannen för specialskolan och sameskolan ska se till att elever i respektive skolform fullgör sin skolgång.

rätt till utbildning tillgodosedd och en framtid utan godkända betyg kan se dystert ut.

Att långvarig frånvaro förekommer i Sverige uppmärksammades ursprungligen i Skolverkets tillsyn. Det ledde till att förekomsten av långvarig ogiltig frånvaro kartlades 2007 och redovisades i rapporten *Rätten till utbildning*.² Därefter har förekomsten kartlagts i rapporten *Skolfrånvaro och vägen tillbaka*.³ Den senaste nationella kartläggningen av ogiltig frånvaro, *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*, publicerades av Skolinspektionen 2016.

Långvarig eller ofta återkommande frånvaro innebär ofta problem för den enskilda eleven och även för samhället kan frånvaro leda till svårigheter och kostnader. Att öka närvaron innebär således en vinst både för den enskilda eleven och för samhället. Ett första steg för att komma till rätta med den problematiska frånvaron är att belysa dess omfattning.⁴

En framgångsfaktor för att komma till rätta med frånvaro är att den uppmärksammas och registreras så fort som möjligt. Att frånvaro registreras är dock inte en tillräcklig åtgärd. Frånvaron måste analyseras för att klarlägga omfattning, mönster och system i frånvaron. Insatser för att främja närvaro och förebygga frånvaro behöver genomföras i varje skola. När det gäller problematisk frånvaro måste orsaker utredas på individnivå och följas av relevanta åtgärder som utgår från orsakerna till frånvaron.

Skolor och kommuner rapporterar och följer upp frånvaro på olika sätt och med olika kvalitet och intervall. Det här innebär att resultaten för samtliga undersökningar som redovisar frånvaro till viss del är osäkra, men undersökningarna kan ändå användas för att ge indikationer på vilka områden och verksamheter som behöver utvecklas.

² Skolverket (2008). *Rätten till utbildning. Om elever som inte går i skolan.*

³ Skolverket (2010). *Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.*

⁴ Dir. 2015:119.

4.1 Nationella mätningar av ogiltig frånvaro

I det följande redogörs för de nationella mätningar av ogiltig frånvaro som genomförts i de obligatoriska skolformerna.

Som *giltiga skäl för frånvaro* räknas bland annat sjukdom, beviljad ledighet eller befrielse från undervisningen i enlighet med skolförfattningarna.

Med *ogiltig frånvaro* avses frånvaro utan giltigt skäl från den obligatoriska verksamhet som anordnas.

Frånvaro kan avse såväl undervisning som annan skolverksamhet som ingår i utbildningen.

Den senaste nationella mätningen av ogiltig frånvaro genomfördes av Skolinspektionen i december 2015.⁵ Den är samtidigt den största undersökningen som gjorts i Sverige på temat. Undersökningen gällde grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan och omfattade två enkäter, en till samtliga kommuner och en till rektorer vid samtliga skolor. Rektorererna ombads svara på frågor om omfattningen av den ogiltiga frånvaron i november 2015.

Svarsfrekvensen på enkäten till kommunerna var 91 procent. Vid Skolinspektionens bearbetning av resultatet antogs bortfallet vara slumpmässigt. På grund av den höga svarsfrekvensen gjordes inte någon uppräknings för att motsvara samtliga kommuner. Av de tre storstadskommunerna svarade Göteborgs kommun inte på enkäten riktad till kommunen.

Svarsfrekvensen på enkäten till rektorerna uppgick till 71 procent. Bortfallet antogs vara slumpmässigt och de antalsuppgifter som redovisades räknades upp så att de skulle motsvara län, typ av huvudman och skolform, så att urvalets svar skulle motsvara de olika gruppernas faktiska andelar av totalpopulationer.⁶

Skolverket har tidigare genomfört två nationella mätningar av ogiltig frånvaro, läsåren 2006/07⁷ samt 2008/09.⁸ Mätningarna gällde frånvaro i grundskolan och grundsärskolan. Omfattningen av långvarig ogiltig frånvaro kartlades genom enkäter till alla barn- och utbildningsförvaltningar (eller motsvarande) med ansvar för grund- och grundsärskolan och till ett urval fristående skolor.

⁵ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

⁶ Ibid.

⁷ Skolverket (2008). Rätten till utbildning. Om elever som inte går i skolan.

⁸ Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

I det följande redogörs huvudsakligen för Skolinspektionens kartläggning av frånvaro. Vissa resultat i den jämförs också med Skolverkets tidigare kartläggningar. Det finns dock en osäkerhet i jämförelserna över tid. Det här beror på att uppföljningen av frånvaro har förbättrats i både skolor och kommuner under de senaste åren till följd av att allt fler skolor har tekniska system för registrering av frånvaro. Skolinspektionen påpekar dock, att det fortfarande i samband med kartläggningen 2015 fanns ett antal rektorer som meddelade att de ännu inte hade rutiner för frånvarorapportering och att de därför hade svårigheter att besvara enkäten. Att det finns en osäkerhet i jämförelsen av frånvaro över tid beror också på att Skolinspektionens enkät riktades till rektorerna för alla skolor, medan Skolverkets tidigare enkäter riktades till utbildningsförvaltningar som ombads uppskatta omfattningen av frånvaron samt till ett urval fristående skolor. Rektorerna kan antas ha god kännedom om frånvaron på den egna skolan, varför de uppgifter som redovisas för 2015 enligt Skolinspektionen är de hittills mest tillförlitliga. Samtidigt är det troligt att också dessa data döljer ett mörkertal på grund av att all frånvaro inte registreras av skolorna, en diskussion som utredningen återkommer till i kapitel 5, Frånvaro måste uppmärksammas.

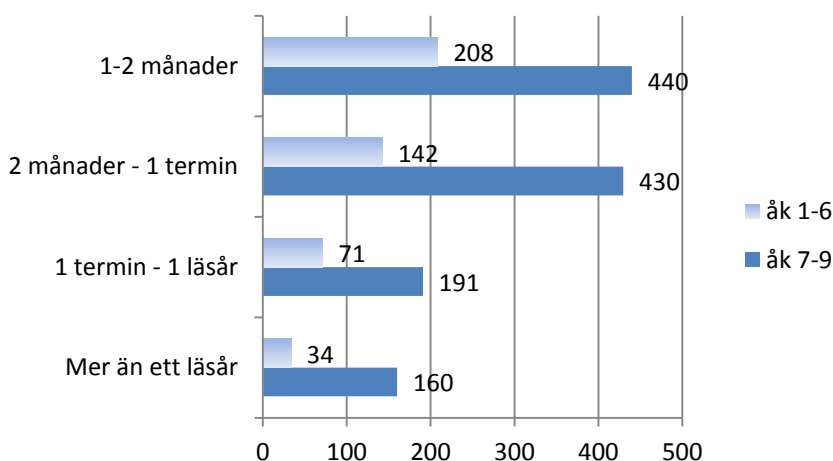
4.2 Ogiltig sammanhängande frånvaro i de obligatoriska skolformerna

I Skolinspektionens enkät mättes *ogiltig sammanhängande frånvaro* som avser sådan ogiltig frånvaro då eleven varit helt frånvarande i minst en månad.

Skolinspektionens resultat visar att nästan 1 700 elever hösten 2015 rapporterades ha ogiltig frånvaro i en månad eller mer. Med nästan en miljon skolpliktiga elever i Sverige motsvarar detta 1,7 av 1 000 elever. Den flesta av dessa (1 220 elever) hade varit frånvarande i en månad till en termin, men cirka 200 elever rapporterades ha varit borta från skolan under mer än ett läsår.

Ogiltig sammanhängande frånvaro är mer vanligt förekommande i årskurs 7–9 än i lägre årskurser. I figur 1 nedan visas rapporterat antal elever i årskurs 1–6 och 7–9 med ogiltig sammanhängande frånvaro uppdelat på frånvarons längd.

Figur 4.1 Rapporterat antal elever i årskurs 1–6 och 7–9 med ogiltig sammanhängande frånvaro uppdelat på frånvarons längd



Totalt rapporterades 455 elever i årskurs 1–6 ha ogiltig sammanhängande frånvaro, medan motsvarande antal bland elever i årskurs 7–9 var 1 221. Det här innebär att nästan fyra av 1 000 elever i årskurs 7–9 och knappt en av 1 000 elever i årskurs 1–6 hade varit sammanhängande frånvarande i minst en månad.

Förekomsten är i stort sett lika vanlig bland pojkar som bland flickor. Enligt kartläggningen är frånvaron ungefär lika vanlig i kommunala som i fristående skolor.

Skolinspektionen konstaterar att det inte skett någon ökning av den ogiltiga sammanhängande frånvaron sedan Skolverkets mätning läsåret 2008/09. Också i Skolverkets tidigare undersökningar framkom att könsfördelningen är jämn när det gäller sammanhängande frånvaro. När man jämför huvudmannatyperna och uppgifterna 2009 och 2015 är skillnaderna över tid så små att det inte går att dra några säkra slutsatser om utvecklingen.

När det gäller elever i årskurs 7–9 har storstäder⁹ och glesbygdskommuner¹⁰ en något högre andel elever med ogiltig sammanhängande frånvaro än genomsnittet för riket. I storstäder och glesbygdskommuner var den rapporterade andelen fem promille, medan genomsnittet för riket var fyra promille.

När man jämför kommungrupperna ingick enbart kommunala skolor i Skolverkets mätning 2009, varför Skolinspektionen har jämfört sina resultat för de kommunala skolorna med Skolverkets tidigare mätning. Den ogiltiga sammanhängande frånvaron verkar ha ökat i glesbygdskommunerna och minskat något i storstäderna. Ökningen i glesbygdskommunerna kan förklaras av att det skett en faktisk ökning, eller av att digitala system för frånvarorapportering kan ha införts senare i glesbygdskommuner än i storstäder och att rapporteringen av sammanhängande frånvaro därför nu blivit mer tillförlitlig i glesbygdskommuner.

I Skolverkets rapport 2010 utmärkte sig glesbygdskommuner inte genom en hög frånvaro i förhållande till övriga kommungrupper. I rapporten står också att personalen i ett par skolintervjuer som genomfördes i små skolor förde fram att skolans storlek är en viktig bakomliggande faktor till att det fanns relativt få problem med omfattande frånvaro. Skolpersonalen i dessa skolor menade att småskaligheten möjliggör att man tidigt uppmärksammar signaler om att något inte står rätt till. Att en elev är borta eller befinner sig i skolan utan att gå på lektioner märks i en liten skola. I mindre tätbefolkade kommuner är skolorna i genomsnitt mindre. Enligt Skolverket kunde detta tjäna som en förklaring till skillnader mellan olika typer av kommungrupper.¹¹

Skolinspektionen hade ursprungligen för avsikt att undersöka sambandet mellan skolstorlek och omfattningen av frånvaro, men det visade sig svårt att genomföra i praktiken, då elevantalet per skola som angavs av rektorerna i enkäten avvek från de nationella siffrorna i Skolverkets statistik. Det här gjorde det svårt att bedöma

⁹ Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning. Storstäder är Stockholm, Malmö och Göteborg.

¹⁰ Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning. Glesbygdskommuner är kommuner med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer. Antalet glesbygdskommuner är 20.

¹¹ Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

vilken uppgift som var mest korrekt och kunde tjäna som underlag för en sådan granskning.

Enligt en forskningsöversikt som publicerades 2014 går det att statistiskt säkerställa att elever på större skolor generellt sett har en högre grad av frånvaro och att det är vanligare med avhopp (sammanställningen täckte även gymnasieåldern) än på mindre skolor. Enligt översikten finns det studier som pekar på att elevers närvaro på ett generellt plan tenderar att gynnas av den mindre skolan. Samtidigt betonar författaren att frågan om vad som ligger bakom skolmisslyckanden är komplex, vilket gör det problematiskt att isolera skolstorleken som en oberoende faktor.¹²

4.3 Ogiltig upprepad ströfrånvaro i de obligatoriska skolformerna

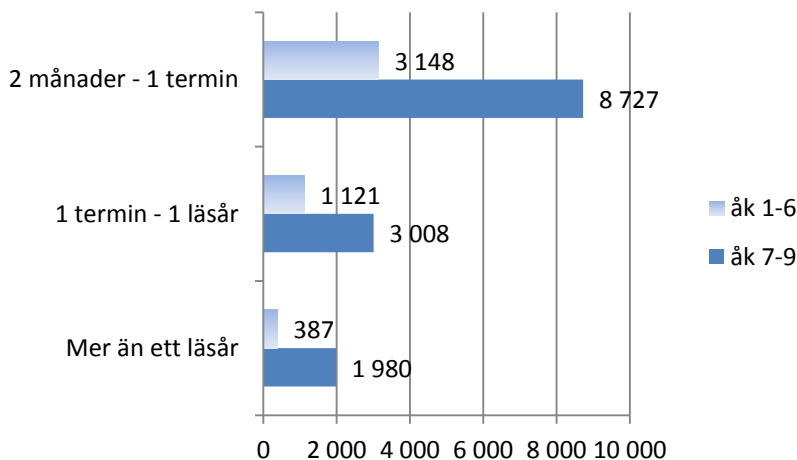
I Skolinspektionens enkät avsåg *ogiltig upprepad ströfrånvaro* ogiltig frånvaro från enstaka lektioner/dagar motsvarande cirka 5–20 procent frånvaro som pågått under minst två månader.

Resultaten visar att drygt 18 000 elever rapporterades ha ogiltig upprepad ströfrånvaro i november 2015. Två tredjedelar av de ströfrånvarande eleverna hade varit ogiltigt och upprepat ströfrånvarande i två månader till en termin. Drygt 2 300 elever rapporterades ha varit upprepat ströfrånvarande i mer än ett läsår.

Ogiltig upprepad ströfrånvaro är vanligare i årskurs 7–9 än i årskurs 1–6. Nedan visas rapporterat antal elever med ströfrånvaro i årskurs 1–6 och 7–9 uppdelat på frånvaron längd.

¹² Adolfsson, C-H (2014). Skolstorlekens påverkan på elevers skolprestationer och sociala situation i skolan – en forskningsöversikt.

Figur 4.2 Rapporterat antal elever i årskurs 1–6 och 7–9 med ogiltig upprepad ströfrånvaro uppdelat på frånvaros längd



Av eleverna i årskurs 1–6 rapporterades 4 656 ha ogiltig upprepad ströfrånvaro, medan motsvarande antal i årskurs 7–9 var 13 715. När man relaterar dessa siffror till det totala antalet elever i årskurs 1–6 innebär det att 7 av 1 000 elever hade varit upprepat ströfrånvarande, medan motsvarande uppgift för årskurs 7–9 var drygt 43 av 1 000 elever. Upprepad ströfrånvaro är något vanligare bland pojkar än bland flickor.

Upprepad ströfrånvaro i årskurs 7–9 är mer utbredd i kommunala skolor än i fristående. Nästan 47 av 1 000 elever i årskurs 7–9 i kommunal skola hade upprepad ströfrånvaro, medan motsvarande antal i fristående skolor var 28 av 1 000 elever. I årskurs 1–6 är ströfrånvaron däremot något högre i fristående skolor än i kommunala.

Andelen ogiltig ströfrånvaro i årskurs 7–9 var störst i storstäderna där drygt 60 av 1 000 elever hade en ogiltig upprepad ströfrånvaro. I glesbygdskommuner var andelen 49 promille, medan genomsnittet för riket var 43 promille.

Skolinspektionen konstaterar att 18 000 elever med upprepad ströfrånvaro är ett stort problem och en indikation på att fler insatser behövs. Antalet elever med ogiltig upprepad ströfrånvaro är betydligt större i den senaste mätningen av frånvaro än i Skolverkets motsvarande kartläggning 2009. En jämförelse visar en ökning med om-

kring 50 procent av ströfrånvaron totalt och en ökning i årskurs 1–6 på totalt 150 procent. Också i Skolverkets tidigare mätningar konstaterades en avsevärd ökning mellan 2007 och 2009, vilken ansågs bero på att uppföljningen av frånvaron förbättrats i kommunerna.

Den proportionellt största ökningen av upprepad ströfrånvaro i Skolinspektionens undersökning finns alltså i årskurs 1–6, även om ströfrånvaron fortfarande är mest utbredd i de senare årskurserna. Enligt Skolinspektionen kan detta vara en illavarslande signal, men det kan heller inte uteslutas att ökningen beror på att en tidigare underrapportering varit större för årskurs 1–6 än årskurs 7–9. Skolinspektionen anser att det är svårt att dra slutsatser om en faktisk ökning av ströfrånvaron, eller hur stor ökningen är, beroende på osäkerheten när det gäller jämförbarheten över tid mellan Skolverkets och Skolinspektionens undersökningar. Vid sidan av att mätmetoden förändrats något och att skolornas uppföljning av frånvaro förbättrats över tid avvek också Skolverkets definition av ogiltig upprepad ströfrånvaro något från Skolinspektionens, vilket påverkar jämförbarheten. Med *långvarig ogiltig ströfrånvaro* avsågs i Skolverkets mätning återkommande ogiltig frånvaro från vissa lektioner/ämnen/dagar under minst två månader. Den här definitionen ledde till vissa svårigheter vid inrapporteringen då respondenten själv fick bedöma vad som var återkommande ogiltig ströfrånvaro. Skolinspektionen valde att i sin mätning precisera att ströfrånvaron avser frånvaro motsvarande cirka 5–20 procent frånvaro som pågått under minst två månader. En svårighet med den här definitionen är dock, att en frånvaro som överstiger 20 procent, men inte heller är en ogiltigt sammanhängande frånvaro inte täcks in i undersökningen. Det kan konstateras att ströfrånvaron *som lägst* uppgår till det resultat som Skolinspektionen kommit fram till.

Den jämförelse av data mellan 2009 och 2015 som Skolinspektionen gjort visar på att ströfrånvaron vid båda tillfällena var mer utbredd bland pojkar än bland flickor i årskurs 7–9.

De fristående skolorna rapporterade både 2009 och 2015 en högre andel elever med upprepad ströfrånvaro i årskurs 1–6 än de kommunala skolorna. När det gäller årskurs 7–9 är mönstret det motsatta både 2009 och 2015. Kartläggningen 2015 visar att andelen elever med upprepad ströfrånvaro i årskurs 7–9 ökat betydligt mer i de kommunala än i de fristående skolorna. Den här ökningen kan handla om en faktisk ökning och skillnad mellan kommunala

och fristående skolor, eller om att införandet av digitala system för frånvarorapportering lett till en mer tillförlitlig bild av ströfrånvaron i kommunala skolor. Det saknas uppgifter om vilka skolor som har digitalt stöd för sin frånvarorapportering. Det kan vara så, att dessa system är vanligare i kommunala skolor än i fristående. System för frånvarorapportering upphandlas ofta för en hel kommun, vilket innebär att alla kommunens skolor kan ta del av det.

När man jämför kommungrupperna ingick enbart kommunala skolor i Skolverkets mätning 2009, varför Skolinspektionen har jämfört sina resultat för de kommunala skolorna med Skolverkets tidigare mätning. Både 2009 och 2015 var andelen elever med ogiltig upprepad ströfrånvaro i de kommunala skolorna högst i storstäderna. Den största ökningen av upprepad ströfrånvaro har rapporterats för glesbygdskommuner.

Ett skäl till att frånvaro är svårt att mäta, speciellt när det gäller utvecklingen över tid, är att det under 2000-talet kontinuerligt införts digitala system för frånvarorapportering i skolorna. Det här har lett till en högre registrerad frånvaro, vilket dock inte behöver innebära att förekomsten av frånvaro ökat. Skolorna mäter dessutom frånvaro på olika sätt, till och med inom en och samma kommun. Att den rapporterade frånvaron har ökat i glesbygdskommuner kan bero på att dessa kommuner generellt är mindre till sin storlek, vilket kan ha lett till att digitala system för registrering av frånvaro införts senare än i större kommuner. En hypotes är att digitala system införts tidigare i kommuner med ett stort elevunderlag där behovet kan ha upplevts som större än i kommuner där elevunderlaget är relativt litet. Det är därför svårt att dra slutsatser om frånvaron reellt har ökat i glesbygdskommuner, eller om ökningen beror på att digitala system införts.

Införandet av digitala system kan eventuellt också förklara att ströfrånvaron ökat mer i de lägre årskurserna än de högre då digitalt stöd kan ha implementerats först i de högre årskurserna, men sedan också utsträckts till samtliga årskurser.

Det kan konstateras, att skolorna generellt har en bättre vetskap om antalet elever som har en sammanhängande ogiltig frånvaro jämfört med antalet elever med ströfrånvaro.

4.4 Ogiltig frånvaro i grundsärskola, specialskola och sameskola

I det följande redovisas Skolinspektionens resultat uppdelat på skolformerna grundsärskola, sameskola och specialskola.

Grundsärskolan

Grundsärskolan är ett alternativ till grundskolan för elever som inte bedöms kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav på grund av en utvecklingsstörning. Utbildningen ska anpassas efter varje elevs förutsättningar och består av nio årskurser. Antalet elever i grundsärskolan läsåret 2015/16 var knappt 9 800.

Totalt 30 elever som var inskrivna i grundsärskolan hade enligt rektorerna ogiltig sammanhängande frånvaro sedan minst en månad. Andelen elever med ogiltig sammanhängande frånvaro var därmed högre i grundsärskolan (3 av 1 000 elever) än i grundskolan (1,7 av 1 000 elever). Bland eleverna med sammanhängande frånvaro var pojkarna överrepresenterade. Andelen pojkar i grundsärskolan är 60 procent, men andelen pojkar bland elever med ogiltig sammanhängande frånvaro var 70 procent.

Enligt rektorerna var 155 elever upprepat ströfrånvarande under minst två månader. Andelen (16 promille) är något lägre än i grundskolan (18,5 promille).

Antalet elever med ogiltigt sammanhängande frånvaro i grundsärskolan är inte stort, men andelen var både 2009 och 2015 högre i grundsärskolan än i grundskolan. Det är oklart varför andelen ogiltigt sammanhängande frånvarande är högre i grundsärskolan än i grundskolan. Utredningen saknar också förklaring till att pojkar är överrepresenterade i den här gruppen. Flera rektorer uppgav att eleverna på grund av sin sjukdomsbild har en högre sjukfrånvaro och fler läkarbesök än elever i allmänhet. Sjukfrånvaro och läkarbesök utgör dock giltig frånvaro.

När Skolinspektionens resultat jämförs med Skolverkets undersökning från 2009 kan man konstatera att det i grundsärskolan rapporteras en fördubblad andel elever med upprepad ströfrånvaro, från cirka 8 promille 2009 till cirka 16 promille 2015. Den här ökningen kan dock enligt Skolinspektionen bero på en förbättrad frånvarorapportering samt på att enkäterna 2015 riktades direkt till

skolorna. Alternativt kan det handla om en reell ökning av ströfrånvaron i grundsärskolan.

Sameskolan

Barn till samer får fullgöra sin skolplikt i sameskolan i stället för årskurs 1–6 i grundskolan.¹³ I Sverige finns det fem sameskolor med totalt cirka 160 elever. Sameskolstyrelsen är huvudman för sameskolorna. Enligt rektorerna fanns det inte någon elev med sammanhängande ogiltig frånvaro i sameskolorna. De upplever heller inte problem med upprepade ogiltiga ströfrånvaro.¹⁴

Sameskolan ingick inte i Skolverkets tidigare mätningar av frånvaro, varför ingen jämförelse av utvecklingen över tid kan göras.

Specialskolan

Elever som är döva eller hörselskadade, dövblinda, har en grav språkstörning eller en synnedsättning tillsammans med ytterligare funktionsnedsättning kan gå i specialskolan. Det finns fem regionala och tre nationella specialskolor. Specialpedagogiska skolmyndigheten är huvudman för specialskolorna. Cirka 550 elever var inskrivna i specialskolan läsåret 2015/16.

Tre av nio rektorer i specialskolan besvarade Skolinspektionens enkät om frånvaro, vilket ledde till att Skolinspektionen inte publicerade resultat för specialskolan i sin kartläggning. För att kunna fullgöra sitt uppdrag bad utredningen därför om uppgifter från de specialskolor som inte besvarat Skolinspektionens enkät. Utredningen erhöll svar på sin förfrågan från ytterligare två specialskolor, vilket innebar att totalt fem specialskolor besvarade enkäten.

På Kristinaskolan, Vänersskolan, Östervångsskolan, Åsbackaskolan och Ekeskolan fanns det totalt knappt 180 elever läsåret 2015/16. I dessa fem specialskolor var antalet elever som rapporterades ha strö- eller sammanhängande ströfrånvaro dock så litet att det inte kan publiceras. Det blir heller inte meningsfullt att återge antalet som en andel av eleverna.

¹³ Även andra barn får fullgöra den delen av sin skolplikt i sameskolan om det finns särskilda skäl. Frågan prövas av Sameskolstyrelsen.

¹⁴ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

Utredningen har intervjuat rektor för ytterligare en specialskola. Enligt rektor är förekomsten av ogiltig frånvaro inte hög, bl.a. beroende på att specialskolan har en hög personaltäthet. Då elevantalet är litet i specialskolan får dock varje elevs frånvaro ett stort utfall i statistiken jämfört med hur det ser ut i grundskolan.

Specialskolan ingick inte i Skolverkets tidigare mätningar av frånvaro, varför någon tidigare uppgift om omfattningen av den ogiltiga frånvaron i specialskolan inte heller finns att tillgå.

4.5 Giltig frånvaro

4.5.1 Längre ledigheter

Enligt skollagen får en elev beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Längre ledighet får beviljas om det finns synnerliga skäl. Det är rektorn som beslutar om ledighet. Rektorn får inte uppdras åt någon annan att fatta beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar.¹⁵

Ett beslut om ledighet, oavsett längd, ska grundas på en samlad bedömning av elevens situation. Omständigheter som normalt ska beaktas är frånvarans längd, elevens studiesituation, möjligheterna att på olika sätt kompensera den förlorade undervisningen samt hur angelägen ledigheten är för eleven.¹⁶

Enligt rektorerna i Skolinspektionens enkät beviljades totalt 2 531 ledigheter som omfattade mer än 10 skoldagar under 2015. Det motsvarar cirka 2,5 promille av det totala elevantalet. Motsvarande antal i Skolverkets undersökning år 2009 var 11 100, drygt en procent av eleverna. Det har därmed skett en betydande minskning av antalet beviljade ledigheter.

En del skolor uppger att de har som policy att inte bevilja ledighet för resor, andra uppger att de inte beviljar ledighet vid perioder för nationella prov. Många rektorer uttrycker att de har som rutin att inte bevilja ledighet i mer än tio dagar. I Skolinspektionens enkät är det dock få rektorer som adresserar relationen mellan längden på ledigheten och elevens studiesituation.¹⁷

¹⁵ 7 kap. 18 § skollagen.

¹⁶ Prop. 2009/10:165.

¹⁷ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

Enligt många rektorer förekommer det att vårdnadshavare inte respekterar avslag på ledighetsansökan. I sådana fall kan eleven vara ogiltigt frånvarande eller sjukanmälas av vårdnadshavaren. En del rektorer uppger att de kallar vårdnadshavare till samtal om skolplikten i dessa fall. Några rektorer uppger att de gör en anmälan till socialtjänsten om vårdnadshavare inte respekterar avslag på ansökan om ledighet.¹⁸

4.5.2 Oroande giltig frånvaro

Enligt både Skolverkets och Skolinspektionens undersökningar är det inte alltid enkelt att entydigt avgöra om frånvaro är giltig eller ogiltig.

I Skolverkets enkät 2009 tillfrågades kommuner och skolor om sina erfarenheter. Två tredjedelar av kommunerna och en tredjedel av de fristående skolorna hade erfarenheter av att det kan vara svårt att avgöra om frånvaron är giltig eller ogiltig. De hade erfarenhet av att föräldrar vidimerar skolk som sjukfrånvaro och skyddar sina barns ogiltiga frånvaro. Enligt förvaltningars uppfattning kan föräldrar också ha en annan syn än skolan på vad som är giltig frånvaro, t.ex. sjukanmäla en hel dag för tandläkarbesök eller av oro låta barnet stanna hemma från skolan vid upprepade tillfällen för diffusa sjukdomsproblem. Det finns heller inte någon klar gräns mellan att vara sjuk, att vara så psykiskt trött att man inte klarar av att gå i skolan och att ha en ogiltig frånvaro.¹⁹

I Skolinspektionens enkät till rektorerna 2015 bekräftas bilden att till synes giltig frånvaro kan dölja bakomliggande problem som kan få allvarliga konsekvenser för den enskilda eleven. Skolinspektionen ställde i sin enkät en fråga till rektorerna ifall de på sin skola uppmärksammat oroande giltig frånvaro, t.ex. återkommande sjukdom eller att elever med vårdnadshavares medgivande uteblir från specifika ämnen såsom t.ex. idrott och hälsa. Av de rektorer som besvarade enkäten uppgav två tredjedelar att de uppmärksammat sådan oroande giltig frånvaro. Exempel på bakomliggande orsaker till oroande giltig frånvaro som nämndes av rektorerna var bland

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

annat psykisk ohälsa, psykosociala problem, elever som inte deltar på lektioner i idrott och hälsa eller att elever mycket frekvent sjuk-anmäls av vårdnadshavare. Oroande giltig frånvaro förekommer i alla årskurser.

Skolinspektionen konstaterar att omfattande, men formellt giltig frånvaro kan dölja samma typ av problematik som ligger bakom ogiltig frånvaro. Skolinspektionen betonar vikten av att varje skola har rutiner för att följa upp både giltig och ogiltig frånvaro.²⁰

4.6 Urvalsundersökningar om frånvaro nationellt och internationellt

4.6.1 Skolfrånvaro hösten 2015 enligt Prestationsprinsen och Skandias stiftelse Idéer för livet

Våren 2016 genomförde ett företag på uppdrag av den ideella föreningen Prestationsprinsen i samarbete med Skandias stiftelse Idéer för livet en enkätundersökning om den totala frånvaron i grundskolans årskurs 4–6 och 7–9 under höstterminen 2015.²¹

Det som särskiljer undersökningen från Skolverkets och Skolinspektionens mätningar är att den gällde både ogiltig och giltig frånvaro. I undersökningen användes begreppen oanmäld och anmäld frånvaro.

Enkäten som innehöll frågor om hur man för statistik, följer upp och arbetar med oanmäld och anmäld frånvaro besvarades av 487 skolledare och 186 kommuner. Svarsfrekvensen för skolledare var 13 procent, medan svarsfrekvensen för kommunerna var 64,1 procent.

I rapporten mättes antalet elever som hade en total frånvaro på 10–19 procent och över 20 procent. I rapporten benämns all frånvaro över 10 procent som problematisk frånvaro. Att vara borta 10–19 procent av höstterminens 20 veckor innebär i genomsnitt en frånvaro på cirka 2–4 veckor eller en halv- till en heldag i veckan. Att vara borta mer än 20 procent innebär att man i genomsnitt är borta en heldag varje vecka eller mer än fyra veckor.

²⁰ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

²¹ Öhman, A. (2016). Skolans tomma stolar. Om frånvaro i grundskolan och hur kommuner och skolor arbetar med frågan.

När resultaten för enkäten räknas upp för att motsvara nationell nivå resulterar det i följande siffror:

Tabell 4.1 Antal elever med en frånvaro som överstiger 10 % höstterminen 2015

	10–19 %	över 20 %
Enligt skolledare	över 38 000 elever	över 14 000 elever
Enligt kommuner	över 50 000 elever	cirka 18 000 elever

Rapporten gör inte anspråk på att bedöma det exakta antalet elever med hög frånvaro, men vill påvisa att det handlar om betydligt fler elever än vad nationella mätningar hittills indikerat. Enligt rapporten missar man ett stort antal elever med problematisk frånvaro genom att endast undersöka ogiltig frånvaro. Utredningen återkommer till resultat från undersökningen i kapitel 15, Huvudmannens skyldigheter och hemkommunens åtgärder inom ramen för skolpliktsbevakningen.

4.6.2 Skolverkets undersökning Attityder till skolan

Skolverket gör regelbundna nationella attitydundersökningar som omfattar elever och lärare i grund- och gymnasieskolan. I Attityder till skolan 2015 ställs bl.a. frågor till elever i årskurs 4–6 och 7–9 om de är borta utan tillåtelse från skolan.

Av eleverna i årskurs 4–6 svarar nio av tio att de aldrig är borta från skolan utan tillåtelse. Andelen är oförändrad jämfört med tidigare år. Av dem som svarar att de aldrig är borta utan tillåtelse är andelen flickor något högre än andelen pojkar och andelen elever med svensk bakgrund²² något högre än andelen elever med utländsk bakgrund.²³

Av eleverna i årskurs 7–9 anger sex av tio att de aldrig är borta utan att ha giltig frånvaro.²⁴ Cirka fem procent av eleverna²⁵ anger att de har ogiltig frånvaro minst en gång per vecka.

²² Med svensk bakgrund avses att eleven är född i Sverige och att minst en av föräldrarna är född i Sverige.

²³ Med utländsk bakgrund avses att eleven själv är född i ett annat land än Sverige eller att båda elevens föräldrar är födda i ett annat land än Sverige.

²⁴ Skolverket (2016). Attityder till skolan 2015.

²⁵ Konfidensintervallet för frågan är +/- 2 procent.

4.6.3 SCB:s undersökningar av barns levnadsförhållanden

SCB:s undersökningar av barns levnadsförhållanden visar hur barn i åldern 12–18 år har det (10–18 år före 2015). Uppgifterna bygger på intervjuer. De senaste uppgifterna är från 2014–15. I undersökningen uppger fem procent av eleverna i årskurs 6–9 att de skolkar minst en gång i månaden. Det förekom ingen signifikant skillnad mellan flickor och pojkar och inte heller utgående från om föräldrarna var ensamstående eller sammanboende.

I en tidigare rapport som baserades på uppgifterna i undersökningarna av barns levnadsförhållanden 2009–2011, Barns upplevelser av skolan,²⁶ uppgav åtta procent av eleverna i årskurs 7–9 att de skolkar minst en gång i månaden. Det fanns ingen signifikant skillnad mellan flickor och pojkar. Två procent av eleverna i årskurs 7–9 uppgav att de skolkar varje vecka. Bland eleverna i åldern 13–18 år var det vanligare att barn som bor med en ensamstående förälder skolkade än att barn som bor med sammanboende föräldrar gjorde det (21 procent jämfört med 13 procent).

4.6.4 Frånvaro i Skolinspektionens riktade tillsyn inom området skolpliktsbevakning

Skolinspektionen genomförde hösten 2010 en riktad tillsyn i 28 kommuner, 32 kommunala och 18 fristående skolor. Inriktningen var grundskolans årskurs 7–9, eftersom problemen med ogiltig frånvaro är störst i dessa årskurser. Urvalet av skolor var strategiskt och både verksamheter där det fanns indikationer på utvecklingsbehov och sådana som antogs uppfylla författningarnas krav avseende skolpliktsbevakning valdes ut. Tillsynen syftade inte till att ge en generell bild av skolpliktsbevakningen i landets alla kommuner och grundskolor.

Med hög ogiltig frånvaro avsågs vid tillsynen ogiltig frånvaro som omfattade mer än 20 procent av tiden under två månader eller mer. Eleven skulle därmed vara frånvarande minst en dag per vecka under en längre tid för att komma med i redovisningen.

²⁶ SCB (2012). Levnadsförhållanden, rapport 125. Barns upplevelser av skolan.

Tillsynen visade att i genomsnitt två procent av eleverna i årskurs 7–9 hade hög ogiltig frånvaro, vilket motsvarar två till fyra elever per skola.

Frånvarosituationen i de 49 skolor i urvalet som hade elever i årskurs 7–9 såg ut enligt följande:

Tabell 4.2 Antal och andel skolor samt andelen elever på skolorna med en ogiltig frånvaro som omfattade minst 20 procent. Grundskola årskurs 7–9, hösten 2010

Antal skolor	Andel skolor	Förekomst av ogiltig frånvaro som omfattar minst 20 %, andel av eleverna
14	29 %	0 % av eleverna
22	45 %	1–3 % av eleverna
6	12 %	4–6 % av eleverna
4	8 %	7–9 % av eleverna
3	6 %	Minst 10 % av eleverna

Som framgår av tabellen fanns det en stor variation i andelen elever med hög frånvaro. I sju skolor hade över sju procent av eleverna en hög frånvaro. Att förekomsten varierar i den här omfattningen beror på att urvalet vid tillsynen var ett riktat urval.

Enligt Skolinspektionen fanns det i tio procent av de undersökta skolorna större grupper av elever, tio eller fler, med stor ogiltig frånvaro. I dessa fall hade skolornas åtgärder och resurser inte räckt till för alla elever när det gällde att komma till rätta med problemet. Skolinspektionen lyfter i rapporten att det är särskilt angeläget att skolor i dessa fall får stöd från kommunen för att lösa de många gånger komplicerade elevärenden som det handlar om.

I tillsynen hade 40 procent av skolorna elever med ogiltig frånvaro i en omfattning som ledde till någon form av kritik av Skolinspektionen.

Bland de skolor som ingick i tillsynen hade fristående skolor färre elever med hög ogiltig frånvaro än kommunala skolor. Skolinspektionen hade inte något entydigt svar på varför det var så, men menade att det kan bero på att de fristående skolor som ingick i tillsynen var bättre på att motverka ogiltig frånvaro. Det kunde också handla om en underrapportering från fristående skolor till kommunen.

Därutöver kan storleken på skolan ha betydelse. Fristående skolor har i medeltal färre elever än kommunala skolor²⁷ och det kan vara så att man därför har bättre förutsättningar att hantera frånvaro. Ytterligare skäl kan enligt Skolinspektionen vara, att det fria skolvälet leder till en selektering av mer motiverade elever till fristående skolor, eller att vårdnadshavare som har gjort ett aktivt val kan vara mer engagerade i sitt barns skolgång, vilket kan ha en positiv inverkan på närvaron.²⁸

4.6.5 Frånvaro i idrott och hälsa

Skolinspektionen gjorde 2010 en s.k. flygande tillsyn i idrott och hälsa med inriktning mot skolhuvudmäns och skolors insatser för grundskolans årskurs 7–9. Tillsynen omfattade 95 skolhuvudmän och 172 skolor.²⁹ På en fjärdedel av de besökta lektionerna deltog alla elever. Andelen elever som deltog varierade mycket mellan de olika skolorna. På var tionde av de besökta lektionerna var så många som 30–50 procent av de elever som skulle vara på lektionen frånvarande av okänd anledning eller närvarande, men utan att delta i lektionens aktiviteter. Det fanns bara små skillnader mellan pojkar och flickor när det gällde närvaro och aktivitet på de besökta lektionerna.

Två procent av eleverna vid de granskade lektionerna var enligt lärarna befriade från att helt eller delvis delta i idrott och hälsa. Skolinspektionen konstaterar att andelen är hög med tanke på att möjligheten till befrielse är starkt begränsad i skollagen. Alla lärare hade heller inte en klar bild av vilka elever som verkligen hade beslut om befrielse. Skolinspektionen anser att skolorna behöver säkerställa att det finns beslut för elever som är befriade från hela eller delar av ämnet samt att alla berörda har kännedom om detta.³⁰

²⁷ Enligt uppgifter i Skolverkets officiella statistik läsåret 2015/16.

²⁸ Skolinspektionen (2011). Riktad tillsyn inom området Skolpliktsbevakning. Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn.

²⁹ Skolinspektionen (2010). Mycket idrott och lite hälsa. Skolinspektionens rapport från den flygande tillsynen i idrott och hälsa.

³⁰ Ibid.

4.6.6 PISA

PISA står för Programme for International Student Assessment. PISA är en internationell studie som undersöker i vilken grad utbildningssystemet bidrar till att femtonåriga elever är rustade att möta framtiden. PISA är ett OECD-projekt, men i PISA deltar både OECD-länder och icke OECD-länder. Elevernas förmågor undersöks inom tre kunskapsområden: matematik, naturvetenskap och läsförståelse. Vid varje tillfälle som studien genomförs är ett kunskapsområde huvudämne, men alla kunskapsområden undersöks varje gång, vilket möjliggör jämförelser över tid. Studien genomförs vart tredje år.

PISA 2015

PISA 2015 publicerades i december 2016.³¹ I PISA 2015 var naturvetenskap huvudämne för studien.³² I studien deltog 72 länder eller regioner, däribland samtliga 35 OECD-länder. Från Sverige deltog ett representativt urval av knappt 5 500 15-åriga elever från 202 skolor.

Resultaten från PISA 2015 visar att nio procent av de svenska eleverna anger att de skolkat en eller flera skoldagar under de två veckor som föregick PISA, medan OECD-genomsnittet var 19,7 procent.³³ Även andelen elever som skolkar från vissa lektioner är lägre bland svenska elever jämfört med OECD-genomsnittet. Av de svenska eleverna hade 16 procent skolkat från en eller flera lektioner under de två veckor som föregick PISA, medan genomsnittet i OECD var 26 procent. En jämförelse över tid visar också att det i Sverige skett en liten minskning av skolk från vissa lektioner mellan 2012 och 2015.

När det gäller sen ankomst är det vanligare bland svenska elever jämfört med OECD-genomsnittet. Över hälften av alla svenska elever, 54 procent, uppger att de kommit försent till skolan minst en gång under de senaste två veckorna, att jämföra med 44 procent för OECD i genomsnitt. Endast två OECD-länder, Chile och Israel, har en signifikant högre frekvens av sen ankomst än Sverige.

³¹ Skolverket, PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik. Skolverkets rapport baseras på PISA 2015 internationell rapport, OECD (2016b, 2016c) Volym I, kapitel 3 och Volym II, kapitel 1 och 3 med tillhörande tabeller.

³² Eftersom naturvetenskap är huvudområde i PISA 2015 baseras alla analyser på samband med resultat i naturvetenskap.

³³ OECD. PISA 2015 Results. Volume II.

Jämfört med PISA 2012 har det inte skett några större förändringar för Sveriges del.

Sen ankomst samvarierar liksom skolka negativt med resultat i naturvetenskap i så gott som alla OECD-länder. Sambandet för Sverige ligger på ungefär samma nivå som för OECD i genomsnitt.³⁴ Sena ankomster påverkar lärmiljön för alla elever i klassrummet. Sena ankomster avbryter undervisningen och försenade elever kan behöva mer stöd och hjälp av läraren.

Att skolka hela dagar är något vanligare på skolor med mindre gynnsam socioekonomisk sammansättning. Detta mönster gäller både i Sverige och i OECD som helhet, men mönstret är svagare i Sverige. När det gäller att skolka från enskilda lektioner finns ingen skillnad mellan skolor med olika socioekonomisk sammansättning. Elever som skolkat en hel dag eller mer under de senaste två veckorna presterar i genomsnitt lägre resultat än övriga elever och detta gäller även efter att hänsyn tagits till elevens socioekonomiska bakgrund och skolans socioekonomiska sammansättning. I Sverige är sambandet dessutom starkare än i OECD som helhet. Att skolka från vissa lektioner samvarierar också med lägre resultat, men kopplingen till resultat är något svagare jämfört med att skolka hela dagar. Även här är sambandet starkare i Sverige än i OECD i genomsnitt.³⁵

4.6.7 TALIS

TALIS, The Teaching and Learning International Survey, är en internationell studie som fokuserar lärares yrkesvardag. Studiens syfte är att öka kunskapen om lärandemiljöer och lärares och rektors arbetsvillkor.

Totalt deltog 34 länder eller regioner i TALIS 2013, däribland 24 OECD-länder eller regioner. TALIS 2013 visar att Sverige är det land, tillsammans med Finland, där sen ankomst och ogiltig frånvaro bland elever förekommer oftast jämfört med de andra länderna i undersökningen. De båda länderna ligger i topp när det gäller andelen lärare som arbetar i skolor som, enligt skolornas rektorer, har problem med sena ankomster och ogiltig frånvaro bland eleverna (78 respektive 67 procent för Sveriges del).³⁶

³⁴ Skolverket, PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik.

³⁵ Skolverket, PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik.

³⁶ Skolverket (2014). TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9.

4.7 Slutsatser och utredningens bedömningar

För närvarande följs frånvaro inte upp som en del av den nationella statistiken. Ogiltig frånvaro har dock kartlagts på nationell nivå genom enkätstudier, vilka genomförts åren 2007, 2009 och 2015.

Mätningarna avser förekomsten av ogiltig sammanhängande frånvaro i minst en månad. Därutöver har förekomsten av ogiltig upprepad ströfrånvaro mätts då den överstiger två månader.

Nästan 1 700 elever rapporterades ha en ogiltig sammanhängande frånvaro i minst en månad hösten 2015. Av dessa rapporterades cirka 200 elever ha varit borta från skolan i mer än ett läsår och av dessa gick 34 elever i årskurs 1–6. Utredningen anser att det är anmärkningsvärt att elever i så ung ålder är frånvarande i den här omfattningen.

Antalet elever med en upprepad ströfrånvaro som översteg två månader var 18 000. Av dessa rapporterades 2 300 ha varit upprepat ströfrånvarande i mer än ett läsår.

Det totala antalet ogiltigt frånvarande elever enligt definitionerna är knappt 20 000, vilket innebär drygt 20 av 1 000 elever, eller 20 promille.

Den sammanhängande frånvaron verkar inte ha ökat mellan 2009 och 2015, medan däremot förekomsten av omfattande ströfrånvaro har ökat betydligt, 50 procent. Motsvarande ökning av ströfrånvaron konstaterades också av Skolverket mellan mätningarna 2007 och 2009. Den stora ökningen av ströfrånvaro kan sannolikt förklaras av en osäkerhet i jämförelserna över tid mellan mätningarna, vilken beror på att rutinerna och uppföljningen av frånvaro i skolorna utvecklats samt på att insamlingsmetoden och definitionen av ströfrånvaro ändrades i Skolinspektionens mätning 2015.

Skolverket började mäta förekomsten av frånvaro på nationell nivå vid en tidpunkt då system för registrering av frånvaro ännu inte var allmänt utbredda. I dag ser situationen annorlunda ut då de flesta skolor har system där frånvaro registreras. Enligt Skolinspektionen är de data som publicerades senast de mest trovärdiga.

Både ogiltig sammanhängande frånvaro och upprepad ströfrånvaro är mer vanligt förekommande i årskurs 7–9 än i årskurs 1–6, vilket är en bild som också bekräftas av Skolverkets undersökningar

och tidigare forskning. Jönsson³⁷ belyser att skolökningen i de högre årskurserna. Detta kan ses som ett resultat av att organisationen i årskurs 7–9 ofta innebär flera ämneslärare samt olika klassrum. Havik³⁸ refererar till flera studier som visar att risken för frånvaro ökar vid övergång till nytt stadium eller när elever kommer till en ny skola.

Skolinspektionens data visar förekomsten av frånvaro indelat i årskurs 1–6 och 7–9. Utredningen anser att det vore av intresse att undersöka data för varje årskurs skilt för sig för att se om frånvaron ökar för varje årskurs, eller om ökningen sker i samband med övergångar.

Förekomsten av sammanhängande frånvaro är i stort sett lika vanlig bland pojkar som bland flickor. Upprepad ströfrånvaro är däremot något vanligare bland pojkar än bland flickor.

Sammanhängande frånvaro är ungefär lika vanlig i kommunala som i fristående skolor. Ströfrånvaro är något högre i fristående skolor i årskurs 1–6, men när det gäller årskurs 7–9 är ströfrånvaron betydligt mer utbredd i kommunala skolor.

När man granskar frånvaron utifrån SKLs kommungruppsindelning var förekomsten av både sammanhängande ogiltig frånvaro och ströfrånvaro i årskurs 7–9 större än genomsnittet för riket i storstäder och i glesbygdskommuner.

I grundsärskolan är andelen elever med ogiltig sammanhängande frånvaro högre än i grundskolan, 3 promille jämfört med 1,7 promille för grundskolan. Andelen elever med upprepade ströfrånvaro i grundsärskolan är däremot något lägre än i grundskolan.

Utredningen kan inte presentera en fullständig bild av omfattningen av ogiltig frånvaro i specialskolan. Antalet elever i de fem specialskolor som besvarade enkäten var litet och antalet elever med frånvaro så lågt att det inte kan publiceras.

Enligt rektorerna för sameskolorna fanns det inte någon elev med sammanhängande ogiltig frånvaro i sameskolorna. Rektorerna upplever heller inte att eleverna har upprepade ogiltiga ströfrånvaro.

När man jämför resultaten i Skolverkets och Skolverkets nationella mätningar av ogiltig frånvaro med resultat i Skolverkets och SCB:s attitydundersökningar samt med resultaten i TALIS och

³⁷ Jönsson, A. (1990). Skolk: en forskningsresumé

³⁸ Havik, T. m.fl. (2014). Parental perspectives of the role of school factors in school refusal.

PISA kan man konstatera att bilden av förekomsten av ogiltig frånvaro är olika och att förekomsten av ogiltig frånvaro mäts på många olika sätt.

4.7.1 Giltig frånvaro behöver följas upp

Självklart ska all frånvaro räknas in! Som förälder till en tjej med adhd är det ju glasklart att jag anmäler henne sjuk när hon ligger under täcket med ångest en dag i veckan. Eller är det bara feber som räknas som sjukdom??? – förälder³⁹

De mätningar av frånvaro som hittills gjorts av skolmyndigheterna i Sverige har haft ett fokus på ogiltig frånvaro. Detsamma gäller nationella och internationella urvalsundersökningar som innehåller frågor om frånvaro. Samtidigt har all frånvaro, såväl giltig som ogiltig en negativ inverkan på elevernas måluppfyllelse. Sammantaget finns det ett mörkertal avseende den totala omfattningen av frånvaron, både nationellt och internationellt.

Skolverkets definition av frånvaro baseras på vad som ansågs vara rimligt att mäta då den första undersökningen genomfördes 2007. Utredningen anser att de mätningar som genomförts på nationell nivå avser mycket omfattande och problematisk frånvaro. Endast förekomsten av ogiltig frånvaro har mätts. Skolverket konstaterar också i sin rapport 2010:

All långvarig frånvaro är självfallet ett problem för elevens lärande fastän det finns giltiga skäl som sjukdom eller beviljad ledighet. Även giltig långvarig frånvaro ställer särskilda krav på skolorna när det gäller t.ex. stöd och att ha en flexibilitet som tar hänsyn till elevens situation. Det skulle därför finnas anledning att undersöka omfattningen av all långvarig frånvaro, inte bara den ogiltiga, och att undersöka hur skolan arbetar med all typ av frånvaro.⁴⁰

Omfattande giltig frånvaro leder till samma svårigheter för eleven att nå målen för utbildningen som den ogiltiga frånvaron.

Våren 2016 genomförde ett företag på uppdrag av den ideella föreningen Prestationsprinsen i samarbete med Skandias stiftelse

³⁹ <https://prestationsprinsen.wordpress.com/2016/06/28/mycket-indikerar-en-stor-franvaro-i-grundskolan/>. Hämtat 20160705.

⁴⁰ Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

Idéer för livet en enkätundersökning om den totala frånvaron i grundskolans årskurs 4–6 och 7–9 under höstterminen 2015. Undersökningen är enligt utredningens kännedom den första kvantitativa mätningen i Sverige där både ogiltig och giltig frånvaro fokuserats.

Utredningen anser att all frånvaro behöver följas upp, oberoende av om den är giltig eller ogiltig. Det är längden på frånvaron som har betydelse för elevens måluppfyllelse. Utredningen anser därför att nationella mätningar av frånvaro behöver avse både ogiltig och giltig frånvaro.

4.7.2 Utredningen bedömer att nationell statistik om frånvaro behövs

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge Statens skolverk i uppdrag att samla in och redovisa nationell statistik om såväl giltig som ogiltig frånvaro.

Skälen för utredningens bedömning:

Utredningen anser att elevers frånvaro är ett samhällsproblem och att det därför krävs god kontroll och uppföljning av förekomsten på samma sätt som statistik över exempelvis arbetslöshet och sjuk-skrivningar. Frånvaro är ett komplext problem som bör uppmärksammas i större utsträckning, utifrån både arbetsmiljölagens intentioner att undvika ohälsa och en kvalitetsaspekt. Om inte elevernas problem uppmärksammas minskar möjligheterna att hitta lämpliga åtgärder, både på individ-, grupp- och organisationsnivå. Frånvaro är ett mått på skolans arbetsmiljö och bör analyseras inom ramen för internkontroll och integreras med övrigt kvalitetsarbete.⁴¹

Utredningen anser att det finns behov av en reguljär nationell uppföljning av frånvaro. I en studie av Department of Education i England påvisas att frånvaro har en statistiskt signifikant, negativ koppling till elevers måluppfyllelse. Sambandet kvarstår även då man kontrollerar för andra faktorer som påverkar måluppfyllelse, såsom

⁴¹ Häggqvist, S. (2000). Elevfrånvaro. Ett mått på skolans arbetsmiljö och elevernas hälsa.

tidigare kunskapsnivå och elevrelaterade faktorer.⁴² Frånvaron i England har minskat sedan en nationell uppföljning av frånvaro infördes.

Att frånvaron synliggörs kan leda till ett mer systematiskt och medvetet arbete för att minska den. Uppgifter om frånvaro på individnivå kan dock vara känsliga personuppgifter, vilket är en fråga som behöver utredas i särskild ordning om statistik på individnivå ska samlas in.

Hitills har uppgifter på nationell nivå om frånvaro samlats in genom enkäter till kommuner och fristående skolor. Utredningen anser att statistik om frånvaro kan insamlas från huvudmän som ansvarar för den utbildning de bedriver. Statistik kan insamlas årligen, eller alternativt vart tredje år.

Skolverket är statistikansvarig myndighet för skolväsende och barnomsorg. Utredningen anser att den statistikansvariga myndigheten är bäst lämpad för att bedöma innehåll och frekvens vid insamling av statistik om frånvaro och föreslår därför att regeringen ger myndigheten ett uppdrag som avser detta. Utredningen bedömer att statistikinsamlingen bör omfatta både giltig och ogiltig frånvaro, eftersom all frånvaro inverkar på måluppfyllelsen.

Ett alternativ till statistik på individnivå är en insamling av statistik på gruppnivå. En sådan insamling kan exempelvis omfatta antalet elever per årskurs och skola som varit frånvarande under en viss tidsperiod enligt indelningen:

1. Giltig frånvaro
2. Ogiltig frånvaro
samt en omfattning på frånvaron som exempelvis avser:
 - 10–19 procent av skoltiden
 - 20–29 procent av skoltiden
 - över 30 procent av skoltiden.

⁴² Department for Education, (2016). The link between absence and attainment at KS2 and KS4, 2013/14 academic year. Research report.

Den här indelningen av statistiken användes i den undersökning som genomfördes av den ideella föreningen Prestationsprinsen i samarbete med Skandias stiftelse Idéer för livet.⁴³ Utredningen överlåter dock till Skolverket att överväga hur insamlingen av statistik ska utformas.

⁴³ Öhman A. (2016). Skolans tomma stolar.

5 Frånvaro måste uppmärksammas

Utredningen har i uppdrag att belysa hur lärare, rektorer och övrig skolpersonal hanterar elevers frånvaro. I det här kapitlet fokuseras skolors arbete med att uppmärksamma, registrera och analysera frånvaro. Inledningsvis redogörs för syftet för registrering av frånvaro samt de bestämmelser som gäller för registreringen. Utredningen redogör för den stora variation som för närvarande finns när det gäller uppmärksamhet på frånvaro samt registrering och analys av denna. Det förekommer även variationer mellan skolor när det gäller hur snabbt man agerar på frånvaro. Kapitlet avslutas med utredningens slutsatser, bedömningar och förslag.

5.1 Syftet med registrering av frånvaro

Skolan behöver ta tag i sina elever. I början, om de sett att jag började tappa greppet, om skolan då hade tagit tag i mig. Skolan började när det redan var för sent.¹

Syftet med registrering av frånvaro är ytterst att säkerställa elevernas rätt till utbildning. Genom att skolan uppmärksammar frånvaro signalerar man betydelsen av att eleverna är närvarande. En frånvarande elev måste uppleva sig som saknad. Varje skola måste ha tydliga och kända rutiner för rapportering och registrering av frånvaro.

Frånvaron på individnivå kan se olika ut och ha olika mönster. Ibland är det ett ryckigt förlopp med hög frånvaro, ingen frånvaro och därefter hög frånvaro igen. Ibland är det ett snabbt förlopp med hög frånvaro direkt. Då kan det behövas en akut strategi för att

¹ Citat från utredningens intervju med flicka, 17 år, med erfarenhet av omfattande frånvaro.

bryta mönstret. Frånvaron kan också gälla ett visst ämne, t.ex. idrott och hälsa.

Registreringen av frånvaro möjliggör en tidig upptäckt av återkommande ströfrånvaro. Ströfrånvaro är en stark riskfaktor för att utveckla sammanhängande och bestående frånvaro. Det händer sällan att en elev helt plötsligt slutar komma till skolan, utan det är tvärtom något som växer fram under en längre tid och som oftast börjar med ströfrånvaro. Uppmärksammar inte skolan frånvaron tidigt, är risken stor att den övergår till långvarig ogiltig frånvaro. Då kan eleven dessutom ha hunnit utveckla psykisk ohälsa, isolering samt låg självkänsla och låg tilltro till skola, samhälle och sin framtid. Elever med långvarig frånvaro vittnar om att en avsaknad av frånvarokontroll var en av orsakerna till att deras frånvaro kunde bli så omfattande.²

En bra registrering av frånvaro är också en förutsättning för att ett systematiskt kvalitetsarbete som syftar till att främja närvaro och förebygga samt åtgärda frånvaro kan genomföras på både skol- och kommunnivå.

5.2 Bestämmelser om registrering av frånvaro

Att elevers frånvaro måste registreras uttrycks inte explicit i skolförfattningarna, men skolans åtaganden innebär implicit att den här skyldigheten finns. Skolan har en skyldighet att kartlägga och utreda frånvaro. Skolan har också en central roll när det gäller åtgärdandet av frånvaro. Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen ska hindret snarast anmälas till skolenheten. Rektorn får besluta hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.³

Rektor bör, enligt Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan,⁴ skapa rutiner för kontinuerlig frånvarorapportering som

² Hermansen, K. & Dzanic, E (2014). Inventering av insatser och metoder. Hemmasittare och problematisk frånvaro. Göteborgs stad.

³ 4 kap. 8 § skolförordningen.

⁴ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:34) om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

gör det möjligt att snarast uppmärksamma och ha en samlad bild av elevernas frånvaro och se till att orsakerna till frånvaron skyndsamt utreds.

Om en elev utan giltigt skäl uteblir från de obligatoriska skolformerna har rektor ansvar för att se till att elevens vårdnadshavare informeras. Informationen ska lämnas samma dag som frånvaron upptäcks.⁵ Enligt skollagen innebär skolplikten inte enbart att eleverna ska befinna sig i skolan, utan också krav på att de ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen. Om en elev avviker från skolan under skoltiden och vårdnadshavaren inte anmält att eleven inte kan delta i skolarbetet, har skolan en skyldighet att undersöka varför eleven inte är närvarande. Det är skolans ansvar att kommunikation sker och att information kommer till vårdnadshavare som gäller elevens skolsituation.

Det bör vara tydligt hur vårdnadshavaren förväntas meddela frånvaro, t.ex. vid sjukdom, men även hur vårdnadshavaren får information om eleven varit frånvarande. Elevens vårdnadshavare informeras i normalfallet samma dag, inte bara när eleven uteblir från obligatoriska inslag utan även vid frånvaro från annan verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen. Det finns inga regler om hur vårdnadshavaren ska informeras om elevens frånvaro. Det viktigaste är att försäkra sig om att mottagaren verkligen får meddelandet och att mottagaren förstår och kan ta informationen till sig, även när ärendet är mer komplicerat. I det enkla fallet är det tillräckligt om skolan meddelar vårdnadshavaren att eleven varit frånvarande via t.ex. telefon, sms eller e-post. Samtidigt kan mer komplexa situationer också kräva att tid avsätts för ett möte mellan hem och skola.⁶

Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.⁷ Särskilda skäl kan till exempel vara att frånvaron gäller den sista lektionen under skoldagen eller att eleven har varit frånvarande på arbetsplatsförlagd utbildning och att skolan därför inte nåtts av besked om frånvaron samma dag.⁸

⁵ 7 kap. 17 § skollagen.

⁶ Skolverket (2012). Allmänna råd. Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärds frånvaro i skolan.

⁷ 7 kap. 17 § skollagen.

⁸ Prop. 2009/10:165.

Ogiltig frånvaro anges i terminsbetyg

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska terminsbetyget i förekommande fall innehålla uppgift om omfattningen av den frånvaro som eleven har haft utan giltigt skäl under terminen.⁹ Uppgifter om frånvaro ska inte föras in i slutbetyg från grundskolan, specialskolan eller grundsärskolan.

Enligt Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan¹⁰ bör rektor fastställa rutiner för dokumentationen av ogiltig frånvaro. Rektor bör också fastställa hur den ogiltiga frånvaron som ska uttryckas i klocktimmar ska framgå av terminsbetyget respektive utdraget ur betygskatalogen. Rektor ska därutöver se till att elever och elevers vårdnadshavare informeras om att ogiltig frånvaro förs in i terminsbetyg respektive utdrag ur betygskatalogen.

Om det vid betygssättning saknas underlag för bedömning av en elevs kunskaper i ett ämne på grund av elevens frånvaro, ska betyg inte sättas.¹¹ I stället ska det markeras med ett streck i betygskatalogen i grundskolan och specialskolan.¹² Läraren avgör vilket underlag som behövs för betygssättning. Bland de obligatoriska ämnena var andelen elever med streck våren 2015 störst i ämnet svenska som andraspråk, följt av idrott och hälsa.

I och med att uppgiften om frånvaro kommer med i terminsbetygen är det viktigt att skolan har sådana rutiner att elever och vårdnadshavare får möjlighet att kontrollera uppgifter om ogiltig frånvaro så att felaktigheter kan rättas till. Skolan måste bidra till att utreda vad som är orsaken till frånvaron och om frånvaron anmäls på det sätt som anvisats.

⁹ 6 kap. 12 § skolförordningen och 17 § Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2014:50) om utformningen av terminsbetyg i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

¹⁰ Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

¹¹ 10 kap. 18 §, 12 kap. 18 § och 13 kap. 19 § skollagen.

¹² 6 kap. 19 § skolförordningen och 9 § Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:123) om betygskatalog.

Bestämmelser om sekretess

Vid registrering av frånvaro måste hänsyn tas till personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser. Uppgifter om hälsa är att betrakta som en känslig uppgift enligt personuppgiftslagen och får inte registreras utan uttryckligt samtycke från eleven eller vårdnadshavaren. Det gäller även en sådan uppgift som att eleven är "sjuk".¹³

Uppgiften om en elevs närvaro och frånvaro skyddas vanligen inte av någon bestämmelse om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:100). Det betyder att skolan normalt kan lämna ut uppgifter. Om frånvaroregistreringen finns i en allmän handling, exempelvis en logg över närvaro och frånvaro, har skolan även en skyldighet att lämna ut handlingen till den som begär.

Den bakomliggande orsaken till frånvaro kan däremot omfattas av elevvårdssekretess. Sekretessen i förhållande till vårdnadshavaren gäller inte om vårdnadshavaren behöver ta del av uppgiften för att kunna utöva sin rätt och skyldighet att, enligt föräldrabalken, bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Detta förutsatt att barnet inte lider betydande men om uppgiften röjs. Om vårdnadshavaren begär ut uppgiften behöver därför en sekretessprövning göras. Många gånger kan en sådan prövning leda till att uppgiften ska lämnas ut, om inte annat med hänsyn till att det är nödvändigt för att skolan ska kunna fullgöra sin verksamhet. Motsvarande bestämmelse om tystnadsplikt för de fristående skolorna återfinns i 29 kap. 14 § skollagen. För närvarande pågår en översyn av sekretessen och tystnadsplikten för skolan. I betänkandet Ökad insyn i fristående skolor¹⁴ föreslås att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också ska gälla handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Det skulle innebära att offentlighets- och sekretesslagen blir tillämplig på fristående skolor. Betänkandet bereds vid tidpunkten för publiceringen av detta betänkande i Regeringskansliet.

¹³ www.datainspektionen.se, hämtad 20161213.

¹⁴ SOU 2015:82.

5.3 Variationer i registrering och uppmärksammande av frånvaro

I det här avsnittet redogörs för variationer vid registrering och uppmärksammande av frånvaro. Variationerna beror bland annat på att skolor har olika system som innehåller olika variabler för registrering av frånvaro och att inrapportering i systemen sker i varierande grad. Därutöver har skolor varierande rutiner för uppföljning och åtgärder vid frånvaro och det förekommer brister i kännedomen och tillämpningen av rutinerna. All frånvaro registreras inte i systemen. Det kan också vara svårt att avgöra om frånvaro är giltig eller ogiltig. Att det finns brister som gäller registreringen av frånvaro leder till att det saknas ett tillförlitligt underlag för analys av frånvaro på många skolor.

Olika system för registrering av frånvaro

I de flesta skolor sker registrering av frånvaro i dag i s.k. studieadministrativa system. Systemen möjliggör sammanställning och bearbetning av uppgifter om elevers frånvaro i en omfattning och på ett sätt som tidigare inte varit möjligt.

Enligt en kartläggning som utfördes i början av 2016 som en del av en doktorsavhandling¹⁵ har alla kommuner i dag system för registrering av frånvaro. Tre år tidigare, 2013, saknade många kommuner ännu ett sådant system, eller åtminstone saknades information om ett sådant system på kommunens webbsidor.¹⁶ Enligt avhandlingen är de vanligaste systemen i kommunerna 2016 de följande:

Dexter	60 kommuner
InfoMentor	51 kommuner
Skola24 (Nova Software)	45 kommuner
edWise (Tieto)	43 kommuner
SchoolSoft	32 kommuner
Fronter	19 kommuner
Vklass	15 kommuner

¹⁵ Bodén, L. (2016). Present absences. Exploring the posthumanist entanglements of school absenteeism.

¹⁶ Ibid.

Därutöver finns det system som används av 2–5 kommuner och 12 kommuner har ett eget system.

Det finns enskilda huvudmän som har fler skolor och elever än de flesta kommuner. Inom grundskolan är den största enskilda aktören AcadeMedia. I AcadeMedia ingår Pysslingen Förskolor och Skolor AB med drygt 10 000 elever och Vittraskolorna AB med drygt 6 000 elever. Totalt ingår cirka 80 grundskolor i AcadeMedia.

Internationella Engelska Skolan i Sverige AB har 31 grundskolor och drygt 14 000 elever. I Kunskapsskolan i Sverige AB ingår 29 grundskolor med knappt 9 000 elever. I Fridaskolorna AB finns 5 grundskolor med drygt 2 000 elever.¹⁷ Jensen education har 7 grundskolor med knappt 1 200 inskrivna elever hösten 2016.¹⁸

Enligt uppgifter som utredningen inhämtat använder de största fristående huvudmännen sig av studieadministrativa system för registrering av frånvaro. I de flesta fall omfattar systemet alla elever som huvudmannen ansvarar för.

Att offentliga och enskilda huvudmän har system för registrering av frånvaro betyder dock inte per automatik att alla skolor rapporterar i ett sådant system. System för registrering av frånvaro finns på de flesta, men inte på alla skolor.

I syfte att få en bild av hur registreringen av frånvaro sker i de vanligaste studieadministrativa systemen har utredningen frågat några av de största systemleverantörerna hur inrapporteringen av frånvaro ser ut i systemet och vilka rapporter man kan få fram ur det.

Olika variabler ingår i olika system – vilket resulterar i olika statistik om frånvaron. I det följande beskrivs ett exempel på vilka variabler avseende frånvaro som kan ingå i systemen.

Frånvaro i systemet rapporteras på individnivå. Frånvaro indelas i giltig frånvaro, ogiltig frånvaro samt närvaro.

Giltig frånvaro kan t.ex. ha följande indelning:

- sen ankomst
- sen ankomst, ej materiel
- lektion ej fullföljd

¹⁷ Skolinspektionen, uppgifter avseende enskilda huvudmän 2014, uppgifter inhämtade av utredningen 2016-08-25.

¹⁸ Uppgift inhämtad via e-post från Jensen education 2016-08-26.

- annat skolarbete
- beviljad ledighet
- vårdnadshavare anmält.

Ogiltig frånvaro kan rapporteras enligt indelningen:

- sen ankomst
- sen ankomst, ej materiel
- lektion ej fullföljd
- elev anmält
- ej beviljad ledighet
- uppgift saknas.

Närvaro:

- ej materiel.

Från systemet kan vanligen frånvarorapporter på individnivå per dag, vecka, månad, termin och läsår skapas, liksom även rapporter per lärare, ämne, årskurs, skola och elevens kön.

Utredningens slutsatser om systemen för rapportering av frånvaro

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att frånvarosystemen ger möjlighet att utifrån huvudmäns och skolors behov registrera och analysera frånvaro på individnivå, gruppnivå, skolnivå och huvudmannanivå. Rent tekniskt är det möjligt att konstruera en mycket detaljerad registrering och rapportering av frånvaro, men i avsaknad av riktlinjer för vilka variabler en sådan registrering ska innehålla förekommer en variation i systemen och i de rapporter som systemen genererar.

Kravställningen av systemen är en mycket viktig uppgift för dem som ansvarar för upphandling. Rapporteringen av frånvaro utgör oftast endast en liten del av systemen, varför kravställningen gällande de variabler som ska rapporteras och som gäller frånvaro är

beroende av tid, intresse och kunskap hos den eller dem som upphandlar systemet. Vilket system som i slutändan väljs är därutöver en kostnadsfråga för beställaren.

Variation vid inrapportering av frånvaro

Om en elev på grund av sjukdom eller någon annan anledning inte kan delta i den verksamhet som anordnas ska hindret snarast anmälas till skolan. Rektorn får besluta hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras och skolan bör informera elever och dess vårdnadshavare om hur en sådan anmälan ska gå till.

Hur anmälningsskyldigheten ser ut varierar mellan skolor som har olika regler för hur frånvaron ska rapporteras. Det kan t.ex. ske via en app, via ett frånvarorapporteringssystem på internet, via telefon, sms eller via mail. Vissa skolor erbjuder flera olika möjligheter för rapportering, medan andra inte gör det. Den upplevda användarvänligheten påverkar föräldrars frånvarorapportering.

Vårdnadshavares villighet och förmåga att inrapportera elevers frånvaro varierar också. Det här leder till en variation när det gäller i vilken mån och vid vilken tidpunkt som frånvaro inrapporteras. I vissa fall upplever rektorer att vårdnadshavare sanktionerar elevers ogiltiga frånvaro genom att inrapportera den som giltig.

När det gäller skolans kontakt med vårdnadshavare kan det vara svårt för skolpersonal att nå vårdnadshavare via t.ex. telefon eller sms för att meddela om en elevs frånvaro. Vissa system för frånvarorapportering skickar automatiskt meddelande till vårdnadshavare när en elev anmäls som ogiltigt frånvarande. Att meddelande skickas innebär ändå inte per automatik att mottagaren läser eller agerar på meddelandet.

Utredningen har också erfarit att det kan förekomma att automatiska meddelanden om ogiltig frånvaro sänds till vårdnadshavare, trots att eleven är närvarande. Det kan t.ex. bero på att läraren i direkt anslutning till lektionen blivit upptagen av ett elevärende och inte hunnit registrera eleven som närvarande i tid innan automatiskt meddelande skickats ut från systemet, eller på att vårdnadshavares telefonmeddelande om giltig frånvaro inte hunnit föras in i systemet innan ett automatiskt meddelande om ogiltig frånvaro sänts ut.

Att både skola och vårdnadshavare reagerar på ogiltig frånvaro och samarbetar för att motverka den redan från det första frånvarotillfället är en förutsättning för att elever ska uppleva att närvaro i skolan är en prioriterad fråga.

Ett genomgående tema som gång på gång återkommer när det gäller frånvaro är att relationer mellan elever, skolpersonal, elevhälsa och externa aktörer är avgörande för att främja närvaro och förebygga samt åtgärda frånvaro. Mot den här bakgrunden förekommer också kritik mot de automatiska systemen, t.ex. i följande citat från utredningens enkät (bilaga 3) om elevhälsans arbete med frånvaro:

Däremot kan jag som förälder se att dessa nya system för sjukanmälan över exempelvis nätet har skapat en situation som gör att föräldrar och ansvariga lärare inte får samma relation som behövs för att stötta föräldrar när elever avviker från skolan, har längre frånvaro etc. Distansten som systemen skapar och enkelheten i att sjukanmäla utan direktkontakt med skolan kan i många fall utgöra en viss problematik i vissa familjer. Det blir lättare att sjukanmäla ett barn och svårare för ansvariga på skolan att följa upp enskilda fall. Dessutom anser jag att direktkontakten med skolan som sker om man behöver sjukanmäla via en telefon istället för på nätet, gör att man direkt kan framföra om ens barn har någon smittsam sjukdom och på så sätt se till att begränsa den sjukfrånvaro som faktiskt kan begränsas med enkla och snabba medel.

Skolor har varierande rutiner

Jag har aldrig gått i en skola med ett fungerande frånvarosystem.¹⁹

Det faktum att rektorn beslutar om rutiner för dokumentation av ogiltig frånvaro har lett till en variation i de rutiner som gäller uppföljning och åtgärder vid frånvaro i olika skolor. Variationen gäller definitionen av hög frånvaro, betydelsen av giltig och ogiltig frånvaro samt omfattningen av frånvaro som leder till åtgärder.

Varken forskning eller beprövad erfarenhet bidrar med någon enhetlig definition av vad som kan betraktas som liten respektive omfattande frånvaro.

¹⁹ Flicka, 22 år, med tidigare omfattande frånvaro.

En del skolor räknar frånvaron i antal tillfällen, andra räknar i procent. Det finns sålunda en variation både när det gäller rapportering och tolkning av siffrorna.

Den variation som förekommer när det gäller hur man definierar hög frånvaro samt betydelsen av giltig och ogiltig frånvaro kan exemplifieras av följande utdrag ur en intervjustudie:²⁰

- Mer än en vecka sammanhängande frånvaro eller fem tillfällen av korttidsfrånvaro vid ogiltig frånvaro samt tio tillfällen av korttidsfrånvaro vid sjukdom.
- 20–25 procent frånvaro under cirka en månad vid både giltig och ogiltig frånvaro.
- 20 procent per vecka. Ofta har personal i elevhälsoteamet fått kännedom om elevens frånvaro i ett initialt skede, men en formell ansökan om stöd från elevhälsoteamet brukar göras vid cirka 30 procent frånvaro.
- Cirka 20 procent frånvaro under en månad.

De av utredningen genomförda intervjuerna med rektorer i 14 skolor bekräftar variationen i bedömningen av när frånvaro ska anses som oroande eller problematisk. När rektorerna talar om oroande eller problematisk frånvaro bedömer de detta utifrån olika måttstockar. Även om flera talar om tidig upptäckt som också möjliggörs genom befintliga rutiner för registrering finns det olika bedömningar av vad som är tidigt. Vissa skolor följer direktiv i huvudmannens policy där definitioner och gränser för frånvaro anges. Andra har fattat beslut om när skolan ser särskilt allvarligt på frånvaron. Det kan vara ogiltig frånvaro som omfattar 10 procent av en månad skoltid eller tre gånger upprepad giltig frånvaro under en månad. En skola anger en möjlighet att genom systemet sätta en ”kontrollspärr” vid 12–15 procents frånvaro, en annan sätter en gräns vid 20 procent under en tvåmånadersperiod och en har som rutin att kartlägga frånvaro vid den nivån. Den högsta gränsen där en av de intervjuade skolorna definierar frånvaron som problematisk är 25 procent över

²⁰ Johansson, L. & Sundberg, J. (2014). Att vända frånvaro till närvaro. En studie av skolans dokumentering och insatser.

en given tid, oavsett om det rör sig om sammanhängande frånvaro eller inte.²¹

Utredningen har också gått igenom ett antal rutiner för rapportering av frånvaro i olika kommuner. Slutsatsen från genomgången är att bristande registrering i kombination med en varierande registrering är ett omfattande problem både bland huvudmän och bland skolor. Brister vid registrering av frånvaro konstateras också i Skolinspektionen kvalitetsgranskning.²²

Skolornas rutiner för att främja närvaro bygger på att frånvaro uppmärksammas. Det betyder att täckningen på registreringen eller kvittenserna måste vara 100-procentig. För att det ska vara möjligt behöver det vara tydligt vad som ska registreras. Skolorna måste ha en valid metod för upptäckt för att åtgärdsarbetet ska komma till stånd.

All frånvaro registreras inte

Ett specifikt förbättringsområde är registreringen av skolfrånvaro.²³

Det är oftast elevens lärare eller mentor som ansvarar för registrering av elevens frånvaro. Det är tydligt för utredningen att all frånvaro inte registreras.²⁴ Andelen lektioner som inte kvitteras av lärare kan vara hög, vilket betyder att frånvaron inte blir synliggjord. Utredningen har sett uppgifter på att 30 procent av lektionerna inte har kvitterats och t.o.m. upp emot 50 procent.²⁵ Det finns flera förklaringar till varför det förekommer brister vid registreringen av frånvaro i skolorna.

²¹ Bilaga 3 till betänkandet.

²² Skolinspektionen (2014). Rätten till utbildning.

²³ Västra Götalandsregionen (2016). Att motverka skolmisslyckanden. Konsten att kunna ha två tankar i huvudet samtidigt.

²⁴ Health Navigator (2016). Förbättrade livsvillkor för barn och unga i Norrköpings kommun. Nulägesanalys och åtgärdsförslag.

²⁵ Stockholms stad (2015). PPSS Pilotprojekt samverkan skola och socialtjänst. Delrapport november 2015.

Bristande kännedom och tillämpning av rutiner

Varje skola ska ha rutiner för dokumentation av ogiltig frånvaro och de ska vara kända för personalen. Det här behöver ändå inte innebära att frånvaro registreras på samma sätt av all skolpersonal. Tillämpningen av och kännedomen om rutinerna varierar. Också kvaliteten på rutinerna är varierande. Alla pedagoger rapporterar inte frånvaro kontinuerligt. Då blir heller inte statistiken tillförlitlig, vilket påverkar möjligheterna att dra adekvata slutsatser och fatta relevanta beslut.

Brister i kunskap, användning och funktionalitet som avser det tekniska systemet

Kunskapen om och hanteringen av det system som finns för registrering av frånvaro kan variera, och det finns skolor som saknar ett sådant system. Ibland kan tekniska problem förekomma med systemen.

Det finns också en variation när det gäller systemens funktionalitet och användarvänlighet. Det här påverkar i sin tur den statistik som utarbetas med hjälp av systemen – och den bild av frånvaron som statistiken resulterar i.

När systemet fungerar bristfälligt minskar motivationen att använda det.

Systemet har tagit sådan tid att komma fram till modeller ... de ändras dessutom i tid och otid, vilket gör att man som lärare ena stunden är hur duktig som helst på att klicka fram ... nästa gång man gör på samma sätt då har det ändrats ... och där brister det då för då sitter vi med lite olika kompetenser på datateknik och då är det några som inte hittar möjligheter att hitta hur många procent den eleven är borta och sedan ... och vi har inte hur mycket tid som helst att ta reda på detta.²⁶

Lärare kan uppleva systemen som svåra och tidskrävande att använda. Det kan också vara svårt att få ut statistikrapporter ur systemen, vilket kan bero på systemets konstruktion eller på okunskap hos användaren. Det kan också förekomma att all behövlig information, t.ex. scheman inte lagts in, vilket leder till att systemet blir

²⁶ Intervju med speciallärare i Borgstrand Line och Jonsson Pernilla (2015). Skolfrånvarons närvaro i pedagogiskt arbete, en intervjustudie med speciallärare, specialpedagog och mentor utifrån en specialpedagogisk analysmodell.

opålitligt. Därutöver kan det förekomma att vikarier inte kan logga in i systemet, vilket leder till att frånvaro inte rapporteras.

Följande citat exemplifierar den variation som förekommer vid hanteringen av frånvaro:

Det har t.ex. visat sig att vissa lärare lägger in frånvaron vid lektionens start, andra en gång per dag och några väljer att rapportera frånvaron en gång per vecka. Eftersom frånvarorapporteringen inte fungerar tillfredsställande är det viktigt att vi inom kommunen skapar en gemensam rutin.²⁷

Det kan vara svårt att avgöra om frånvaro är giltig eller ogiltig

Det kan vara svårt för skolan att avgöra om en elevs frånvaro ska anges som giltig eller ogiltig.

Enligt Skolinspektionen²⁸ kan den till synes giltiga frånvaron också dölja bakomliggande problem och få allvarliga konsekvenser för den enskilda eleven. Anmäld sjukfrånvaro är ett exempel på när giltig frånvaro ibland kan dölja att eleven har svårigheter i skolan som inte kommer upp till ytan då sjukdom är ett giltigt skäl till frånvaro. Oavsett om frånvaron är giltig eller ogiltig, kan frånvaro innebära att eleven inte når så långt i sin kunskapsutveckling som eleven skulle ha gjort om eleven varit närvarande. Frånvaron kan därmed få stora konsekvenser för eleven. Skolinspektionen betonar vikten av att varje skola har rutiner för att följa upp både den giltiga och den ogiltiga frånvaron.

Skolinspektionen framhöll i samband med införandet av ogiltig frånvaro i terminsbetygen att det är viktigt att skolorna får tydliga anvisningar för när frånvaro ska betraktas som giltig eller ogiltig. Skolinspektionen²⁹ lyfter ett par situationer då det i formell mening skulle kunna bli fråga om ogiltig frånvaro, men då det inte skulle framstå som rimligt att notera den som ogiltig. Ett exempel är när en elev är sjuk, men vårdnadshavaren har missat att anmäla frånvaron. Ett annat exempel är att skolan inte har lyckas förhindra att en elev

²⁷ Härjedalens kommun (2015). Handlingsplan för ökad skolnärvaro.

²⁸ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

²⁹ Skolinspektionens yttrande, dnr 02-20104462.

utsätts för kränkande behandling och att eleven av den anledningen inte kommer till skolan.

I en del fall kan det bli aktuellt för skolan att begära att en elev uppvisar ett läkarintyg eller på annat sätt styrker sjukdom. Eleven kan inte tvingas till läkarundersökning, men ett läkarintyg kan ha betydelse för hur frånvaron bedöms.

En bristfällig registrering resulterar i en bristfällig analys av frånvaro på skolor

Att det förekommer brister vid registreringen av frånvaro leder till att det inte finns tillförlitliga uppgifter om frånvaro att analysera på många skolor. Enligt Skolverkets och Skolinspektionens mätningar av ogiltig frånvaro har underlaget förbättrats över tid, men det finns fortsättningsvis brister.

Enligt Skolinspektionen³⁰ bör det främjande arbetet utvecklas så att det i högre grad riktas mot vilka förbättringar skolan kan göra i den egna verksamheten för att skapa en arbets- och studiemiljö som främjar närvaro. Skolorna behöver ta reda på om orsaken till en elevs frånvaro hänger samman med skolan som arbetsmiljö. Är frånvaron hög till exempel i enskilda ämnen eller för enskilda lärare behöver skolan rikta insatser dit för att förbättra närvaron. Det är viktigt att inte enbart utgå från enskilda elever utan från de frånvaromönster som är likartade för t.ex. olika ämnen eller elevgrupper. Det kan vara ett tecken på att en del av undervisningen inte har kunnat möta elevernas behov. Många skolor behöver också förbättra arbetet så att lärarna har en likvärdig hantering av rutinerna för elevernas närvaro och frånvaro. Utredningens uppfattning är att många skolor och huvudmän underlåter att analysera frånvaro för att hitta mönster och samband. Det här kan bero på tidsbrist, på att uppgiften inte prioriteras eller på att det saknas en tydligt utpekad och ansvarig utförare av analysen på skolorna. En viktig förutsättning för arbetet är även att rektorer och huvudmän efterfrågar en analys av frånvaron.

³⁰ Skolinspektionen (2014). Rätten till utbildning.

5.4 Utredningens slutsatser och bedömningar

5.4.1 Utredningens slutsatser

Det som mäts tillmäts också intresse och uppmärksamhet.³¹

Det finns tre viktiga förutsättningar för registrering av frånvaro. För det första krävs det att alla vill och förstår varför mätningarna ska göras. För det andra behöver de som arbetar med registrering av frånvaro ges tid och möjlighet att göra det, och för det tredje behövs tekniska förutsättningar i form av exempelvis ett system för frånvarorapportering. Att det finns ett system utgör inte heller en tillräcklig förutsättning i sig, utan därutöver krävs att systemet upplevs som användarvänligt och funktionellt för alla inblandade – lärare, annan skolpersonal, vårdnadshavare, rektorer och huvudmän.

Förutsättningar för att det ska vara meningsfullt att mäta frånvaro är även att frånvaro registreras på ett enhetligt sätt av berörda och att resultaten används som underlag för åtgärder.

Registreringen gäller frånvaro och de åtgärder som vidtas (exempelvis kontakt med vårdnadshavarna). Statistiken behöver också kunna redovisas på ett sätt så att den blir användbar, på individnivå, enligt klass, årskurs, ämne, på skolnivå och på huvudmannanivå.

Utredningen konstaterar att det vid registreringen av frånvaro förekommer brister som är allvarliga ur ett närvarofrämjande perspektiv. Det finns problem på flera nivåer och dessa behöver lösas.

Huvudmännen måste efterfråga uppgifter om frånvaro. De måste därutöver ta ansvar och ställa krav på leverantören av de tekniska systemen. Det är viktigt att huvudmän och rektorer förmedlar att skolpersonalens arbete med att registrera är betydelsefullt genom att ge dem förutsättningar för att göra uppgiften. Det handlar bl.a. om att lösa tekniska problem och inte låta problemen bli en motivering till att inte registrera. Motivation att registrera följer med hur väl systemet fungerar. Tekniska problem går att lösa. Skolan måste därutöver möjliggöra för exempelvis vikarier att registrera frånvaro. Det är viktigt att rektorn förmedlar att det är viktigt att frånvaron registreras, inte för statistikens skull, utan för att eleverna ska få den utbildning de har rätt till och för att skolor ska få behövligt under-

³¹ Fredrik Lindencrona, ansvarig för forskning inom Psynkprojektet på SKL, citerad i SKL (2013). Vänd frånvaro till närvaro.

lag för att främja närvaro och förebygga frånvaro. Det här underlaget kan också tjäna till att utveckla frånvarorutinerna på skolan.

5.4.2 Utredningens bedömning om registrering av frånvaro

Utredningens bedömning: Skolan bör uppmärksamma, registrera och analysera både giltig och ogiltig frånvaro vid varje lektion.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen anser att det är mycket viktigt att frånvaro registreras. Om frånvaro inte uppmärksammas kan elever uppleva det som en tydlig signal på att deras närvaro i skolan saknar betydelse. Ströfrånvaro är en riskfaktor för att utveckla mer omfattande och problematisk frånvaro. Det finns också skolor där registreringen fungerar bra, men där man inte analyserar den registrerade frånvaron på skolan. När det brister i registrering och/eller analys av frånvaron blir det svårt att bedriva ett meningsfullt närvaroarbete.

Om registreringen av frånvaro inte görs av alla lärare och vid alla lektioner ger den inte den vägledning som skolan, rektor och huvudmän behöver för att kunna förebygga frånvaro och den enskilda elevens frånvaro riskerar att inte uppmärksammas, utredas och åtgärdas. Rektor och huvudman måste därför noggrant följa att de tekniska systemen fungerar som de ska och se till att problem, t.ex. att vikarier inte kan logga in, eller att sms skickas till vårdnadshavare trots att deras barn är i skolan löses. Ett system som fungerar bristfälligt riskerar att leda till att det inte känns meningsfullt att registrera frånvaro, vilket i sin tur leder till att statistiken blir bristfällig.

Det är viktigt att huvudman och rektor intresserar sig för registreringen och visar på vilken effekt den har för närvaro, kunskapsutveckling, lärare och elevers arbetsmiljö för att motivera alla till att ta sitt ansvar för registreringen. Att hantera frånvaro är inte en uppgift som lärare utbildas för.³² Lärare kan därför behöva stöd i att hantera det tekniska systemet.

³² Whitney, B. (2008). A guide to school attendance.

Oppmärksamhet på frånvaro från skolans sida kan leda till en ökning av frånvaron. När frånvaro uppmärksammas och registreras kan detta i sig leda till en minskning av frånvaron. De flesta skolor har studieadministrativa system där frånvaro inrapporteras. De tekniska systemen möjliggör en uppföljning av frånvaro enligt beställarens önskemål. Samtidigt förutsätter de en hög beställarkompetens. Att dessa system finns, betyder ändå inte att registreringen av frånvaro fungerar tillfredsställande. Det är i praktiken mycket vanligt att inrapporteringen av frånvaro inte gäller all undervisningstid. Utredningen anser att det här är ett missförhållande som behöver rättas till och som kräver ett aktivt arbete av huvudmän och skolor. Registreringen behöver också bli mer lika mellan skolor, vilket skulle leda till en större likvärdighet för eleverna. Att frånvaro ska registreras följer dock av nuvarande författningar, varför utredningen inte lägger något förslag angående detta.

Den viktigaste målsättningen när det gäller uppföljningen av elevers frånvaro är att elevers rätt till utbildning säkerställs och att skolan gör en utredning och tar initiativ till åtgärder utifrån elevens situation. Huvudmän och hemkommuner behöver också följa upp hur frånvarosituationen på skolor ser ut och utvecklas över tid. Det här är skyldigheter som implicit följer av nuvarande reglering, men som för närvarande inte efterföljs av alla skolor. Såsom tidigare konstaterats, mäter skolor och huvudmän frånvaro på olika sätt. Det förekommer också en stor variation gällande vilken omfattning på frånvaro som krävs för att skolor ska reagera. En del skolor och huvudmän reagerar enbart på ogiltig frånvaro, medan andra anser att också giltig frånvaro ska följas upp och leda till åtgärder. Att åtgärder vidtas vid frånvaro som överstiger en viss andel eller ett visst antal dagar kan innebära att lägre frånvaro, vilken också kan vara problematisk, inte uppmärksammas.

Utredningen anser att det är viktigt att all frånvaro uppmärksammas, eftersom all frånvaro har betydelse för elevernas måluppfyllelse. Uppföljning av frånvaro leder därutöver till en minskning av densamma, vilket forskning i England³³ påvisat. Det här innebär att skolan behöver registrera, analysera och vid behov vidta åtgärder

³³ Schagen Ian, Benton, T. and Rutt, S. (2004). Study of Attendance in England, report for the National Audit Office, National Foundation For Educational Research.

vid all frånvaro, både den som benämns som giltig och ogiltig frånvaro.

Införandet av elektroniska system för uppföljning av frånvaro har lett till att det finns många olika definitioner och system som används vid bedömning av när frånvaro kräver åtgärder. Kvantitativa signalsystem resulterar i grova mått, men i kombination med en kvalitativ bedömning som utgår från elevens situation anser utredningen att dessa system har ett stort värde, inte minst för att göra skolor, huvudmän och hemkommuner uppmärksamma på mönster som kan förekomma när det gäller frånvaro. Ett välfungerande kvantitativt frånvarosystem kan signalera när en elevs frånvaro antar en sådan omfattning att en kartläggning behöver göras och åtgärder vidtas. Endast genom att mäta frånvaro kan man åtgärda den. Det kan också konstateras att närvaroregistrering som används och återkopplas utgör en effektiv intervention i sig. Då skolor, huvudmän och kommuner får tillgång till statistik om frånvaro kan också kunskap om närvarofrämjande arbete sprida sig mellan dem. Ett argument för att mäta frånvaro är att statistiken synliggör problematiken och den riskfaktor den utgör, både på individ- och samhällsnivå.

5.4.3 Utredningens bedömning om gemensamma variabler och riktlinjer för uppföljning av frånvaro

Utredningens bedömning: Registrering av frånvaro bör ske utifrån gemensamma variabler och riktlinjer för uppföljning. Uppföljningen bör även möjliggöra en analys av frånvaron per dag och över tid på individ- och grupp-nivå.

Statens skolverk bör ges i uppdrag att i allmänna råd ta fram variabler och riktlinjer för skolors uppföljning av frånvaro på individnivå.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns en stor variation mellan skolor beträffande när frånvaro bedöms vara hög, om enbart ogiltig frånvaro följs upp eller om skolan också reagerar på giltig frånvaro samt vilken omfattning av frånvaro som leder till åtgärder. De variabler som ingår i uppföljningen av

frånvaro är olika i olika studieadministrativa system. Olika rutiner tillämpas på skolorna. Det finns skolor som registrerar inaktivitet på lektion, t.ex. att inte ha med sig nödvändigt material som frånvaro, medan andra inte gör det. Då frånvaro i sig är en allvarlig indikation på risk att inte klara skolan är det viktigt att det finns tydliga, väl fungerande rutiner för registrering och uppföljning av varje elev och varje lektionstimme. För att enhetlig och central uppföljning ska kunna genomföras kring frånvaro är det också av vikt att registreringen sköts på ett likartat sätt.³⁴

I rapporten GR Dropout³⁵ ger flera intervjupersoner uttryck för att skolor måste skapa riktlinjer för vilken typ av frånvaro som ska rapporteras och hur. Detta för att lärarna ska göra på samma sätt för alla elever. Det behövs riktlinjer t.ex. för hur rapporteringen sker vid de tillfällen då klassen har vikarier, hur man hanterar att elever endast dyker upp till lektionens sista tio minuter eller vem som har ansvaret för att skapa rapporter och följa upp dem. Dessa frågor blir av stor vikt för att skapa en likvärdighet för alla elever.³⁶

Utredningen bedömer att gemensamma variabler behöver anges och riktlinjer utarbetas för rapporteringen av frånvaro. Det är svårt att se att nuvarande variation kan försvaras utifrån målsättningen att alla elever med skolplikt ska gå i skolan. När det gäller registreringen av frånvaro är utredningens bedömning att krav för vilka variabler som minst behöver följas borde anges. Sådana krav skulle kunna ingå i Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

Mot bakgrund av beskrivningen ovan bedömer utredningen att centrala variabler i uppföljningen är:

- närvaro
- giltig frånvaro enligt indelningen vårdnadshavare anmält, beviljad ledighet
- ogiltig frånvaro enligt indelningen försenad ankomst, ej beviljad ledighet, uppgift saknas
- dag, vecka, månad, termin, år

³⁴ HealthNavigator (2016). Förbättrade livsvillkor för barn och unga i Norrköpings kommun. Nulägesanalys och åtgärdsförslag.

³⁵ Fostvedt, U. m.fl. (2011). GR Dropouts. Kartlägningsrapport.

³⁶ Ibid.

- ämne
- årskurs
- lärare
- skola.

Enligt utredningens bedömning bör uppföljningen av frånvaro på skolnivå vara relativt detaljerad till sin karaktär för att möjliggöra analys och kartläggning av frånvaromönster för enskilda elever och på skolnivå. Samtidigt får uppföljningen inte vara så detaljerad att den blir svårhanterlig för den som ska rapportera in och analysera uppgifterna.

Att uppgift om lärare ska finnas i systemen kan eventuellt ifrågasättas. Utredningen anser dock att den här uppgiften är viktig, eftersom elevers frånvaro i vissa fall kan ha att göra med undervisnings-situationen. I dessa fall är det viktigt att skolan får kännedom om svårigheterna och kan agera utifrån dem så att både lärare och elev kan erbjudas stöd.

Tidiga åtgärder behöver sättas in vid frånvaro. På skolnivå behöver uppföljningen av frånvaro därför ske oftare än på övriga ansvars-nivåer. Utredningens bedömning är att uppföljning av frånvaro bör ske varannan vecka på skolnivå. En sådan periodicitet möjliggör tidiga interventioner, vilket är en framgångsfaktor för att motverka frånvaro.

5.4.4 Utredningens bedömning om en närvarofunktion på varje skola

<p>Utredningens bedömning: På varje skola bör det finnas en funktion som kontinuerligt följer frånvaro på individ- och skolnivå.</p>

Skälen för utredningens bedömning

Lärarnas administrativa arbetsbörda har ökat och det har i utredningen framkommit att lärare och mentorer kan ha svårt att hinna registrera och följa upp elevers frånvaro.

Att elevers frånvaro registreras är bra, men får inte inkräkta på det relationsbyggande arbetet mellan lärare och elever som är avgörande för enskilda elevers skolframgång och närvaro. Lärare eller mentor är vanligen den första som uppmärksammar frånvaro. Administrativa uppgifter, inklusive registrering kan även hanteras av annan skolpersonal.

Utredningen har inhämtat många exempel på att skolor har utvecklat sätt för att kunna följa frånvaron. På en del skolor finns en särskild person utsedd som tar fram uppgifterna. Det kan vara skolsköterska, skolkurator, kanslist, elevhälsochef eller rektor. På andra skolor har t.ex. rektor och elevhälsan eller arbetslaget en gemensam genomgång av elevernas frånvaro.

När det gäller att uppmärksamma frånvaro är det viktigt att skolan följer sin närvarorutin och agerar direkt på frånvaro. Det är en intervention i sig, vilket bland annat erfarenheter från Vänersborgs kommun i samverkan med Västra Götalandsregionen och Kunskapsförbundet visar på.³⁷ I Vänersborg har man ett mobilt skolteam inom elevhälsan. Teamet följer månatligen upp frånvaron i varje skola. I flera skolor som utredningen har varit i kontakt med är elevhälsan involverad i att kartlägga och analysera elever som har en frånvaro över en viss nivå. Norrköpings kommun anger i sina riktlinjer rörande skolplikt, närvarokontroll och åtgärder vid oroande frånvaro i grundskola och grundskola att det på varje skola ska utses en person som kallas för närvaroansvarig. Den här personen har till uppgift att:

- bedriva och skapa dialog kring det närvarofrämjande arbetet (vilket inkluderar skolklimat och samhörighet)
- vara rektorn behjälplig i att säkerställa att rutiner som främjar närvaro finns och följs
- diskutera registrering och analys av närvaron varje månad tillsammans med rektorn
- bevaka att skolans fokus ligger på åtgärder som skolan kan genomföra.

³⁷ Vänersborgs kommun (2016). Kommentarer till Skolinspektionens rapport "Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor". Dnr 40-2015:2855.

I vissa skolor finns s.k. skolvårdar som kan uppmärksamma elevers närvaro och frånvaro samt möta dem i olika sammanhang. Vid en skola som hade problem med försenade ankomster anställdes två skolvårdar. Skolvårdarna diskuterade med de elever som kom försent och kontaktade hemmet vid behov. Det här ledde till att de försenade ankomsterna minskade påtagligt.³⁸ I en av utredningens rektorsintervjuer (bilaga 4) berättas att skolan har en elevassistent som bl.a. har till uppgift att kontrollera alla elevers närvaro. Elevassistenten och rektorn går igenom närvaroregistreringen varje vecka. I ytterligare en annan intervju berättar rektorn att skolan har ”handledare” som vardera ansvarar för närvaron för 15 elever. Handledarens uppgift är bl.a. att på veckobasis kontrollera att frånvaron inte ”rusar iväg” och att redovisa för rektorn. En högstadieskola utredningen har varit i kontakt med har en kurator och en socialpedagog som varje morgon följer upp vilka som inte är på lektion och kontaktar dem. Det här utgör en del av skolans närvarofrämjande arbete.

Utredningen ser ovan beskrivna närvarofunktioner som positiva exempel på att främja närvaro och bedömer att en sådan funktion kan hjälpa alla skolor i deras närvarofrämjande arbete. Utredningen bedömer därför att skolan bör ha en funktion som har ansvar för att följa upp frånvaron tätt och regelbundet. En sådan funktion kan uppmärksamma strukturella och individuella hinder för närvaro. Funktionen bör åstadkomma minskad administration för lärare, men inte ett minskat ansvar för att arbeta med en elev och dennes vårdnadshavare när frånvaro är identifierad. Utredningen anser det inte nödvändigt att peka ut en särskild yrkesgrupp som närvaroansvarig. Olika lösningar utifrån olika behov kan behövas på skolorna. Behoven är t.ex. inte de samma på en stor som på en liten skola.

³⁸ Ungdomsstyrelsen (2008). Fokus 08. En analys av ungas utanförskap.

6 Riskfaktorer för frånvaro

Utredningen har i uppdrag att analysera orsakerna till långvarig eller ofta återkommande frånvaro. För att kunna förebygga frånvaro och främja närvaro krävs kunskap om orsakerna till frånvaro. Kapitlet utgör bakgrund till flera av utredningens förslag och bedömningar. I kapitlet används begreppet *riskfaktor* och begreppet *orsak* till frånvaro synonymt.

6.1 Frånvaro – inte bara i Sverige

Frånvaro är inte ett unikt svenskt fenomen. Ströfrånvaro och omfattande frånvaro förekommer i många länder och i olika världsdelar. Det finns svenska undersökningar om orsaker till frånvaro,¹ men få studier är publicerade internationellt. I Norden finns det flera publicerade studier från Norge om orsaker till frånvaro.² Svenska undersökningar om orsaker finns framför allt när det gäller ströfrånvaro.³

Generellt framkommer samma orsaker till frånvaro i både svenska och internationella studier.

6.2 Olika begrepp för frånvaro

Studier på frånvaro internationellt och i Sverige använder olika begrepp eller termer för frånvaroproblem. De två vanligast förekommande är *skolk* (*truancy*) och *skolvägran* (*school refusal*).

¹ Skolverket (2008). Rätten till utbildning. Om elever som inte går i skolan, Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

² Se t.ex. Havik, T. m.fl. (2015). Assessing reasons for school non-attendance.

³ Jönsson, A. (1990). Skolk. en forskningsresumé, Sundell, K. m.fl. (2005). Elever på vift. Vilka är skolkarna?

Skolk kan definieras som ogiltig ströfrånvaro som vårdnadshavarna ofta inte känner till. Eleven vill heller inte att vårdnadshavarna ska känna till frånvaron. Eleven är frånvarande från lektion, men kan befinna sig i skolan.

Skolvägran handlar om ogiltig frånvaro som är känd för vårdnadshavarna. Eleven kan vara i skolan, men uppleva obehag och ha svårigheter att ta sig till skolan på morgonen. Att återgå till skolan efter helger och lov är ofta förenat med stort obehag och motstånd. Eleven känner olust eller rädsla inför något som är förknippat med skolan, eller för att vara ifrån vårdnadshavarna.

Indelningen av frånvaroproblem i skolk respektive skolvägran kan ifrågasättas. Begreppen eller termerna är dessutom tveksamma utifrån att de kan betraktas som stigmatiserande då de signalerar att orsakerna till frånvaron ligger hos eleven. Det finns inte heller tillräckligt vetenskapligt stöd för att vissa riskfaktorer enbart är relaterade till den ena eller den andra formen av frånvaro. Begreppen *skolk* och *skolvägran* används inte i regleringen av frånvaro och utredningen väljer att använda begreppet *frånvaro*. I de fall där det har betydelse att ange om kunskapen eller rekommendationen endast gäller en viss form av frånvaro, anges detta.

Ett begrepp för frånvaro som inte förekommer lika ofta i litteraturen som övriga, är *school withdrawal*, vilket motsvarar det svenska begreppet *föräldrastödd frånvaro*. Vid den här formen av frånvaro hålls barnet borta från skolan eller vissa lektioner av vårdnadshavarna, men skälen till detta kan variera. Barnet kan t.ex. hindras från att delta i idrott och hälsa eller sexualkunskap av religiösa eller kulturella skäl. Vårdnadshavarna kan också hålla barnet hemma för att de upplever att barnet far illa i skolmiljön. Det kan även handla om att barnet stannar hemma från skolan för att vårda en förälder med missbruk eller psykisk sjukdom.

6.3 Ömsesidig påverkan av olika riskfaktorer

Orsakerna till frånvaro beskrivs bäst som en ”komplex väv”⁴ av olika faktorer och den typiska utvecklingen av frånvaro är att flera faktorer bidrar och påverkar varandra ömsesidigt.⁵

⁴ Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

⁵ Gregory, I.R. & Purcell, A. (2014). Extended school non-attenders' views: developing best practice.

En riskfaktor är något som påverkar sannolikheten för att ett problem ska uppstå. Vid frånvaro rör det sig sällan om enkla orsak-verkan samband. En riskfaktor kan fungera både utlösande och vidmakthållande, men vid olika tidpunkter i utvecklingen av problematisk frånvaro. I exemplet nedan illustreras hur olika faktorer påverkar varandra ömsesidigt och att det finns en utlösande faktor och andra faktorer som fungerar vidmakthållande.

Olof har alltid klarat skolan bra och har haft kompisar. I årskurs sju börjar han i en klass där han inte känner någon riktigt bra. Han har alltid varit lite försiktig och orolig och nu känner han sig otrygg i skolan. I Olofs skola är det ett ganska tufft klimat och man blir lätt retad. Olof är orolig för sin pappa som i somras fick en stroke och är sjukskriven. Olof vill vara hemma hos honom. Efter att Olof har varit hemma för förkylning en vecka är han nu allt oftare hemma för huvudvärk eller magont. Föräldrarna vet inte om han är sjuk, men vill inte ifrågasätta. Olof är rädd att han ska komma efter och han känner sig alltmer utanför, eftersom han så ofta är borta. Efter höstlovet kommer Olof inte iväg till skolan alls. Skolan har inte reagerat på Olofs frånvaro. Skolpersonalen tycker det finns mycket större problem kring andra elever.

Det som utlöser den sammanhängande frånvaron för Olof är att det är lov och att tröskeln att gå tillbaka till skolan blir för hög. Andra bidragande faktorer är att Olof har lätt för att oro sig, är rädd att pappan ska få en ny stroke och dö samt att det är ett tufft socialt klimat på skolan. Faktorer som bidrar till att frånvaron fortsätter är att Olof är rädd för att ha kommit efter i skolarbetet och att skolan inte tycker att frånvaron är ett problem. Det finns alltså flera faktorer till frånvaron som bidrar och som påverkar varandra ömsesidigt.

6.4 Riskfaktorer inom olika områden

Det finns ett antal kända riskfaktorer för frånvaro, men dessa varierar mellan individer och de kan också variera över tid för samma individ. Det betyder att det är avgörande att i varje enskilt fall göra en systematisk utredning, där samtliga områden för typiska riskfaktorer undersöks. De kända riskfaktorerna för frånvaro delas vanligen in i tre huvudområden:

1. Faktorer som är relaterade till skolan.
2. Faktorer som är relaterade till individen.
3. Sociala faktorer som har samband med familj, bostadsområde och kamrater.

Många faktorer passar in på flera områden och en faktor kan vara en riskfaktor för en annan faktor som i sin tur bidrar till frånvaro. Till exempel kan en elev uppvisa depression (individfaktor) som kan ha samband med omsorgssvikt från vårdnadshavaren (social faktor). Några faktorer passar in på flera områden och det kan diskuteras var de passar bäst in. Man kan hävda att t.ex. en funktionsnedsättning definieras utifrån samspelet mellan individ och miljö, vilket skulle innebära att det inte är en individfaktor. Syftet med indelningen är dock att få ett mer samlat underlag för åtgärder. Nedan följer en genomgång av de riskfaktorer som vanligen nämns i litteraturen enligt indelningen i de tre huvudområdena. De orsaker som tas upp utgör allmänna problem som också kan leda till andra problem än frånvaro. Kränkningar och mobbning behandlas mer utförligt än andra riskfaktorer, eftersom de enligt många studier rapporteras vara vanligt förekommande orsaker till frånvaro.⁶

6.4.1 Olyckliga skillnader i synen på orsaker till frånvaro

Vilka orsaker som rapporteras varierar beroende på vem som svarar.⁷ Skolan pekar främst mot faktorer inom familjen eller hos eleven.⁸ Föräldrar däremot rapporterar primärt skolfaktorer⁹ och elever skolfaktorer och sociala faktorer.¹⁰ Skillnaderna i synen på vad som bidrar till frånvaro kan resultera i att fel insatser ges. Skillnaderna kan därutöver försvåra samverkan. Det är därför viktigt att en systematisk

⁶ Spencer, A.M. (2009). School attendance patterns, unmet educational needs, and truancy. A Chronological perspective. Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

⁷ Malcolm, H. m.fl.(2003). Absences from school: A study of its causes and effects in seven LEAs.

⁸ Skolverket(2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv. Gren-Landell, M. m.fl. (2015). Teachers' views on risk factors of problematic school absenteeism in Swedish primary school students.

⁹ Ibid.

¹⁰ Se t.ex. Malcolm, H. m.fl.(2003). Absences from school: A study of its causes and effects in seven LEAs.

och bred kartläggning görs i varje ärende och att alla riskfaktorer beaktas från början. Det är svårt att lyckas med åtgärder om skolan eller någon annan part à priori, innan utredning har gjorts, bestämmer sig för en viss förklaring till frånvaron utan att faktiskt ha undersökt olika riskfaktorer. Det är nödvändigt att de verksamheter som möter barn och ungdomar har kunskap om riskfaktorer för frånvaro för att förstå att det sällan handlar om enbart en faktor och för att kunna ställa rätt frågor.¹¹

6.5 Skolfaktorer

Skolfaktorerna är av olika art, från organisatoriska till sociala och pedagogiska.¹² Det kan t.ex. handla om förekomsten av håltimmar, kränkningar och bristande pedagogiskt stöd.

6.5.1 Bristande uppmärksamhet på närvaro och frånvaro

En riskfaktor för frånvaro är bristande närvarokontroll och att skolan inte uppmärksammar frånvaro.¹³ Ungdomar som har haft en stor frånvaro berättar att de upplevde att deras närvaro inte hade betydelse och att det inte märktes om de var borta från skolan.¹⁴ Det finns flera förklaringar till varför uppmärksamhet på närvaro och frånvaro är betydelsefull. Om frånvaro inte uppmärksammas eller ingen agerar på frånvaron kan eleven uppleva att närvaro inte har någon betydelse. Det sänder ingen signal om betydelsen av närvaro. Det handlar också om att bli sedd och om att bygga en relation genom att visa att eleven är saknad.

En elev som inte efterfrågas i skolan kan, om andra riskfaktorer för frånvaro också föreligger, börja stanna hemma alltmer. Om en elev dessutom är *giltigt* ströfrånvarande vid återkommande tillfällen kan det vara svårt för skolan att upptäcka bakomliggande problem till frånvaron. Bristande uppmärksamhet på frånvaro kan förklara varför ströfrånvaro är en riskfaktor för att utveckla omfattande frånvaro.

¹¹ Havik, T. (2014). Parental perspectives of the role of school factors in school refusal.

¹² Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

¹³ Jönsson, A. (1990). Skolk. En forskningsresumé.

¹⁴ Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

6.5.2 Ströfrånvaro – inkörspport till omfattande frånvaro

En betydelsefull riskfaktor som inte enkelt låter sig sorteras i någon av nämnda riskgrupper är ströfrånvaro. Ströfrånvaro tas upp som en riskfaktor då den fungerar som en ”inkörspport” till mer omfattande frånvaro, men ströfrånvaro har förstås olika orsaker. I Skolverkets rapport (2010) där elever med långvarig frånvaro intervjuas lyfter några elever att de upplevt att de blivit dåligt bemötta av en lärare eller mentor, vilket har gjort att de har låtit bli att gå på lektioner. Ett annat skäl som nämns är att eleverna har svårigheter i något eller några ämnen, men inte får det stöd och den hjälp de behöver (vi återkommer till detta under avsnitt 6.5.8 om pedagogiska faktorer). Det är vanligt att skolk sker utifrån influens från kamrater. En elev som har skolsvårigheter och känner sig dåligt bemött av läraren kan välja att i stället vara med kamrater som inte går på lektioner och på det sättet uppleva skoltillvaron som mer meningsfull.

Det finns en risk att elever som är återkommande frånvarande under enstaka lektioner eller dagar utvecklar mer frånvaro.¹⁵ Det här kan ha olika orsaker. För en del elever blir de sekundära problem som följer av att ha varit frånvarande från skolan en ny orsak till att stanna hemma från skolan. En elev som har varit borta kan känna oro över att ha kommit efter, att andra ska fråga efter skälen till att hen har varit borta, prestationskrav osv. När eleven har varit hemma kan det därför kännas svårt att komma tillbaka till skolan och hen kan utifrån rädsla och oro stanna hemma, trots att det ökar oron. Ströfrånvaro kan också utvecklas till omfattande frånvaro utifrån de positiva effekter eleven upplever av att vara hemma, t.ex. att slippa uppgifter hen känner oro inför som t.ex. att redovisa inför klassen (se mer om detta under Individfaktorer, avsnitt 6.6).

Bristande närvarokontroll på skolan diskuterades i föregående stycke. Förekomsten av s.k. håltimmar i elevens schema kan också leda till ströfrånvaro. Elever beskriver att en drömskola är en skola där håltimmar inte förekommer.¹⁶ För vissa elever med lång resväg är det inte motiverande att åka in till skolan för en enstaka lektion och även elever med kort resväg kan resonera att de kan använda

¹⁵ Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv. Strand, A-S. (2013). Skolk ur elevernas och skolans perspektiv. En intervju- och dokumentstudie.

¹⁶ Jönsson, A. (1990). Skolk. En forskningsresumé.

tiden bättre hemma med att läsa på prov eller göra något annat. Flera prov under samma vecka kan också leda till att elever stannar hemma för att läsa inför proven.

6.5.3 Högre frånvaro på vissa lektioner och i vissa ämnen

En del ämnen och lektioner har en högre förekomst av frånvaro än andra lektioner, som t.ex. lektioner i idrott och hälsa.¹⁷ En förklaring som anges till detta är att eleverna kan ha dessa lektioner tillsammans med andra elever än dem de vanligen har lektioner tillsammans med, vilket bidrar till otrygghet för en del elever. De skäl elever uppger för att inte delta är bland annat hälsoskäl, att ha glömt kläder till lektionen eller att inte vilja delta. Bakomliggande skäl kan vara rädsla för att göra fel under lektionen eller att omklädningsrummen upplevs som otrygga.

Andra lektioner som en del elever stannar hemma från är vid prov om eleven har s.k. provrädsla, vilket bl.a. framkommer i några av utredningens rektorsintervjuer. Lektioner med redovisningar leder också till att en del elever inte kommer till skolan. Talängslan eller talrädsla innebär rädsla att tala inför andra eller att uppträda inför andra. Talrädsla kan påverka skolgången. I en undersökning som gjordes av Utbildningsradion (2012) uppgav 18 procent av ungdomarna i åldern 13–18 år (totalt deltog 696 ungdomar) att de stannat hemma för att de varit nervösa eller mått dåligt i samband med att de skulle tala inför klassen.¹⁸ För en elev med talrädsla kan lektioner med redovisningar innebära att de stannar hemma från skolan.

6.5.4 Skolbyten, stadieövergångar och återgång till skola efter ledighet

För en del elever med riskfaktorer för frånvaro eller en redan etablerad frånvaroproblematik kan olika typer av övergångar vara en riskfaktor, som stadieövergång eller byte av skola.¹⁹ Om en överläm-

¹⁷ Skolinspektionen (2010). Mycket idrott och lite hälsa. Skolinspektionens rapport från den flygande tillsynen i idrott och hälsa. Skolinspektionen (2012). Idrott och hälsa i grundskolan. Med lärandet i rörelse.

¹⁸ Utbildningsradion (2012). Talrädsla bland ungdomar.

¹⁹ Elliott, J. (1999). Practioner review. School refusal: Issues of conceptualisation, assessment and treatment.

ning inte sker eller sker på ett dåligt sätt för eleven kan frånvaroproblematik antingen komma tillbaka eller fördjupas och förvärras.²⁰ En elev som tidigare har haft problem med frånvaro kan känna oro inför att det inte ska fungera på den nya skolan, eller att inte få förståelse eller stöd. För en del elever, t.ex. elever med en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning kan förändringar vara svåra och det kan inverka både på övergångar mellan helg och vardag och på övergångar inom eller mellan skolor.

För elever med ströfrånvaro kan det vara svårt att gå från helg till måndag eller att börja skolan efter lov. Det här kan förklaras av att eleven känner oro för att inte klara de utmaningar som finns t.ex. i form av rädsla för att räcka upp handen, att inte ha någon riktig kompis, att inte få hjälp i skolan osv. Det är begripligt att eleven då kan känna att det är ”enklare” eller säkrare att vara hemma för att inte riskera att misslyckas.

6.5.5 Skolklimat och skoltillhörighet

En av världens främsta forskare på skolfrånvaro, Christopher A. Kearney, tar upp att det finns ett samband mellan skolklimat och frånvaro.²¹ Med skolklimat avses hur skolmiljön kan påverka elevers upplevelse av skolan. Kvaliteten i relationerna mellan lärare och elev och mellan elever, tydliga regler i skolan och trygghet är några aspekter av skolklimat. Att känna tillhörighet (connectedness) till skolan såsom att känna sig accepterad, inkluderad och värderad är också relaterat till skolklimat.²²

Flera studier visar att en dålig relation mellan elev och lärare kan bidra till frånvaro.²³ Det finns olika förklaringar till att en relation mellan elev och lärare är dålig eller svag. Till exempel kan täta lärarbyten, stress hos lärare och stora klasser bidra till att relationen inte får en chans att utvecklas positivt. En elev med stora svårigheter kan behöva en tydlig och stark relation för att svårigheterna inte

²⁰ Fostvedt, U. m.fl. (2013). GR.Dropouts. Kartlägningsrapport.

²¹ Kearney, C. A. (2008). School absenteeism and school refusal behavior in youth: A contemporary review.

²² Hendron, M. & Kearney, C. (2016). School climate and student absenteeism and externalizing and internalizing behavioral problems.

²³ Strand, A-S. (2013). Skolk ur elevernas och skolans perspektiv. En intervju- och dokumentstudie. Attwood, G. & Croll, P. (2006). Truancy in secondary school pupils: Prevalence, trajectories and pupil perspectives.

ska bli övermäktiga. Om eleven upplever att läraren inte har tid kan det kännas som en dålig relation och likaså om frånvaro inte uppmärksammas.

En aspekt av skolklimat är i vilken grad elever känner sig trygga. Mobbning har ett samband med frånvaro. En otrygg skolmiljö med risk för våld och hot bidrar till frånvaro.²⁴ Flera studier visar att elever med antingen ströfrånvaro eller sammanhängande frånvaro trivs i lägre grad i skolan än elever som inte har problem med närvaron.²⁵

6.5.6 Kränkningar, trakasserier och mobbning

Lärarna försökte tvinga mig till skolan. Jag hade hemundervisning ett tag. Men det var ingenting som fick mig tillbaka till skolan för jag var rädd att bli mobbad igen.²⁶

En riskfaktor för frånvaro är trakasserier, kränkande behandling av jämnåriga eller av personal i skolan och mobbning.

Kränkande behandling är ett uppträdande som, utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567), kränker barns eller elevers värdighet. *Trakasserier* är ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. *Mobbning* är en form av kränkande behandling eller trakasserier som innebär en upprepad negativ handling när någon eller några medvetet och med avsikt tillfogar eller försöker tillfoga en annan skada eller obehag. Begreppet mobbning används inte i den nuvarande skollagstiftningen.

Enligt en svensk studie där 379 unga intervjuas om avhopp från gymnasieskolan²⁷ var de främsta skälen till avhopp mobbning, främst från jämnåriga och brist på pedagogiskt stöd. För vissa hade mobbningen pågått även i grundskolan.

²⁴ Brookmeyer, K. m.fl. (2006). School, parents and youth violence: A multilevel, ecological analysis.

²⁵ Sundell, K. m.fl. (2005). Elever på vift. Vilka är skolkarna?

²⁶ Juni i Barnombudsmannen (2015). Välkommen till verkligheten. Barn och unga om samhällets stöd vid kränkningar och trakasserier i skolan.

²⁷ Temagruppen unga i arbetslivet (2013). 10 orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet.

Mobbning kan även ske utanför skolan, men bidra till att eleven inte kan vara i skolan där förövarna finns, eller ryktet som spridits om eleven. Mobbing kan ge psykiska besvär och den kan leda till att eleven inte orkar gå till skolan. En elev som har varit borta länge från skolan kan känna rädsla för att ha kommit utanför och kanske även känna sig utfrusen och mobbad. Den här känslan kan finnas trots att det kanske inte förekommer någon avsiktlig mobbing. Det kan t.ex. handla om att klasskamraterna inte vågar ta kontakt med eleven som varit frånvarande för att inte orsaka obehag för eleven.

Personalens agerande har stor betydelse för elevernas trygghet och förtroende för skolan. Vuxnas agerande påverkar också hur elever är mot varandra.²⁸

Inte alla som mobbas stannar hemma från skolan. Utsatta elever kan också uppleva att mobbningen blir värre när de återkommer till skolan efter frånvaro och att det därför är ”lättare” att vara där hela tiden.

Kränkningar och mobbing i skolan är vanligt

Enligt stödorganisationen *Friends* rapport (2016) blir 60 000 barn och ungdomar mobbade i Sverige varje år.²⁹ Förekomsten av mobbing och kränkande behandling i grundskolan mäts också i Skolverkets *Attityder till skolan*.³⁰ Enligt undersökningen känner sig fyra procent av eleverna i årskurs 4–6 mobbade av andra elever en eller flera gånger i veckan. Det här motsvarar ungefär en elev per klass. Ytterligare fem procent upplever sig bli mobbade en eller flera gånger i månaden. Av eleverna i årskurs 7–9 uppger totalt tre procent att de känner sig mobbade av andra elever en eller flera gånger i veckan eller en eller flera gånger i månaden.

²⁸ Barnombudsmannen (2015). Välkommen till verkligheten. Barn och unga om samhällets stöd vid kränkningar och trakasserier i skolan.

²⁹ Friends (2016). Mobbingens kostnader. En socioekonomisk analys.

³⁰ Skolverket (2015). Attityder till skolan.

Skolpersonal som kränker eller diskriminerar elever

I Skolverkets rapport om elever som varit långvarigt frånvarande berättar några elever om kränkningar från lärare och att det bidragit till att de utvecklats frånvaro.³¹ Enligt Skolinspektionen förekommer det att personal accepterar att barn och elever återkommande utsätts för kränkande behandling genom att man bagatelliserar eller normaliserar händelser som för de enskilda upplevs som kränkande. Det sker ibland med hänvisning till att den utsatte beter sig avvikande eller att det är fråga om en konflikt.³²

I Skolverkets undersökning Attityder till Skolan³³ uppger fyra procent av eleverna i årskurs 4–9 att de känner sig mobbade av sina lärare en eller flera gånger i veckan eller en eller flera gånger i månaden. I Skolverkets kvalitativa intervjustudie ”Diskriminerad, trakasserad, kränkt?”³⁴ berättar elever i några fall om lärare som diskriminerat elever. *Diskriminering* innebär att ett barn eller en elev direkt eller indirekt missgynnas av skäl som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.³⁵ Diskriminering förutsätter ett maktunderläge hos den som utsätts för det. I verksamheterna är det huvudmannen eller personalen som kan göra sig skyldig till diskriminering.

6.5.7 Fysisk skolmiljö

Det finns inte mycket forskning på om den fysiska skolmiljön i sig kan vara en risk för frånvaro. Forskning visar dock att den fysiska miljön indirekt kan påverka riskerna för kränkande behandling, otrygghet, psykosocial stress och otrygghet.³⁶ Det har till utredningen framförts att elever kan uppleva oro om de behöver förflytta sig mellan en skola och en annan för att ha lektioner i olika ämnen. En

³¹ Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

³² Skolinspektionen (2010). Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling.

³³ Skolverket (2015). Attityder till skolan.

³⁴ Skolverket (2009). Diskriminerad, trakasserad, kränkt? Barns, elevers och studerandes uppfattningar om diskriminering och trakasserier.

³⁵ 1 kap. 4 § diskrimineringslagen.

³⁶ Maxwell, L.E. (2016). School building condition, social climate, student attendance and academic achievement: A mediational model.

elev med besvär av oro och rädsla kan uppleva det som oöverstigligt att utsätta sig för rädslan att åka buss, att inte hinna förflytta sig mellan lektioner, att inte hitta rätt eller att inte våga prata med klasskamrater på vägen. För elever med funktionsnedsättning kan det vara besvärligt att hitta rätt, att få med sig rätt saker osv. Det här innebär att det har betydelse för närvaron var undervisningen ges och att det underlättar för många elever att det sker få förflyttningar under skoldagen och helst inte till någon annan skola eller lokaler utanför skolan. Vid förflyttning mellan lektioner är det även viktigt att det finns rimlig tid för detta.

En annan aspekt av den fysiska miljön som kan bidra till frånvaro är att det är stökigt³⁷ samt störande ljudnivåer i skolan. Den moderna skolans undervisningsformer kan innebära höga ljudnivåer, vilket kan leda till stress, trötthet och sjukskrivning hos både elever och personal. Vissa elevgrupper drabbas hårdare än andra, t.ex. elever med koncentrationssvårigheter som lätt störs av vad som händer runt omkring³⁸ och elever med hörselnedsättning.³⁹ Enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten når 20 procent av eleverna med hörselnedsättning inte gymnasiebehörighet, men det saknas uppgifter på förekomsten av frånvaro hos elever med hörselnedsättning.

Astma- och allergiförbundet rapporterar⁴⁰ till utredningen att 50 procent av de svarande i deras medlemsenkät (47 av 94 svarande) uppger att de missat undervisning på grund av sin astma/allergi (oftast idrott och hälsa samt utflykts- och idrottsdagar). I förbundets medlemsundersökning svarar de flesta att de tre områden i skolan som bör prioriteras och åtgärdas, är fukt/mögelproblem, dålig ventilation samt att verksamheten måste planeras så att elever med allergi kan delta på samma villkor som andra. Enligt Socialstyrelsen (2013) har fyra procent av alla barn med astma varit hemma från skolan mer än 30 dagar och barn med astma har i genomsnitt 2–15 fler sjukfrånvarodagar per år än barn utan astma.

Det finns forskning som visar på sambandet mellan skolans arkitektur och lärandet. Hur en skola är utformad får konsekvenser för det sociala klimatet, vad individer gör och inte gör. I Skolver-

³⁷ Arvidsson, M. m.fl. (2012). Man vill ju gå sin utbildning så att man blir någonting. Hur fungerar arbetet mot skolfrånvaro i Norrköpings kommun?

³⁸ Holgers, K. M. (2014). Hörsel och hörselsymtom.

³⁹ <http://skolvarlden.se/artiklar/sta-upp-elever-med-horselskada>

⁴⁰ Astma- och allergiförbundet (2012). Medlemsenkät om skola och allergi.

kets studie ”Diskriminerad, trakasserad, kränkt?”⁴¹ konstateras att trakasserier och kränkningar mellan elever framför allt förekommer utanför lektionstid. Korridorer, skolgårdar, omklädningsrum, matsalar och fritidshem är platser där elever blir särskilt utsatta. Studien visar att klassrumsbyten, korridorspring, mörka korridorer och undanskymda prång bidrar till att bråk, slagsmål och glåpord, negativa tillmälen och trakasserier kan pågå utan vuxnas insyn.

6.5.8 Pedagogiska faktorer

En pedagogisk faktor som kan leda till frånvaro är att undervisningen inte upplevs som motiverande eller meningsfull. Skolinspektionen ser i resultat från skolenkäten att motivationen och lusten att lära minskar från femte klass till nionde klass i skolor med särskilt stora utmaningar som ingår i Skolinspektionens prioriterade tillsyn. I skolor där risken enligt Skolinspektionens bedömning är störst att elever inte får den utbildning de har rätt till är det bara hälften av eleverna i årskurs nio som instämmer i påståendet att skolarbetet är roligt och fyra av tio håller inte med om att skolarbetet stärker viljan att lära. Motivation är ett område som delvis hör samman med skoltillhörighet som behandlas under rubriken Skolklimat och skoltillhörighet (6.5.5) samt med lärarnas förmåga att skapa positiva förväntningar på eleverna.

Motivation är också beroende av i vilken utsträckning undervisningen upplevs som begriplig. När man inte förstår och hänger med blir det inte heller intressant.⁴² Frånvaro kan alltså följa av att undervisningen upplevs som för svår, men även av att den är för lätt och understimulerande. Särbegåvade elever uppvisar en klart högre begåvning än sina jämnåriga på ett eller flera områden. Utredningen saknar uppgifter om hur vanligt det är med frånvaro bland särbegåvade elever. På senare tid har särbegåvade elever och deras familjer framträtt i media och vittnat om att skolan inte har kunnat möta elevens behov, vilket lett till att eleven till slut har gett upp och stannat hemma från skolan.

⁴¹ Skolverket (2009). Diskriminerad, trakasserad, kränkt?

⁴² Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

Det saknas data på förekomsten av problematisk frånvaro hos elever med svag teoretisk begåvning. Den här gruppen utgör 14 procent av alla barn och ungdomar⁴³ och det är en utsatt grupp, eftersom eleverna inte har svårigheter som faller inom ramen för en diagnos, men presterar i nedre delen av genomsnittet och därför får kämpa hårdare än sina jämnåriga. Det i sin tur riskerar att leda till stress, dålig självkänsla och i värsta fall till att eleven utvecklar riskbeteenden för att skaffa sig status.

6.6 Individfaktorer

Med individfaktorer avses faktorer som kan hänföras till eleven. Faktorer på individnivå har ofta samband med andra faktorer. Om t.ex. skolan gör anpassningar till en funktionsnedsättning behöver den här riskfaktorn på individnivå inte bidra till frånvaro.

6.6.1 Somatiska besvär – giltig frånvaro som kan bli problematisk

Sjukdom är ett vanligt skäl till frånvaro.⁴⁴ Många gånger utvecklas ogiltig långvarig frånvaro från giltig återkommande frånvaro. Trots att sjukdom är ett giltigt skäl till frånvaro finns det anledning att uppmärksamma vilken inverkan frånvaron har på elevens utveckling mot kunskapskraven och de sociala målen för utbildningen. Förkylningar och annan sjukdom kan orsaka frånvaro, men även kroniska besvär som diabetes, allergier eller astma.

Smärtbesvär som huvudvärk och magont är vanliga vid problematisk frånvaro.⁴⁵ Det finns ett ömsesidigt samband mellan besvär av smärta och frånvaro. Smärta kan orsaka frånvaro och frånvaro kan förstärka smärtproblematik.⁴⁶ Huvudvärk och magont kan vara symtom på ångestproblematik, symtom på att något inte är bra i barnets miljö eller uttryck för en kroppslig sjukdom. Huvudvärk

⁴³ Fernell, E. (2014). Barn med inlärningssvårigheter.

⁴⁴ Kearney, C. A. (2008). School absenteeism and school refusal behavior in youth: A contemporary review.

⁴⁵ Gorodzinsky, A. m.fl. (2011). School functioning and chronic pain: A review of methods and measures.

⁴⁶ Janssens, K.A. m.fl. (2011). School absenteeism as a perpetuating factor of functional somatic symptoms in adolescents: The TRAILS study.

som skäl till frånvaro kan ha samband med depression och med inlärningssvårigheter.⁴⁷ I en studie fann man att två procent av eleverna på högstadiet var återkommande frånvarande (över 20 procent frånvaro under ett år) för kroppsliga besvär. Det fanns ett starkt samband mellan frånvaro på grund av kroppsliga besvär och rapport av psykiska besvär hos de här eleverna.⁴⁸ Eftersom kroppsliga besvär är vanliga vid frånvaro och kan dölja bland annat psykiska besvär och sociala problem är det viktigt att skolsköterskor har kunskap om de här sambanden. Utredningen vill återigen betona vikten av att även uppmärksamma giltig och anmäld frånvaro.

Menstruella eller premenstruella besvär kan förklara en del frånvaro.⁴⁹ Det saknas dock studier på sambandet mellan menstruella eller premenstruella besvär och frånvaro i grundskolan. Kunskapen om premenstruella besvär har ökat de senaste åren och det finns nu även en diagnos, premenstruellt dysforiskt syndrom som beskriver besvär som ger kliniskt signifikant lidande eller påtagligt stör individen, t.ex. så att eleven inte klarar av att vara i skolan och utföra skoluppgifter. För att minska frånvaro behövs mer kunskap om hur vi kan hjälpa flickor med premenstruella besvär så att de kan vara närvarande i skolan.

6.6.2 Funktionsnedsättningar

Funktionsnedsättningar utgör en riskfaktor för frånvaro. Skolinspektionen har i anmälningsärenden som rör omfattande frånvaro uppmärksammat en överrepresentation av elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.⁵⁰ Enligt Riksförbundet Attention är vanliga diagnoser ADHD, Tourettes syndrom, språkstörning och autism. I utredningen beskriver många aktörer som arbetar i närvaroteam med uppdrag att hjälpa elever med omfattande frånvaro att det är vanligt att eleverna har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

⁴⁷ Breuner, C.C. m.fl. (2003). Factors related to school absenteeism in adolescents with recurrent headache.

⁴⁸ Jones, R. m.fl. (2009). Frequent medical absences in secondary school students: survey and case-control study.

⁴⁹ Tadakawa, M. m.fl. (2016). The prevalence and risk factors of school absenteeism due to premenstrual disorders in Japanese high school students – a school-based cross-sectional study.

⁵⁰ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kategoriseras som en individfaktor, men inte alla elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar utvecklar frånvaro. Det är alltså kombinationen av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och t.ex. bristande förståelse, anpassning och stöd som kan leda till frånvaro och inte neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i sig. Många elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och omfattande frånvaro rapporterar bristande anpassning av undervisningen och skolsituationen till den specifika funktionsnedsättningen.⁵¹ Det är inte ovanligt med sociala svårigheter vid neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som kan bidra till problem i relationer till kamrater som eleven behöver hjälp med både i och utanför skolan. Andra relaterade faktorer är psykiska besvär som ångest och depression samt en ökad risk för mobbning som kan bidra till frånvaro.⁵²

Barn med en funktionsnedsättning kan också känna utanförskap och uppleva att de inte passar in eller kan delta på samma villkor som sina jämnåriga.

Enligt Autism- och Aspergerförbundet har en procent av befolkningen autism, vilket motsvarar över 10 000 elever i skolan. Autism innebär bland annat svårigheter med socialt samspel och kommunikation. Många personer med autism har ett stort behov av förutsägbarhet och stöd när det gäller att planera och organisera sin vardag. Överkänslighet för olika sinnesintryck, till exempel ljud och ljus, kan göra skolmiljön krävande. Om en elev inte får stöd i de här svårigheterna kan det leda till frånvaro. Autism- och Aspergerförbundet genomförde 2016 en medlemsundersökning om skolgången hos sina medlemmar som har barn i åldern 6–21 år i grund- eller gymnasieskolan och som diagnostiserats med autism eller Aspergers syndrom. Förbundet har 15 000 medlemmar och enkäten bevarades av 1 799 personer. Nästan hälften av de svarande angav att deras barn hade varit frånvarande på grund av annan orsak än sjukdom eller beviljad ledighet under det senaste läsåret. De vanligaste orsakerna som angavs var bristande autismkompetens hos personalen, bristande anpassning av skolmiljön samt bristande stöd i lärsituationer och i sociala situationer. Trots att någon form av stöd och åtgärder är

⁵¹ Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

⁵² Thornton, M. m.fl. (2013). Persistent absenteeism among Irish primary school students.

vanligt bland eleverna upplever de svarande att det finns ett stort underskott av stödåtgärder. Framför allt upplever man behov av mer anpassad pedagogik, fler specialpedagoger och speciallärare samt anpassade läromedel eller hjälpmedel.

Elever med autism som inte har en utvecklingsstörning (begreppet utvecklingsstörning används i skollagen, men diagnosen är intellektuell funktionsnedsättning) tillhör inte målgruppen för grundsärskolan efter en ändring som skedde i samband med att den nya skollagen infördes 2011. Elever med autism i kombination med utvecklingsstörning har rätt att gå i grundsärskolan. I Autism- och Aspergerförbundets medlemsenkät rapporterar föräldrar till barn i grundsärskolan större trivsel, högre närvaro och bättre samverkan än i grundskolan.⁵³

Riksförbundet Attention som företräder personer med funktionsnedsättningar (ADHD, autism, Tourettes syndrom, tvångssyndrom, språkstörning och nedsatt förmåga att läsa, skriva och räkna) och deras anhöriga har genomfört flera medlemsenkäter. I den senaste enkäten från 2015 uppgav 48 procent av vårdnadshavarna (totalt deltog 1 707 vårdnadshavare) att barnet hade svårt att gå till skolan på grund av bristande stöd i skolan.⁵⁴ Riksförbundet Attention och Sveriges elevråd genomförde under 2015 en enkätundersökning där 907 barn i åldern 10–18 år ingick. De som svarade hade någon form av neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och de fick svara på frågor om hur de kände inför skolstart. Bland de elever som ansåg att de fick hjälp att nå kunskapsmålen trivdes majoriteten (85 procent) i skolan, men bland dem som uppgav att de inte fick rätt stöd var andelen som trivdes 41 procent.⁵⁵

Skolinspektionen genomförde 2014 en kvalitetsgranskning som bestod av 24 intervjuer med elever med diagnosen ADHD. Här förekommer inte uppgifter om frånvaro, men materialet visar på bristande stöd i skolorna för de här eleverna.

⁵³ Autism- och Aspergerförbundet (2016). Skolenkät.

⁵⁴ Riksförbundet Attention (2016). Fortfarande svår skolgång för många elever med NPF – en undersökning av hur barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar har det i skolan och hur det påverkar familjen.

⁵⁵ <http://attention-riks.se/2015/08/stor-oro-bland-elever-med-npf-diagnos-infor-skolstart/> hämtad 2016-10-21.

6.6.3 Besvär av oro, rädsla och nedstämdhet

Psykisk ohälsa kan leda till frånvaro, men omvänt kan frånvaro leda till psykiska besvär.⁵⁶ De vanligaste psykiska besvären vid frånvaro är oro, rädsla och depression.⁵⁷ De vanligaste psykiatriska besvären vid problematisk frånvaro är ångestbesvär. Social rädsla är ett av de mest vanliga besvären och handlar om en stark rädsla för att andra ska tycka att man gör bort sig eller gör dåligt ifrån sig. Rädslan leder till att eleven undviker att tilldra sig andras uppmärksamhet. Typiskt svåra situationer är att räcka upp handen, tala inför klassen och prata med personer man inte känner så väl. Även nya situationer kan upplevas som obehagliga då man tror att man ska göra fel. Till exempel kan idrottsdagar och utflykter vara svåra, därför att formen är mer fri, vilket kan inge en osäkerhet och väcka tankar som *”vem ska jag sitta bredvid på bussen”*, *”tänk om jag går in i fel omklädningsrum”*, *”tänk om alla måste gå fram och hämta ett diplom eller pris och jag ramlar när jag går fram”*.

Andra rädslor som kan leda till problematisk frånvaro är separationsångest, dvs. stark rädsla att vara ifrån föräldrarna och för att det ska hända dem något så att eleven inte får träffa dem igen. En annan form av ångestbesvär som drabbar en liten andel av alla barn och ungdomar är tvångstankar och tvångshandlingar. Vid måttliga eller svåra symtom är besvären ofta mycket tidskrävande och uppriivande, vilket kan leda till frånvaro eller sen ankomst. Funktionsnedsättande tvångsbesvär är dock relativt ovanliga hos barn och ungdomar. Om en elev har besvär av rädsla och oro och om eleven inte får förståelse och hjälp kan det leda till återkommande och omfattande frånvaro.

Nedstämdhet eller depression är vanligt hos äldre tonåringar med närvaroproblem.⁵⁸ Depression innebär inaktivitet, isolering, energilöshet, koncentrationssvårigheter och låg självkänsla. En elev med depression kan ha svårt att ta sig till skolan och delta i skolarbetet. Det är många gånger svårt att ställa diagnosen depression hos barn och ungdomar då bilden är mer diffus och ”oren” än hos vuxna. Symtom på depression kan misstolkas som uttryck för tonårsbeteen-

⁵⁶ Wood, J.J. m.fl. (2012). School attendance problems and youth psychopathology: Structural cross-lagged regression models in three longitudinal data sets.

⁵⁷ Egger, H.L. m.fl. (2003). School refusal and psychiatric disorders: A community study.

⁵⁸ Ibid.

den, t.ex. att eleven är irriterad och ofta hamnar i konflikter, drar sig undan familjen, sover mycket eller sover litet.

En känsla av utanförskap kan leda till psykisk ohälsa och till problematisk frånvaro. Utanförskap kan uppstå av olika skäl och bidra till att eleven inte känner sig hemma i skolmiljön. En studie på frånvaro hos ungdomar som identifierar sig som homo-, bi- eller transsexuella visade att den här gruppen ungdomar i större utsträckning var frånvarande från skolan än ungdomar i en heterosexuell grupp.⁵⁹ Ungdomsstyrelsens rapport *Hon, Hen, Han* beskriver levnadsvillkoren för unga homosexuella, bisexuella och transpersoner (HBT). Där framgår att den psykiska hälsan är sämre bland unga HBT-personer än bland heterosexuella unga. Det är ofta i skolan som unga utsätts för hatbrott. Skolan är samtidigt en miljö som unga inte kan välja bort. Ungdomsstyrelsen menar att skolorna måste bli bättre på att ta fram rutiner för arbetet mot kränkande behandling, trakasserier, hot och våld. I rapporten vittnar många homosexuella, bisexuella och transpersoner om att deras behov sällan lyfts fram.⁶⁰

6.6.4 "Too tired to go to school?"

Trötthet är en faktor som kan leda till att en elev inte kommer iväg till skolan, eller kommer för sent.⁶¹ Sömnproblem är en faktor som fram tills nyligen inte har fokuserats.⁶² Det är inte ovanligt att sömnproblem förekommer i samband med frånvaro. I en radiointervju berättar en flicka som varit långvarigt frånvarande från skolan att dagarna och dygnets timmar flöt samman så att hon ibland inte visste vad det var för dag. Hon säger också att hon kunde tänka:

Varför ska jag sova när jag inte har gjort nånting?⁶³

⁵⁹ Burton, C.M. m.fl. (2014). School absenteeism and mental health among sexual minority youth and heterosexual youth.

⁶⁰ Ungdomsstyrelsen 2010:2. HON HEN HAN. En analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner.

⁶¹ Jönsson, A. (1990). Skolk. En forskningsresumé.

⁶² Hochadel, J. m.fl. (2013). Prevalence of sleep problems and relationship between sleep problems and school refusal behavior in school-aged children in children's and parent ratings. Bauducco, S.V. m.fl. (2015). Too tired to go to school? The effects of insomnia on absenteeism.

⁶³ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1637&artikel=6163349>

6.6.5 Datoranvändande

En hög grad av datoranvändande framställs ibland som en orsak till frånvaro, men det rapporteras inte som en riskfaktor i den samlade internationella litteraturen. Sannolikt kan datoranvändande för vissa individer leda till problem, såsom att eleven vänder på dygnet och stannar hemma från skolan. Ett barn som är långvarigt hemma från skolan kan också ha en hög grad av datoranvändande i brist på annan sysselsättning, men utan att det utgör grundproblemet. Det är därför viktigt att bedöma funktionen i beteendet innan man sätter in insatser. För vissa elever kan datoranvändandet vara en brygga över till skolan, medan det för andra behöver ersättas med andra aktiviteter som fyller samma funktion, men som blir mer konstruktiva för individen.

6.6.6 Bristande självförtroende och stukad självkänsla

Vid problematisk frånvaro är det vanligt med bristande självkänsla eller självförtroende. Detta kan både bidra i utvecklingen mot problematisk frånvaro, men även bli en effekt av frånvaro. Människor föds inte med dåligt självförtroende eller låg självkänsla, utan den kommer av erfarenheter individen har gjort. Det är därför oprecist att ta upp detta som en riskfaktor. Samtidigt kan bristande självförtroende och dålig självkänsla ha ett förklaringsvärde i arbetet med att åtgärda frånvaro.

Genom att inte delta i skolan och utföra det skolarbete som klasskamraterna gör får eleven inte erfarenhet av att klara uppgifter och det kan urholka tron på det egna jaget. Det är viktigt att eleven tror på sin förmåga att klara en uppgift, s.k. *self-efficacy*, vilket delvis är ett resultat av att eleven upplever att hen har klarat tidigare uppgifter. Den här faktorn åtföljer andra riskfaktorer och är sällan en grundorsak till frånvaro, men desto viktigare att komma åt i arbetet med att hjälpa eleven till en meningsfull skolgång. Skolverkets utvärdering av metoder mot mobbning⁶⁴ visade t.ex. att mobbning och kränkningar urholkar de utsatta barnens självkänsla. Självförtroendet undergrävs ytterligare hos mobbade elever genom att de har färre kamrater jämfört med icke-mobbade skolkamrater.

⁶⁴ Skolverket (2011). Utvärdering av metoder mot mobbning.

6.7 Sociala faktorer

Sociala faktorer innefattar familj- och kamratrelationer samt samhällsfaktorer.

6.7.1 Familjesituation

Föräldrar kan ha svårigheter som leder till en bristande förmåga att stöda sina barns skolgång. Svårigheterna kan bero på olika faktorer, t.ex. missbruk, psykisk ohälsa, kognitiva svårigheter, funktionsnedsättning, kriminalitet eller våld i familjen. Sammantaget är elever som har ett bristande stöd i sin hemmiljö en utsatt grupp som löper risk att utveckla frånvaro.

Psykiska besvär eller missbruk hos föräldrar innebär en stor påverkan på skolgången.⁶⁵ En studie som gällde elever i årskurs 9 visar att så många som tre procent stannar hemma från skolan minst en dag per vecka för att ta hand om sin förälder eller av oro för en förälder som har missbruksproblem eller psykisk sjukdom.⁶⁶

Man oroar sig ständigt för föräldrarna. Men det finns inte utrymme att må dåligt i skolan. Om man vaknar och mår dåligt kan man inte gå till skolan.⁶⁷

Föräldrarens hos den som har en psykisk sjukdom kan bli försvagad och innebära svårigheter att stötta eleven med läxor och andra skolrelaterade uppgifter samt hålla rutiner kring sovtider och uppstigning. Dessa faktorer har betydelse för skolnärvaro.

Föräldrar med en funktionsnedsättning kan ha svårigheter att stötta sitt barn i skolrelaterade rutiner, vilket kan påverka barnets närvaro i skolan.

En faktor som också har betydelse för närvaro är föräldrarnas inställning till skolan och engagemang i barnets skolgång, t.ex. i läxor, att gå på möten i skolan och att se till att barnet kommer i säng i tid och kommer upp och iväg till skolan.⁶⁸ Även konflikter i

⁶⁵ Hjern, A. m.fl. (2013). Barn som anhöriga: Hur går det i skolan?

⁶⁶ Uppgiften ingår i en debattartikel skriven av forskare, Socialstyrelsen och anhörigorganisationer, www.dn.se/debatt/barn-till-missbrukare-tvingas-hjalpa-sina-foraldrar/, publicerad 2015-02-04.

⁶⁷ Utredningens möte med Maskrosbarn hösten 2016.

⁶⁸ Kearney, C. A. (2008). School absenteeism and school refusal behavior in youth: A contemporary review.

familjen kan bidra till problematisk frånvaro.⁶⁹ Omfattande frånvaro kan i sin tur slita på familjerelationer. Man har också sett en högre förekomst av frånvaro hos elever med en ensamstående förälder.⁷⁰ Det kan vara svårt att bemöta en kraftfull problematik som frånvaro om föräldraresursen är försvagad, t.ex. genom en svag ekonomi eller om föräldern är ensam med att gå på möten kring frånvaron, eller ensam med bekymren även i psykologisk mening. Två föräldrar som delar på bördan blir starkare.

Det finns internationell forskning som visar att låg inkomst i familjen och arbetslöshet har ett positivt samband med problematisk frånvaro.⁷¹ Dessa samband gäller dock inte nödvändigtvis i en svensk kontext, utan kan vara beroende av skolsystem, socialförsäkringssystem osv.

Det finns svenska studier på skolk som endast har visat på små skillnader mellan föräldrars utbildningsnivå och arbete och förekomsten av ströfrånvaro, med undantag för pojkar i årskurs nio med en hög nivå av ogiltig frånvaro, där en stor andel hade föräldrar med låg utbildningsnivå.⁷²

Frånvaro kan vara önskad av vårdnadshavare, fastän den inte är det av barnet eller ungdomen. Så kallad föräldrastödd frånvaro handlar om att barnet hålls hemma, uppmuntras att vara hemma eller förbjuds att delta i vissa lektioner. Det finns många olika förklaringar till det här föräldrabetendet. I vissa fall är föräldrastödd frånvaro tydlig, som vid ideologiska skäl eller när vårdnadshavarna håller barnet hemma för att skolmiljön uppfattas som skadlig för barnet. Föräldrastödd frånvaro kan ingå i en hedersrelaterad problematik som kan innebära förbud att delta i simundervisning, sexualundervisning och utflykter.⁷³ Det kan också vara mer osynligt som t.ex. om vårdnadshavaren har besvär av ångest eller depression och signalerar till barnet att vara hemma.

⁶⁹ Kearney, C. A. (2008). An interdisciplinary model of school absenteeism in youth to inform professional practice and public policy.

⁷⁰ Sundell, K. m.fl. (2005). Elever på vift. Vilka är skolkarna?

⁷¹ Kearney, C. A. (2008). School absenteeism and school refusal behavior in youth: A contemporary review.

⁷² Sundell, K. m.fl. (2005). Elever på vift. Vilka är skolkarna?

⁷³ TRIS – tjejeers rätt i samhället är en ideell organisation www.tris.se/na-vidare-1/

6.7.2 Normbrytande beteende

Frånvaro som går under beteckningen skolk är ofta förknippad med normbrytande beteende och i vissa länder eller stater är skolk förknippat med böter för vårdnadshavare.⁷⁴ Exempel på normbrytande beteenden är att bryta mot normer och regler som t.ex. att snatta, stjäla, åstadkomma skadegörelse, rymma hemifrån eller ljuga. Skolk är inte enbart förknippat med ett normbrytande beteende, utan kan förekomma samtidigt som depression, inlärningssvårigheter och skolfaktorer som bristande motivation för skolan.⁷⁵

I en undersökning som genomfördes av Stockholms stad⁷⁶ ingick elever i årskurs 9 och år 2 i gymnasieskolan. Undersökningen visar på att elever som skolkar i större utsträckning uppvisar ett normbrytande beteende och riskfaktorer än elever som inte skolkar (i undersökningen användes kriminalitet, skol- och familjesituation, psykisk hälsa och droganvändning som mått). Normbrytande beteende kan både vara en orsak till och en konsekvens av frånvaro. En individ som missbrukar alkohol, droger eller mediciner kan få svårt att koncentrera sig och kan vara trött och kognitivt påverkad, vilket i sig försvårar närvaro eller att vara närvarande under lektion, utan att eleven egentligen har för avsikt att vara frånvarande.

Skolk kan sägas vara en individfaktor, men kan ofta också ha ett samband med den sociala kontexten. Skolk som normbrytande beteende har ofta samband med sociala problem. I fall där frånvaro utgör en del av ett normbrytande beteende är det viktigt att detta uppmärksammas så att rätt hjälp kan ges.

6.7.3 Kamrater

Påverkan från kamrater kan bidra till ströfrånvaro, vilken senare kan leda till långvarig frånvaro.⁷⁷ Gemenskapen med jämnåriga är viktig. Framför allt på högstadiet kan den här gemenskapen väga tyngre för elever än följsamheten mot normer och regler. Påverkan från

⁷⁴ Gentle-Genitty, C. m.fl. (2015). Truancy: A look at definitions in the USA and other territories.

⁷⁵ Egger, H. m.fl. (2003). School refusal and psychiatric disorders: A community study.

⁷⁶ Stockholm Stad (2014). Risker med skolk. Olovlig frånvaro bland elever i årskurs nio och gymnasiet år 2, baserat på resultat från Stockholmsenkäten 2012.

⁷⁷ Arvidsson, M. m.fl. (2012). "Man vill ju gå sin utbildning så att man blir någonting". Hur fungerar arbetet mot skolfrånvaro i Norrköpings kommun?

kamrater kan vara större på en elev som har tendens till normbrytande beteende.

6.7.4 Bostadsområdets betydelse

Forskningen är inte helt tydlig vad gäller sociala omgivningsfaktorer och sambandet till frånvaro. Det finns studier som visar att frånvaro är vanligare i bostadsområden där det finns en socioekonomisk utsatthet⁷⁸ och att frånvaron är större i storstäder.⁷⁹ Samtidigt vet vi på individnivå att frånvaro kan förekomma i alla familjer, oavsett socioekonomisk situation.

6.8 En skola med hög närvaro och elever som når kunskapskraven – mer forskning behövs

Utredningen har haft ambitionen att undersöka i vilken utsträckning forskning om frånvaro, eller studier på andra frågor där frånvaro inkluderas som utfalls- eller sambandsmått pågår. Det finns inget samlat nätverk eller centrum för de här frågorna och det har varit svårt att få fram uppgifter.

För att få ökad kunskap om hur närvaro kan främjas och frånvaro förebyggas skulle närvaro behöva ingå som sambandsmått i studier på skolresultat. Det behövs också forskning på pedagogik som främjar närvaro. Forskning om frånvaro och närvaro skulle kunna användas för att förbättra både skolans arbetsmiljö och måluppfyllelse.

Statistik om förekomsten av olika riskfaktorer för frånvaro samlas inte in på nationell nivå och därför blir det angeläget att sådana uppgifter ingår i forskning och i andra undersökningar. Utredningen konstaterar att det finns forskning om riskfaktorer för frånvaro, men att mer och uppdaterad forskning behövs. Det behövs svenska studier om riskfaktorer för frånvaro som utgår från en enhetlig nationell och internationell definition av problematisk frånvaro.

⁷⁸ Lyon, A.R. & Cotler, S. (2007). Toward reduced bias and increased utility in the assessment of school refusal behavior: The case for diverse samples and evaluations of context.

⁷⁹ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

Frågor som behöver undersökas är exempelvis: Varför är vissa elever nästan aldrig frånvarande från skolan? Vad utöver skolplikten gör att elever är i skolan?

I en översikt av skolan som arbetsmiljö beskrivs t.ex. en studie av vad elever ser som en drömskola.⁸⁰ I svaren framkommer följande:

- det finns en naturlig och vänskaplig kontakt mellan elever och lärare
- mindre klasser
- lugnare undervisningstakt
- trevligare arbetslokaler
- större valfrihet när det gäller upplägg av undervisning och aktiviteter
- mer sysselsättning på lediga stunder och att håltimmar inte förekommer.

I en annan svensk rapport⁸¹ rapporteras att flickor är i skolan i större utsträckning än pojkar, fastän de inte vill. Det behöver undersökas hur elever har det, oavsett om de är i skolan eller inte och det behövs forskning på vad som främjar närvaro genom undersökningar med elever som är i skolan.

Det är inte ovanligt att forskningsstudier om elevers hälsa och välmående genomförs inom skolan med hjälp av enkäter. Det finns en risk att resultaten inte är representativa om en grupp elever faktiskt inte befinner sig i skolan. Det behövs dessutom kontinuerliga mätningar av förekomsten av frånvaro, inte minst för att få information om hur stor andelen elever är som kan vara frånvarande när forskningsstudier genomförs i skolan.

⁸⁰ Jönsson, (1990). Skolk. En forskningsresumé. Temagruppen Unga till arbete. (2010). 10 skäl till avhopp.

⁸¹ Häggqvist, S. (2000). Skolfrånvaro. Ett mått på elevers arbetsmiljö?

7 Skolmiljöns betydelse för närvaro

Utredningen har i uppdrag att undersöka hur värdegrundsarbete, t.ex. trygghet och studiero, kan främja närvaro och förebygga frånvaro.

Utredningen har valt att studera frågeställningen med ett fokus på skolmiljön. Elevers utbildning ska utformas så att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Skolmiljö eller skolklimat har central betydelse för arbetet med att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro.¹

Med skolmiljö avser utredningen relationen mellan elever och skolpersonal, mellan elever samt skolans regler och arbetsmiljö. Skolmiljön innefattar även skolans värdegrundsarbete.

I kapitlet behandlas skolmiljö på en generell nivå. I följande kapitel, Närvaroarbete, fokuseras mer specifika faktorer med betydelse för närvaro. Kapitlet inleds med en beskrivning av värdegrund och värdegrundsarbete inom utbildningen. Därefter redogör utredningen för betydelsen av elevernas inflytande och delaktighet samt regleringen av detta. Utredningens förslag och bedömning som avser elevskyddsombud presenteras i anslutning till detta. Därefter behandlas trygghet och studiero samt arbetet för att förebygga kränkningar, diskriminering och trakasserier i skolan. Avslutningsvis presenteras utredningens överväganden.

7.1 Värdegrundsarbete och demokrati

Enligt skollagen ska utbildningen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan män-

¹ Thapa, A. & Cohen, J. (2013). A review of school climate research.

niskor.² I skollagen görs också en särskild koppling till FN:s konvention om barnets rättigheter när det gäller barnets bästa.³ De grundläggande värderingarna konkretiseras närmare i läroplanerna.⁴

Skolan har i uppdrag att förmedla både kunskaper och värden. Arbetet med värdegrunden är ett övergripande uppdrag för alla som arbetar i skolan, vilket ska genomsyra hela verksamheten såsom organisation, undervisning, möten och aktiviteter. Skolan har i uppgift att förbereda elever för ett framtida liv som aktiva samhällsmedborgare. Att ge elever kunskaper och värderingar som möjliggör ett aktivt samhällsdeltagande är både ett uppdrag gentemot varje enskild elev, men också ett samhällsuppdrag i stort. Enligt Skolverket⁵ kan värdegrundsarbetet beskrivas utifrån perspektiven; om, genom och för. Barn och elever ska få kunskaper om mänskliga rättigheter och demokrati. Dessa kunskaper får de genom ett demokratiskt arbetssätt där barns och elevers inflytande och delaktighet är centrala. Elevernas demokratiska kompetens utvecklas då för vår gemensamma framtida demokrati. Demokratiska förmågor utvecklas i möten med andra, genom samtal och i relationer. Ett tillåtande klimat, tillitsfulla relationer och att ingen kränks är förutsättningar för en god skolmiljö. Det finns studier som visar att arbete med att förbättra skolmiljön leder till ökad närvaro.⁶

I utredningens enkät (bilaga 3) om elevhälsans arbete med frånvaro framkommer att skolmiljön ses som viktig när det gäller att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro. Återkommande teman i svaren är att skolornas värdegrundsarbete har stor betydelse:

En positiv – och väl förankrad värdegrund på skolan och en äkthet i att sakna eleverna då de inte är i skolan. Vi måste ringa eleven och störa/sakna dem och välkomna dem till skolan.

Många svarande betonar att stor vikt behöver läggas vid värdegrundsfrågor; trivsel, arbetsro, ett gott likabehandlingsarbete, elevinflytande och delaktighet. De svarande anser att det behövs ett gott klassklimat,

² 1 kap. 5 § skollagen.

³ 1 kap. 10 § skollagen.

⁴ Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, Förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, Förordning (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall och Förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan.

⁵ www.skolverket.se/skolutveckling/vardegrund

⁶ Se t.ex. Osher, D. m.fl. (2014). Avoid simple solutions and quick fixes: Lessons learned from a comprehensive districtwide approach to improving student behavior and school safety.

trygghet samt goda relationer i skolan och en nolltolerans mot mobbing och kränkande behandling. Det bör finnas arbetsro på lektioner, respekt för varandras olikheter samt tydlighet och struktur på lektioner och raster.

7.2 Olika aspekter av skolmiljön som kan främja närvaro och förebygga frånvaro

Nedan beskriver utredningen betydelsen av goda relationer mellan elever och mellan elev och lärare, samt elevernas delaktighet och inflytande för att främja närvaro. I avsnittet beskrivs även betydelsen av stimulans och stöd för elevernas lust att lära samt lärarnas arbetsmiljö.

Relationer

En aspekt av skolmiljö eller skolklimat är relationen mellan elever och skolpersonal. Alla människor vill uppleva tillhörighet och känna sig inkluderade. Speciellt i tonåren är positiva relationer med kamrater och lärare viktiga och dessa relationer är starkt kopplade till psykisk hälsa.⁷ Goda relationer mellan elever och skolpersonal och mellan elever samt trygghet och studiero och elevers delaktighet präglar en skolmiljö som främjar inläring.

I utredningens enkät till elevhälsan (bilaga 3) nämns vuxennärvaro bland eleverna som viktig och att t.ex. rastvärdar kan främja närvaron i skolan. Skolan behöver arbeta med relationsskapande aktiviteter.

Vi har ingen problematisk frånvaro på vår skola. Våra elever har extremt hög närvaro. Utifrån ett mer allmänt perspektiv anser jag att relationerna som finns för eleven i vardagen är en avgörande faktor. De positiva relationerna minskar frånvaro tillsammans med extra anpassningar i undervisning, miljö etc.

Loredana Ciambriello som är specialpedagog och lärare, och Lisa Norming som är lärare, skriver i sin rapport ”*Kanske bara prata med dem ...*” att den forskning de tagit del av visar att goda relationer och ett gott socialt klimat är en förutsättning för att förebygga lång

⁷ Temagruppen unga i arbetslivet (2013). 10 orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet.

frånvaro. Författarna menar att det i grunden handlar om att alla vuxna på skolan ser skoldagen som "elevtid" och att eleven alltid är i fokus. Detta är ett förhållningssätt snarare än en samling åtgärder. Deras erfarenhet visar att en vuxen som sitter i elevcafeterian och läser tidningen skapar ett bättre lugn och en större trygghet än en personal som vandrar runt som rastvakt.⁸

Lärare som engagerar sig i eleverna och visar att de bryr sig är viktiga för elevernas närvaro.⁹ Mentorn kan vara den personen.

Men sen så kände jag att jag orkar inte. Och då fick jag skolarbete hem. Och det löste sig till slut. För att den här mentorn då, hon tog tag i det [...] Såna lärare borde det finnas mer av.¹⁰

Springe (2009) och Selin (2014) ser mentorn som en garant för att kunna förhindra elevers frånvaro. Vidare skriver Selin om vikten av att få tid för att kunna vara mentor. Författaren lyfter fram hur en skola arbetar med mentorskapet, vilket innebär att mentor träffar eleverna varje dag för att stärka dem och skapa en relation.

Utmaningar och stöd för lust att lära

Det främjande arbetet handlar bland annat om att skapa motivation och lust att lära. Lärarna ska se till att alla elever, både elever som behöver särskilda utmaningar och elever som behöver särskilt stöd för att klara kunskapskraven får det. I utredningens enkät till elevhälsan uttrycker de svarande bland annat att lärarna behöver finna sätt att inkludera alla elever och strukturera undervisningen så att den också passar för elever med svårigheter i sin skolgång.

Lärarnas arbetsmiljö

Lärarnas arbetsmiljö har också betydelse för skolmiljön för elever och lärare. Om lärare har en bra arbetsmiljö som gör att de väljer att arbeta kvar ger det kontinuitet för eleverna och även för skolans arbete med att skapa en god skolmiljö. Personal som har kontakt med en elev

⁸ Ciambriello, L. & Norming, L. (2014). "Kanske bara prata med dem ..." – Ett utvecklingsarbete om hur skolan kan främja skolnärvaro.

⁹ Arvidsson, M. m.fl. (2012). "Man vill ju gå sin utbildning så att man blir någonting". Hur fungerar arbetet mot skolfrånvaro i Norrköpings kommun?

¹⁰ Axel i Barnombudsmannen (2015). Välkommen till verkligheten.

och en familj under längre tid kan lättare skapa en förtroendefull relation, både till eleven och till elevens vårdnadshavare, syskon eller andra familjemedlemmar. Det ökar i sin tur möjligheterna att utforma det stöd som är rätt för varje enskild elev. Lärares frånvaro har visat sig ha ett samband med elevers frånvaro.¹¹

7.2.1 Elevers inflytande och delaktighet

Hur ska jag få en bra skolmiljö om man inte lyssnar ordentligt på vad jag säger?¹²

Arbetet med att främja närvaro behöver ske med hjälp av flera olika aktörer och eleverna behöver vara delaktiga i arbetet, vilket även betonas i Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

Barns delaktighet innebär att vuxna lyssnar på barn och ungdomar och tar dem på allvar samt ger barn och unga stöd att uttrycka sig. Det innebär också att vuxna anser att barns och ungas åsikter är betydelsefulla och låter barn och unga vara med och fatta beslut och ta ansvar.¹³ Elevers inflytande och delaktighet bidrar både till att främja närvaro och till att förebygga och åtgärda frånvaro. Elever med erfarenhet av omfattande frånvaro framför att en viktig förutsättning för deras återgång till skolan var att de upplevt sig sedda och lyssnade på.

Utredningen har inte kännedom om forskning som specifikt handlar om hur arbete med elevers inflytande och delaktighet kan främja elevers närvaro och förebygga frånvaro. Med detta sagt, vill utredningen ändå betona den centrala betydelse som elevers inflytande och delaktighet har utifrån de intervjuer som utredningen genomfört med rektorer och elever samt enkätsvaren om elevhälsans arbete med frånvaro.

¹¹ Ervasti, J. m.fl. (2012). Association of pupil vandalism, bullying and truancy with teachers' absence due to illness: A multilevel Analysis.

¹² Ebba från projektet Egen växtkrafts expertgrupp av barn och ungdomar (2011).

¹³ Projektet Egen växtkraft (2011). Bättre stöd när barn och ungdomar är delaktiga. Lyssna på oss!

Forskning på studieavbrott visar att en svag skolanknytning utgör en risk för studieavbrott i gymnasieskolan.¹⁴ Skolanknytning handlar bland annat om hur involverad eller distanserad eleven är till skolan, utbildningen och sitt skolarbete. Elevens skolanknytning är något som kan påverkas och det är viktigt att den adresseras i närvarofrämjande arbete.

Utöver att elever både har rätt till och vill komma till tals, har de också mycket kunskap som de kan bidra med. Barn och vuxna kan se olika på samma sak och tycka att olika saker är viktiga. Insatser som svarar mot elevers behov gör störst nytta. Både verksamhet och personal gynnas av elevers delaktighet.

För att delaktighet ska fungera i praktiken krävs att barn och ungdomar får tillräckligt med tid för att uttrycka sig. De kan också behöva stöd att uttrycka sig. Vuxna måste lyssna på barnen och ungdomarna och bekräfta att de hört, att de förstått och också visa hur de kommer att använda den kunskap de fått.¹⁵

Barn och unga är experter på hur de själva upplever sina liv. Vuxna är beroende av barns expertis om sig själva för att planering och beslut ska bli enligt barnets bästa, såsom det uttrycks i barnkonventionen och svensk lagstiftning – och för att få avsedd nytta. Barn och unga är å andra sidan beroende av vuxnas förmåga att förutse konsekvenser av olika beslut.¹⁶

Extra viktigt är att elever som har en funktionsnedsättning eller långvarig sjukdom får uppleva delaktighet. Dessa elever får ofta stöd från många olika personer och professioner. Planering och beslut som rör barn ska alltid grunda sig på samtal med barnen själva och med deras föräldrar. Elever med funktionsnedsättning har ofta många olika kontakter och träffar många olika professioner för att få sitt behov av stöd tillgodosett. De personer som eleven möter byts ut allteftersom tiden går. Personalomsättning kan leda till en bristande kontinuitet i arbetet, varför det är viktigt att det finns dokumentation om vad eleven och elevens vårdnadshavare anser för att undvika att de måste redogöra för sin situation och sina behov om och om igen.

¹⁴ <http://pluginnovation.se/framgangsfaktorer/individcentrerat-arbetsatt>

¹⁵ Projektet Egen växtkraft (2011). Bättre stöd när barn och ungdomar är delaktiga. Lyssna på oss!

¹⁶ Ibid.

Regleringen av elevers och vårdnadshavares inflytande och delaktighet

En av grundpelarna i barnkonventionen är att barn har rätt att uttrycka sig i alla frågor som rör dem och att deras åsikter ska tillmätas betydelse i relation till deras ålder och mognad.¹⁷ Argument för barns rätt till stöd för att utöva sin rättighet att kommunicera finns också att hämta i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning,¹⁸ där skyldigheten att stödja barn att utöva sin rätt att komma till tals betonas:

Konventionsstaterna ska säkerställa att barn med funktionsnedsättning har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör dem, varvid deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad på lika villkor som för andra barn, och att de för att utöva denna rättighet erbjuds stöd anpassat till funktionsnedsättning och ålder.

Enligt skollagen ska elever ges inflytande över utbildningen. De ska fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Informationen och formerna för elevernas inflytande ska anpassas efter deras ålder och mognad. Eleverna ska alltid ha möjlighet att ta initiativ till frågor som ska behandlas inom ramen för deras inflytande över utbildningen. Elevernas och deras sammanslutningars arbete med inflytandefrågor ska även i övrigt stödjas och underlättas.¹⁹ Vidare finns regleringar om elevskyddsombud både i skollagen och i arbetsmiljölagen (1977:1160). Närmare regleringar finns även i föreskrifter.²⁰

Skollagen anger att elevföreträdare och övriga elever ska ges tillfälle att under skoltid behandla frågor av gemensamt intresse samt att elevskyddsombud, elevrådsrepresentant och andra elevföreträdare ska erbjudas kompensation för den undervisning som de går miste om på grund av uppdraget.²¹

Även vårdnadshavare för elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet ska erbjudas möjlighet

¹⁷ FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 12.

¹⁸ FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, artikel 7:3. SÖ 2008:26.

¹⁹ 4 kap. 9 § skollagen.

²⁰ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2015:7) om elevmedverkan i skolenhetens arbetsmiljöarbete genom elevskyddsombud.

²¹ 4 kap. 11 § skollagen.

till inflytande över utbildningen²² och vid varje skolenhet ska det finnas ett eller flera forum för samråd med elever och vårdnadshavare. Där ska sådana frågor behandlas som är viktiga för enhetens verksamhet och som kan ha betydelse för eleverna och vårdnadshavarna. Inom ramen för ett eller flera sådana forum ska eleverna och vårdnadshavarna informeras om förslag till beslut i sådana frågor som ska behandlas där och ges tillfälle att komma med synpunkter innan beslut fattas. Rektorn ansvarar för att det finns forum för samråd.²³

Det är även viktigt att eleverna och vårdnadshavarna informeras om vad som gäller i fråga om inflytande och samråd.

Enligt Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan bör rektorn se till att det bedrivs ett arbete på skolan för att främja närvaron och att eleverna är delaktiga i arbetet.²⁴

Närvaro påverkas bland annat av faktorer som rör elevernas arbetsmiljö som t.ex. aspekter som rör trygghet och studiero. En del förhållanden i skolan känner eleverna bäst till, såsom hur långa rasterna efter idrotten bör vara för att man ska hinna byta om och komma i tid till nästa lektion, hur det sociala klimatet är mellan elever när inga lärare finns i närheten osv.

7.2.2 Utredningens bedömning om behovet av en nationell utbildning för elevskyddsombud

Utredningens bedömning: Statens skolverk bör ges i uppdrag att ta fram innehåll i en nationell utbildning för elevskyddsombud och svara för att information om utbildningen sprids till skolhuvudmän. Huvudmannen bör erbjuda elevskyddsombuden den nationellt framtagna utbildningen på sina skolor.

²² 4 kap. 12 § skollagen.

²³ 4 kap. 13 § skollagen.

²⁴ Skolverket (2012). Allmänna råd. Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärds frånvaro i skolan.

Skälen för utredningens bedömning

Från och med årskurs 7 i grundskolan och i gymnasieskolan har eleverna rätt att medverka i skolans arbetsmiljöarbete genom att utse elevskyddsombud. Eleverna ska bjudas in i arbetsmiljöarbetet på i stort sett samma villkor som personalens skyddsombud och företräda eleverna samt verka för en bra arbetsmiljö på skolan. Även yngre elever ska ges möjlighet att delta i arbetsmiljöarbetet men omfattningen och utformningen av elevernas deltagande i skolans arbetsmiljöarbete ska anpassas efter deras ålder, mognad och förutsättningar i övrigt (6 kap. 17 § arbetsmiljölagen).

Det är inte möjligt för alla elever att känna till arbetsmiljölagstiftningen och rättigheter kring t.ex. ljud, ljus, luft etc. Det här är kunskap som ett utbildat elevskyddsombud som förstår sin roll i det systematiska arbetsmiljöarbetet kan bidra med.

Av arbetsmiljölagen framgår att det ska finnas minst två elevskyddsombud för varje årskurs 7–9 i grundskolan och 7–10 i specialskolan.

Arbetsmiljöverket har tillsyn över efterlevnaden av arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen.²⁵ Arbetsmiljöverket inledde hösten 2013 en flerårig nationell tillsynsinsats mot skolan (Skoltillsynen 2013–2016) där både skolhuvudmän och skolor inspekterades av Arbetsmiljöverket. I första hand lägger Arbetsmiljöverket vikt vid att undersöka om skolhuvudmännen har ett fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete. Fokus i de olika inspektionerna varierar beroende på vad som är problematiskt hos den organisation eller skola som besöks. De skolformer som berörs av inspektionerna är förskoleklass, grund- och gymnasieskolan samt grund- och gymnasiesärskolan. Vid inspektioner på grund- och gymnasieskolor efterfrågar Arbetsmiljöverket specifikt om skolenheten har elevskyddsombud och om dessa har fått kunskaper för uppdraget och ges möjlighet att medverka i samverkan enligt sjätte kapitlet i arbetsmiljölagen.²⁶

Ett elevskyddsombud har rätt att få utbildning för att klara sitt uppdrag och enligt Arbetsmiljöverket ska utbildningen ges i början av elevskyddsombudets mandatperiod. Utbildningen ska ge grundläggande kunskaper om arbetsmiljöarbete och de regler som finns

²⁵ Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

²⁶ www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/inspektioner-utredningar-och-kontroller/inspektion/aktuella-inspektioner/skoltillsynen-2013-2016/

på arbetsmiljöområdet. Enligt 6 kap. 18 § arbetsmiljölagen är det huvudmannen för utbildningen som ska se till att elevskyddsombuden får den utbildning och den ledighet som behövs för uppdraget. Rektorn ska organisera och bedriva arbetsmiljöarbetet på skolenheten så att elevskyddsombudens deltagande underlättas. Rektorn ska även informera eleverna och personalen på skolenheten om vilka elevskyddsombud som eleverna har utsett och informera alla elever på skolenheten om rätten för elevskyddsombuden att delta i arbetsmiljöarbetet.²⁷

Enligt Arbetsmiljöverket är framgångsfaktorer i verksamheten med elevskyddsombud att det finns ett etablerat system för elevdemokrati (t.ex. elevråd) samt ett genuint och långsiktigt engagemang från skolledningen.²⁸

Det saknas uppgifter om hur många elevskyddsombud det finns. I en medlemsenkät till Sveriges elevkårers medlemsorganisationer uppgav enbart 11 procent av grundskolorna att det finns elevskyddsombud. I utredningens kontakter med Sveriges Elevkårer framkommer att organisationen anser att de elevskyddsombud som finns inte får en adekvat utbildning.

Utredningens bedömning är att det finns behov av en nationell utbildning för elevskyddsombud. Innehållet i utbildningen bör enligt utredningens bedömning vara nationellt framtagen och den bör tas fram av Skolverket i samråd med exempelvis Arbetsmiljöverket. Skolverket bör även informera om utbildningen och dess innehåll. Huvudmannen kan själv organisera utbildningen, t.ex. med stöd av organisationer som Sveriges Elevkårer eller andra aktörer. Huvudmän har enligt arbetsmiljölagen ansvar för att elevskyddsombud får den utbildning som behövs och enligt utredningens bedömning bör huvudmannen och skolan regelbundet genomlys situationen i fråga om antalet elevskyddsombud på respektive skola för att kunna leva upp till arbetsmiljölagens krav.

²⁷ 7–9 §§ Skolverkets föreskrifter om elevmedverkan i skolenhetens arbetsmiljöarbete genom elevskyddsombud.

²⁸ E-post från Arbetsmiljöverket den 17 oktober 2016.

7.2.3 Trygghet och studiero

En trygg och stimulerande lärandemiljö är en viktig förutsättning för att barn och elever ska kunna utveckla kunskaper och värden. Trygghet är en central förutsättning för att elever på bästa sätt ska kunna tillgodogöra sig undervisningen. Forskning visar att skolor som arbetar förebyggande med frågor knutna till den pedagogiska miljön, såsom sociala relationer och en positiv skolmiljö ger sina elever bättre förutsättningar att nå goda skolresultat.²⁹

Lärarnas förmåga till ledarskap har stor betydelse för arbetsmiljön och samhörigheten i klassrummet. Rädsla, otrygga elever har helt enkelt svårare att ta in ny kunskap, inte minst i de fall där rädsla och otrygghet leder till frånvaro i skolan.³⁰

Det är skolans och ytterst rektorernas ansvar att skapa trygghet och studiero i skolan. En viktig förutsättning för detta är att elever, lärare och annan personal känner ett gemensamt ansvar och har respekt för varandra i skolan samt att skolan även involverar elevernas vårdnadshavare i arbetet med att skapa gemensamma utgångspunkter för en trygg skolmiljö.³¹

Utredningens intervjuer med rektorer för 14 skolor samt enkät om elevhälsans arbete med frånvaro visar på att skolans arbete med trygghet och studiero upplevs som en viktig förutsättning för att främja närvaro och förebygga frånvaro.

Kränkningar, diskriminering och trakasserier är vanliga orsaker till frånvaro, vilket utredningen redogör för i kapitel 6.

Regleringen av trygghet och studiero

Enligt skollagen ska utbildningen utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.³² I arbetsmiljölagen finns bestämmelser om krav på en god arbetsmiljö som även är tillämpliga på skolans verksamhet, eftersom den som genomgår utbildning inom skolväsendet i vissa fall likställs med en arbetstagare enligt arbetsmiljölagen.³³

²⁹ Håkansson, J. & Sundberg, D. (2012). Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning.

³⁰ Skolinspektionen (2105). Trygghet. Fördjupad analys av skolenkäten.

³¹ Prop. 2009/10:165.

³² 5 kap. 3 § skollagen.

³³ 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen.

Framtagandet av gemensamma ordningsregler är en del av det förebyggande arbetet som genomsyrar hela verksamheten. Ordningsregler ska finnas för varje skolenhet. De ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på varje skolenhet. Rektorn beslutar om ordningsregler.³⁴

Det finns dock situationer när de förebyggande åtgärderna inte är tillräckliga och där skolan kan behöva använda de disciplinära åtgärder som finns i skollagen för att skapa en god studiemiljö.

Disciplinära åtgärder som regleras i skollagens femte kapitel är:

- Omhändertagande av föremål
- Kvarsittning och utvisning
- Skriftlig varning
- Tillfällig omplacering av en elev
- Tillfällig placering av en elev vid en annan skola
- Avstängning i vissa obligatoriska skolformer
- Olika slags avstängning i de frivilliga skolformerna.

I förarbetena till skollagen anges, att rektor och lärare, för att komma till rätta med en akut och besvärlig situation kan besluta om t.ex. tillfälliga omgrupperingar av elever inom klassrummet, eller att ge elever tillsägelser. Andra åtgärder som faller in under bestämmelsens tillämpningsområde är utvisning och kvarsittning. Vidare anförs i förarbetena att åtgärden endast får vidtas om den står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och övriga omständigheter samt att den inte får kränka elevens integritet och värdighet. Förarbetena anger även att samma regler ska gälla för skolor med offentliga och enskilda huvudmän och särskilt framhålls att åtgärderna alltid ska vara inriktade på att förbättra elevens framtida uppträdande – inte vara en bestraffning för elevens tidigare uppträdande. Syftet med de åtgärder som vidtas ska alltid vara att förbättra skolsituationen såväl för den elev som är föremål för åtgärder som för övriga elever. Självklart får åtgärderna inte heller inskränka elevernas grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen.

³⁴ 5 kap. 5 § skollagen.

Åtgärder får t.ex. aldrig riktas mot en elev på grund av att eleven har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt till yttrandefrihet och informationsfrihet. Att åtgärderna ska vara försvarliga med hänsyn till deras syfte innebär bland annat att kollektiv bestraffning aldrig kan komma i fråga, vilket redan följer av de principer som gäller för den svenska rättsordningen i stort.³⁵

Det finns brister i skolornas arbete med trygghet och studiero

Många skolor lyckas bra i arbetet med trygghet och studiero, men olika undersökningar visar att det är långt ifrån alla. Kränkningar och bristande studiero är vanligt förekommande och detta medför att elever och lärare inte får rätt förutsättningar för att fullfölja skolans uppdrag.

År 2015 publicerade Skolinspektionen en fördjupad analys om trygghet, vilken baserades på resultat i den s.k. skolenkäten år 2014. Enkäten genomförs två gånger per år i skolor som ska bli föremål för tillsyn. Antalet skolor med redovisade resultat för årskurs 5, 9 och gymnasieskolans år 2 och som ingick i analysen var 245. Enligt analysen uppgav drygt sju procent av alla de tillfrågade eleverna i grund- och gymnasieskolan att de inte kände sig trygga. Det är en andel som motsvarar ungefär 90 000 elever i svensk skola. Upplevd otrygghet påverkar skolupplevelsen i stort och de mest otrygga eleverna har genomgående en långt mer negativ upplevelse av skolan, exempelvis avseende sitt eget inflytande över undervisningen och studiemiljön.³⁶ Andelen elever som känner sig trygga varierade mellan de skolor som ingick i undersökningen. Som lägst var andelen 60 procent, som högst 100 procent. Enligt Skolinspektionen utmärks skolor med en hög andel trygga elever av att man har:

- Respekt för varandras olikheter
- Ömsesidig respekt mellan elever och lärare
- Ett aktivt/målinriktat arbete mot kränkande behandling
- Vuxna på skolan som reagerar om de får reda på att en elev blivit kränkt

³⁵ Prop. 2009/10:165.

³⁶ Skolinspektionen (2015). Trygghet. Fördjupad analys av skolenkäten.

- Få (eller inga) elever som är rädda för andra elever
- Få (eller inga) elever som är rädda för personal på skolan.

I skolenkätens resultat framgår ett betydelsefullt samband mellan i vilken grad eleverna uppfattar att de vuxna på skolan reagerar mot kränkningar och hur trygga de känner sig i skolan, vilket belyser vikten av ett aktivt och medvetet förebyggande arbete mot kränkningar och för en trygg miljö på skolorna.

Resultat från Skolinspektionens regelbundna tillsyn år 2014 visade även att en av de vanligaste bristerna finns i arbetet med trygghet och studiero, där sex av tio av de grundskolor som varit föremål för tillsyn brister. I stor utsträckning gäller det här brister i skolornas arbete mot kränkande behandling. Det främjande och förebyggande arbetet ska beskrivas i verksamhetens plan mot diskriminering och kränkande behandling, men Skolinspektionen menar att dessa planer ofta är otillräckliga. När det saknas strategier för att kartlägga och bemöta kränkande behandling blir det svårt att veta om åtgärderna är tillräckliga för att ge effekt.³⁷

Rädda Barnen³⁸ har tagit fram en lista på 15 punkter som kan göra skolan till en tryggare plats:

1. Alla måste vara med. Hela skolans personal, elever och föräldrar.
2. Inför nolltolerans mot trakasserier och kränkande behandling. Agera direkt.
3. Skapa gemensamma ordningsregler för språkbruk och bemötande.
4. Ge eleverna ansvar som får konkreta resultat, som att vara med och bestämma vad skolans pengar ska användas till.
5. Ta fram planen mot kränkande behandling och diskriminering tillsammans.
6. Alla elever ska vara med och påverka. Stötta elever som normalt inte tar plats så att deras röster hörs.
7. Ta hjälp av elever för att hitta de miljöer som upplevs som otrygga.

³⁷ Skolinspektionen (2015). Regelbunden tillsyn 2014.

³⁸ Rädda barnen, www.raddabarnen.se/Documents/vad-vi-gor/sverige/utbildning-och-skola/checklista-15-tips.pdf

8. Arbeta långsiktigt med hela personalgruppen. En vuxen eldsjäl räcker inte.
9. Schemalägg ett rastvänsystem för att bygga relationer med eleverna och ta dem på allvar. Utvärdera det med jämna mellanrum.
10. Börja samarbeta tidigt, så att alla känner varandra om det händer något.
11. Hitta olika sätt att mötas i skolan som passar olika föräldrar.
12. Ge lärarna handledning i hur man engagerar och bemöter föräldrar.
13. Ge all skolpersonal fortbildning kring nätet och sociala medier.
14. Tänk in nätet i planen mot kränkande behandling och diskriminering.
15. Lär av eleverna! De är experter på sina liv och vet vad som gäller nu.

Enligt utredningens mening är det nödvändigt att elever, lärare och annan skolpersonal känner ett gemensamt ansvar för arbetsmiljön på skolan och har respekt för varandra för att skolmiljön ska präglas av trygghet och studiero. Elevernas ska ges möjlighet att delta i utformningen av lärandemiljön, till exempel genom att medverka i utarbetandet av ordningsregler. Det är även viktigt att skolan samarbetar med elevernas vårdnadshavare för att skapa gemensamma förutsättningar för en trygg skolmiljö.

Utredningens intervjuer med rektorer för 14 skolor samt enkät om elevhälsans arbete med frånvaro visar på att skolans arbete med trygghet och studiero upplevs som en viktig förutsättning för att främja närvaro och förebygga frånvaro.

Enligt utredningen är det viktigt att läraren vid utvecklingssamtal eller vid andra samtal med elev och elevens vårdnadshavare ge eleven möjlighet att beskriva hur han eller hon upplever skolsituationen i fråga om trivsel, trygghet och studiero i syfte att på ett tidigt stadium uppmärksamma eventuella riskfaktorer för kränkningar eller andra problem som eleven upplever.

7.2.4 Kränkningar, diskriminering och trakasserier kan och ska förebyggas

Brister i skolans arbete med trygghet och studiero kan leda till kränkningar, diskriminering och trakasserier. Detta kan i sin tur resultera i frånvaro, vilket utredningen närmare redogör för i kapitel 6, Riskfaktorer för frånvaro.

Regleringen av kränkande behandling, diskriminering och trakasserier

Kränkande behandling

Bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling finns i skollagens sjätte kapitel. Med kränkande behandling avses i detta sammanhang ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet.³⁹ Av förarbetena till bestämmelserna framgår bland annat att med kränkande behandling avses mobbning och liknande beteenden som kan utgöras t.ex. av tillmälen som gäller övervikt eller hårfärg. Det kan också handla om annat än verbala nedsättande omdömen, så som att knuffa eller rycka någon i håret eller sätta krokben för någon. Även psykiska kränkningar genom t.ex. utfrysning omfattas av uttrycket kränkande behandling.⁴⁰

En huvudman ska enligt 6 kap. 6 § skollagen se till att det inom ramen för varje särskild verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever. Närmare föreskrifter om det finns i 6 kap. 7 och 8 §§ skollagen. I 7 § regleras att huvudmannen ska se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling. I 8 § föreskrivs en skyldighet att varje år upprätta en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Planen mot kränkande behandling ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som ska påbörjas eller genomföras under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genom-

³⁹ 6 kap. 3 § skollagen.

⁴⁰ Prop. 2009/10:165.

förts ska tas in i efterföljande års plan. En huvudman eller personal får enligt 6 kap. 9 § skollagen inte utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling. En lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är enligt 6 kap. 10 § skollagen skyldig att anmäla detta till rektorn. En rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen.⁴¹ Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden. Huvudmannen eller personalen får inte utsätta ett barn eller en elev för represalier på grund av att barnet eller eleven medverkat i en utredning enligt skollagens 6 kapitel eller anmält eller påtalat att någon handlat i strid med bestämmelserna i kapitlet.⁴² Om huvudmannen eller personalen inte uppfyller sina skyldigheter att vidta aktiva åtgärder enligt 7–11 §§ ska huvudmannen enligt 6 kap. 12 § skollagen dels betala skadestånd till barnet eller eleven för den kränkning som detta innebär, dels ersätta annan skada som har orsakats av åsidosättandet. Skadestånd för kränkning i andra fall än vid represalier lämnas dock inte om kränkningen är ringa. I en tvist om skadestånd får Skolinspektionen som part föra talan för ett barn eller en elev som medger det.⁴³

Diskriminering och trakasserier

Enligt diskrimineringslagen innebär diskriminering att en elev direkt eller indirekt missgynnas av skäl som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning, funktions-

⁴¹ Skyldigheten för lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling att anmäla detta till förskolechefen eller rektorn samt skyldigheten för förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten att anmäla detta till huvudmannen ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen, se 6 kap. 10 § andra stycket skollagen.

⁴² 6 kap. 11 § skollagen.

⁴³ 6 kap. 15 § skollagen.

hinder, sexuell läggning eller ålder.⁴⁴ Eftersom diskriminering handlar om missgynnande förutsätter det någon form av makt hos den som utför diskrimineringen. I verksamheterna är det huvudmannen eller personalen som kan göra sig skyldig till diskriminering. Barn och elever kan inte diskriminera varandra i juridisk bemärkelse.

Trakasserier enligt diskrimineringslagen är ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etniskt tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Om någon ur personalen utsätter en elev för trakasserier benämns det diskriminering.

Bristande tillgänglighet enligt diskrimineringslagen är när en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att en verksamhet inte vidtar skäligen tillgänglighetsåtgärder för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning. Åtgärderna för tillgänglighet ska vara skäligen utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning, och med hänsyn till

- de ekonomiska och praktiska förutsättningarna
- varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller
- kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde, samt
- andra omständigheter av betydelse.⁴⁵

Det är förbjudet för huvudmannen och personalen att diskriminera en elev. Huvudmannen eller personalen får inte heller utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling. Om huvudmannen eller personalen bryter mot förbuden mot diskriminering och kränkande behandling, eller inte uppfyller skyldigheterna att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller kränkande behandling, kan huvudmannen för verksamheten bli skyldig att betala diskrimineringsersättning eller skadestånd till den som kränkts.⁴⁶ Lagstiftaren har ansett att det inte är tillräckligt att förbjuda diskriminering och kränkande behandling. Det behövs även aktiva åtgärder för att minska förekomsten av trakasserier och kränkande behandling. Detta innebär att huvudmannen åläggs att bedriva ett målinriktat arbete för att dels

⁴⁴ 1 kap. 4 § diskrimineringslagen.

⁴⁵ 1 kap. 4 § diskrimineringslagen.

⁴⁶ 5 kap. 1 § diskrimineringslagen och 6 kap. 12 § skollagen.

främja lika rättigheter och möjligheter, dels förebygga och förhindra trakasserier och kränkande behandling. Ändringar i diskrimineringslagen träder i kraft den 1 januari 2017.⁴⁷ Ändringarna innebär bland annat att arbetet med aktiva åtgärder ska omfatta samma diskrimineringsgrunder som diskrimineringsförbudet, dvs. kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Det är en utvidgning jämfört med nu gällande lagstiftning. Utbildningsanordnaren ska inom ramen för sin verksamhet bedriva ett arbete med aktiva åtgärder. Arbetet med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att

1. undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten
2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder
3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och följa upp och utvärdera arbetet enligt 1–3.⁴⁸

Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande och åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt.⁴⁹ Utbildningsanordnaren ska varje år skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder. Närmare reglering om dokumentation finns i diskrimineringslagen.⁵⁰

Kränkningar, diskriminering och trakasserier är allmänt förekommande

Utredningen redogjorde för förekomsten av kränkningar, diskriminering och trakasserier i kapitel 6, Riskfaktorer för frånvaro. I det följande kompletteras beskrivningen i föregående kapitel med uppgifter som gäller kränkande behandling utifrån Skolinspektionens tillsyn.

⁴⁷ SFS 2016:828.

⁴⁸ Se kommande lydelse av 3 kap. 2 § diskrimineringslagen.

⁴⁹ Se kommande lydelse av 3 kap. 3 § diskrimineringslagen.

⁵⁰ Se kommande lydelse av 3 kap. 20 § diskrimineringslagen.

Skolinspektionens årsrapport med publiceringsår 2016 bygger på Skolinspektionens tillsyn i en ny modell där man under en treårsperiod prioriterar att granska de 25 procent av skolorna där Skolinspektionen bedömer att det finns störst risk att eleverna inte får den utbildning de har rätt till. År 2015 fick 258 grundskolor en prioriterad tillsyn. Det här innebär att resultaten inte kan generaliseras till nationell nivå. Utifrån tillsynen ser Skolinspektionen exempel på att värdegrundsarbetet begränsas till insatser som temadagar och att hanteringen av kränkningar beror på enskilda lärares uppfattning om vad som är acceptabelt.

Skolornas arbete mot kränkande behandling uppfattas också olika av elever och lärare. I Skolinspektionens skolenkät anser nio av tio lärare vid prioriterade skolor att skolan bedriver ett målinriktat arbete mot kränkande behandling, något som endast sex av tio elever i årskurs 9 håller med om. Skolinspektionen konstaterar att det finns huvudmän som stannat vid en lägre ambitionsnivå än att alla elever garanteras en studiemiljö som präglas av trygghet, studiero och frihet från kränkningar.⁵¹

Av cirka 650 grundsärskolor i riket har Skolinspektionen genomfört en prioriterad tillsyn under 2015 i ungefär 140 skolor. Mer än en av tio grundsärskolor i tillsynen brister i trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling.

Under 2015 inkom totalt 3 053 anmälningar till Skolinspektionen beträffande grundskolan. Den vanligaste grunden för anmälan är att huvudmannen inte gjort tillräckligt när en elev upplever sig utsatt för kränkande behandling. Kränkningarna kan ha utförts av en annan elev eller personal på skolan. Ungefär fyra av tio anmälningar avsåg någon form av kränkning. År 2015 fattade Skolinspektionen 1 198 beslut med konstaterad brist. Den vanligast förekommande bristen avser huvudmannens arbete med att motverka kränkande behandling. Nästan sex av tio beslut med konstaterad brist avsåg skolans arbete vid någon form av kränkning.⁵²

År 2015 inkom 94 anmälningar från elever, vårdnadshavare och andra som upplever att det finns missförhållanden i grundsärskolan.

⁵¹ Skolinspektionen (2015). Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat.

⁵² Ibid. I statistiken över anmälningar gällande grundskola ingår även fritidshem och förskoleklass. Beslut som fattades under 2015 kan gälla ärenden som inkommit tidigare år och beslut har inte fattats i alla anmälningsärenden som inkom under 2015.

Skolinspektionen fattade under året 37 beslut med konstaterade brister. För grundsärskolan var den vanligaste anmälningsgrunden samt konstaterade bristen huvudmannens arbete med att motverka kränkande behandling.⁵³

I stödmaterialet ”Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling” konstaterar Skolverket att en orsak till att flertalet skolor får underkänt av Skolinspektionen i sitt arbete mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling kan vara att huvudmännen inte alltid tar ett tillräckligt ansvar. Rektorer, förskolechefer och lärare lämnas att på egen hand försöka följa skollagens och diskrimineringslagens krav.⁵⁴

Skolverket konstaterar att det är viktigt att en skolas arbete bygger på varje verksamhets egna kartlagda behov och erfarenheter. Att regelbundet göra kartläggningar av elevernas situation när det gäller kränkningar och låta det styra arbetet, är det som tydligast minskar mobbning och kränkningar.⁵⁵

⁵³ Skolinspektionen (2015). Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat. Beslut som fattades under 2015 kan gälla ärenden som inkommit tidigare år och beslut har inte fattats i alla anmälningsärenden som inkom under 2015.

⁵⁴ Skolverket (2011). Stödmaterial. Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling – lagens krav och huvudmannens ansvar.

⁵⁵ Ibid.

8 Närvaroarbete – från att uppmärksamma och kartlägga till att åtgärda frånvaro

Utredningen har i uppdrag att analysera om orsakerna till frånvaro uppmärksammas och utreds på ett ändamålsenligt sätt samt att belysa hur lärare, rektorer och övrig skolpersonal hanterar frånvaro. Utredningen ska även föreslå hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras samt sprida kunskap om, och exempel på arbete med närvarofrämjande åtgärder.

Kapitlet inleds med arbetet som rör att uppmärksamma och utreda orsakerna till frånvaro. Därefter belyser vi processen från upptäckt till åtgärder, vilken ska präglas av att skapa en bra relation med elev och vårdnadshavare, att lyssna på eleven och att samverka med elev, vårdnadshavare, lärare och externa aktörer. Utredningen anser att i att hantera frånvaro ingår att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro, vilket samtidigt innebär att främja närvaro. I kapitlet förs en diskussion om vad som konkret avses med att främja närvaro och vilket stöd som finns i lagstiftning och riktlinjer. Avslutningsvis diskuteras behovet av forskning på att främja närvaro och att hjälpa elever med problematisk frånvaro tillbaka i skolgång.

8.1 Uppmärksamma och utreda orsaker till frånvaro

Grundläggande för att hantera problematisk frånvaro på ett framgångsrikt sätt är att det finns system för upptäckt av frånvaro, att en systematisk kartläggning av orsaker till frånvaron görs och att åtgärder vidtas utifrån vad som har framkommit i kartläggningen.

8.1.1 Frånvarorutiner

Frånvarorutiner möjliggör en tidig upptäckt av problematisk frånvaro och är ett viktigt sätt förebygga och minska frånvaro.¹ I Skolverkets allmänna råd om att främja närvaro framgår att huvudmannen bör ge stöd till rektorn i att skapa rutiner. Rektorn ansvarar för att det finns rutiner för närvaroregistrering och frånvarorapportering och att dessa är kända för elever, elevernas vårdnadshavare och all skolpersonal. All skolpersonal ska få information om rutinerna samt användningen av dem.

En vanlig modell för frånvarorutiner är en s.k. *frånvarotrappa*. I frånvarotrappan framgår – beroende på grad av frånvaro – när och vad som ska göras av vem samt vilka insatser som har satts in sedan tidigare.² I skriften *Vänd frånvaro till närvaro*³ ingår olika exempel på hur en frånvarotrappa kan se ut. Det första steget går vanligen ut på att vårdnadshavare omedelbart ska kontaktas vid det första frånvarotillfället. Om frånvaron fortgår innebär nästa steg oftast att elev och vårdnadshavare kallas till samtal med mentor, rektor eller personal från elevhälsan. Om frånvaron inte upphör följer en kartläggning av orsaker samt åtgärder och uppföljning av dessa. Det sista steget i frånvarotrappan innebär ofta att en anmälan görs till socialtjänsten.

8.1.2 Uppmärksamma även giltig frånvaro

Man behöver titta på all frånvaro, även den ”anmälda” där föräldrarna bekräftat att eleven är ”sjuk”. Det kan finnas annat bakom, till exempel föräldrar som håller barnen hemma för att de själva har svåra problem.⁴

En del kommuner har rutiner för att uppmärksamma även giltig frånvaro. Giltig frånvaro kan vara oproblematiske, men återkommande och omfattande giltig frånvaro *kan* utgöra en risk för omfattande ogiltig frånvaro. Det finns också en risk att andra orsaker till frånvaron än anmäld sjukdom inte upptäcks. Omfattande frånvaro, oavsett om den är anmäld eller inte, utgör en risk för att eleven inte ska utvecklas mot

¹ SKL (2013). Vänd frånvaro till närvaro. Guide för systematiskt skolnärvaroarbeta i kommuner.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ BRIS (2015). Hur mår elevhälsan? Röster från barn och professionella – ett underlag för diskussion.

utbildningens mål. För att kunna utreda orsaker till problematisk frånvaro på ett ändamålsenligt sätt behöver både ogiltig och giltig frånvaro uppmärksammas.

Det förekommer att kommuner och skolor har rutiner för giltig frånvaro som påminner om vad som gäller i arbetslivet. Det kan handla om att eleven ska uppvisa läkarintyg efter den första sjukveckan eller att mentor, klassföreståndare eller skolsköterska ska ringa hemmet vid giltig frånvaro, oavsett anledningen till frånvaron.

8.1.3 Systematisk kartläggning av orsaker

När problematisk frånvaro upptäcks ska orsakerna till den kartläggas. En systematisk och bred kartläggning utifrån kända riskfaktorer för frånvaro krävs för att skolan ska kunna upptäcka de faktorer som bidrar till frånvaro i enskilda elevärenden. En systematisk kartläggning bör göras utifrån aktuell kunskap om riskfaktorer och utan ett förutbestämt svar på vad som förklarar frånvaron. Kartläggningen görs systematiskt genom att frågor ställs om samtliga tre kända riskområden för frånvaro: skola, familj och individ. Det är särskilt viktigt att samtliga områden täcks med tanke på att skola, elev, vårdnadshavare och andra aktörer tenderar att förlägga orsakerna till frånvaron utanför sitt eget ansvarsområde. Skolinspektionen⁵ rapporterar att det förekommer att skolor brister i att ta reda på orsakerna till frånvaro och att kartläggningar inte görs.

Personal som genomför kartläggningar behöver ha god och uppdaterad kunskap om riskfaktorer för frånvaro. Det här är en förutsättning för att personalen ska kunna ställa rätt frågor. I utredningens enkät (bilaga 3) svarar åtta av tio att elevhälsan på skolan i ganska eller mycket stor utsträckning har kunskap som underlättar vid arbetet med omfattande frånvaro hos enskilda elever. Kartläggningen av orsaker syftar till att åtgärder ska sättas in. Skolinspektionen⁶ har i flera undersökningar sett att åtgärder ofta vidtas utan grund i kartläggning av orsaker. I den senaste granskningen (2016) såg man att

⁵ Skolinspektionen (2016). Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.

⁶ Skolinspektionen (2011). Skolpliktsbevakning. Skolinspektionen (2014). Rätten till utbildning. Skolinspektionen (2016). Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.

skolorna tenderar att sätta in åtgärder ad-hoc och utan att de baseras på en förståelse av orsakerna till frånvaro för den aktuella eleven.

För att insatser ska bli framgångsrika är det också viktigt att eleven får ge sin syn på vad som krävs för att öka närvaron. Utöver att ha god kunskap om riskfaktorer är det alltså centralt att lyssna på eleverna i kartläggningen så att elevens syn på sin skol- och livssituation, med fokus på skolsituationen kommer fram. Kartläggningen behöver ske på ett flexibelt sätt och eleven bemötas på ett sätt som skapar en god relation. Kartläggningen kan göras av olika personer inom elevhälsan. I utredningens enkät framgår att de vanligaste yrkesgrupperna som kartlägger orsaker till frånvaro i enskilda elevärenden är skolsköterska, kurator och specialpedagog.

Kartläggningen ska dokumenteras och eleven ges möjlighet att läsa igenom och skriftligt godkänna att kartläggningen läses upp på ett möte med rektor, vårdnadshavare, mentor och eventuellt annan skolpersonal. Elevinflytande innebär också att eleven får möjlighet att ange viktiga personer att samarbeta med. Dokumentationen är viktig för eleven och vårdnadshavaren för att klargöra vilka mål som ska uppnås, vem som ska göra vad och när arbetet ska följas upp. Personalen sammanställer dokumentationen, men kontrollerar med elev och vårdnadshavare att man uppfattat dem rätt och korrigerar eventuella felaktigheter och missuppfattningar.⁷

Det finns rapporter om att skolor sätter in insatser utan att eleven att tillfrågats.⁸ I GR.DropOuts, ett projekt som pågick mellan 2011–2013 och som syftade till att förebygga senare utanförskap, arbetade kommunerna i Göteborgsregionens kommunalförbund med skolk bland ungdomar i åldern 13–20 år. I en rapport från projektet uppgav intervjuade elever att skolan inte alltid bryr sig om att elever är ogiltigt frånvarande och att skolan betonar elevs ansvar för studierna, medan eleverna saknar diskussion om vilket stöd skolan kan ge.⁹

⁷ Stenhammar, A-M, m.fl. (2011) Projektet Egen växtkraft. Bättre stöd när barn och ungdomar är delaktiga. Lyssna på oss! Inspirationsbok med exempel från verksamheter runt om i landet.

⁸ Strand, A-S. (2013). Skolk ur elevernas och skolans perspektiv. En intervju- och dokumentstudie. Skolinspektionen (2016). Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.

⁹ Fostvedt, U. m.fl. (2011). GR. Dropouts. En kartläggning.

8.1.4 Utredningens slutsatser om orsaker till frånvaro uppmärksammas och utreds på ett ändamålsenligt sätt

Utredningen har att besvara om frånvaro uppmärksammas och utreds på ett ändamålsenligt sätt. Utredningen konstaterar att det förekommer brister i många skolors arbete både vad gäller att uppmärksamma frånvaro och att utreda frånvaro. De flesta skolor har närvarorutiner som innefattar att uppmärksamma frånvaro och att kartlägga orsaker. I utredningen framkommer dock att det är vanligt förekommande att närvaroregistering inte görs på alla lektioner. Om frånvaro inte uppmärksammas kan inte heller orsaker utredas. Det visar sig även att utredning eller kartläggning av orsaker till frånvaro inte alltid sker och när det sker görs det många gånger inte systematiskt och inte utifrån kunskap om kända riskfaktorer. Det här kan förklara varför arbetet med att bryta frånvaro många gånger misslyckas.

Ytterligare en brist är att eleven inte alltid hörs i utredningen av frånvaron. Det förekommer även brister som gäller insamling och analys av uppgifter om frånvaro på skolnivå.

Tidigt stöd och snabbt insatt stöd

Skolinspektionens kvalitativa undersökning av omfattande frånvaro på 11 skolor visar att det förekommer att arbete för att åtgärda frånvaro inleds sent, på högstadiet, fastän ett frånvaromönster kan ha funnits sedan låg- eller mellanstadiet.¹⁰ Vi får under utredningen höra av lärare, elever och vårdnadshavare att skolan har valt att ”vänta och se”. Det är även ett resultat som Skolinspektionen får i sin kvalitativa undersökning av omfattande frånvaro.¹¹ Det finns ingen forskning som visar att ”vänta och se” är en bra metod, men den används.

I Kungliga vetenskapsakademins rapport *School learning and mental health*¹² lyfts några faktorer som har betydelse för att främja lärande och psykisk hälsa. Dessa är tidig upptäckt och snabb hjälp med läs- och skrivsvårigheter i grundskolans tidiga år. Att ge stöd i rätt tid betyder inte bara att ge det tidigt i skolåren, utan också att stöd sätts in snabbt när elevens svårigheter upptäcks.

¹⁰ Skolinspektionen (2016). Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.

¹¹ Ibid.

¹² Gustafsson, J.E. m.fl. (2010). *School, learning and mental health: A systematic review.*

Kunskapsfokus och förväntningar på rätt nivå

Elever med problematisk frånvaro är ofta i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Temagruppen unga i arbetslivet genomförde 2013 en studie där 379 unga som inte fullföljt sina gymnasiestudier delade med sig av sina erfarenheter.¹³ På frågan om hur en perfekt skola skulle se ut och vad som hade kunnat hindra de unga från att sluta gymnasieskolan i förtid lyfte ungdomarna fram följande faktorer:

- Lärare och andra vuxna som bryr sig och inte blundar för problem.
- Tillräckligt pedagogiskt stöd.
- Mindre klasser och grupper.
- Individuell och anpassad studieplan.
- Mer praktik och mindre teori.
- Flexibla tider och scheman.

Studien gällde gymnasieskolan, men utredningen anser att faktorerna också kan lyftas när det gäller de skolformer som ingår i utredningens uppdrag.

I skollagens inledande kapitel anges bl.a. att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 § skollagen). Därutöver finns bestämmelser i skollagens tredje kapitel som reglerar att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling (3 kap. 3 § skollagen).

Skolan har ett kompensatoriskt uppdrag, där hänsyn ska tas till alla elevers olika behov och en strävan ska vara att uppväga skillnader i deras förutsättningar.¹⁴

¹³ Temagruppen unga i arbetslivet. 10 orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet.

¹⁴ 1 kap. 4 § skollagen och prop. 2009/10:165.

En elev som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.¹⁵ Det innebär att eleven ska ges stöd, även om eleven når de kunskapskrav som minst ska uppnås.¹⁶

8.2 Regleringar om extra anpassningar och särskilt stöd

Bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd återfinns i huvudsak¹⁷ i skollagens tredje kapitel. Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av skollagen eller annan författning (3 kap. 7 § skollagen). I följande stycken görs en genomgång av gällande regleringar för pedagogiskt stöd.

8.2.1 Extra anpassningar

I skollagens tredje kapitel finns bestämmelser om stöd i form av extra anpassningar. Bestämmelsen innebär att om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, såvida inte annat följer av 3 kap. 8 § skollagen.¹⁸

Av förarbetena till bestämmelserna framgår att med sådant stöd (stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen) avses som huvudregel anpassningar som lärare kan göra i den dagliga undervisningen. Vidare framgår att det t.ex. kan handla om att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina

¹⁵ 3 kap. 3 § skollagen.

¹⁶ Prop. 2013/14:148.

¹⁷ Skolverket har även meddelat allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

¹⁸ 3 kap. 5 a § skollagen.

studier. Det kan exempelvis ske med hjälp av ett särskilt schema över skoldagen, extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Att hjälpa till med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på annat sätt eller att ge extra färdighetsträning såsom läs-
träning är också att anse som stöd i form av extra anpassningar. Till stöd i form av extra anpassningar hör även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, t.ex. två månader. Även särskilda läromedel eller utrustning i form av t.ex. tidsstöd, dvs. hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror kan som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar. Det ska inte fattas något formellt beslut om stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.¹⁹

Av förarbetena till bestämmelsen om extra anpassningar framgår att om en elev efter en tids stöd fortfarande inte når de kunskapskrav som minst ska uppnås är det viktigt att stödinsatserna intensifieras och anpassas ytterligare utifrån elevens behov. Om stödet trots detta inte är tillräckligt bör frågan om elevens behov av särskilt stöd anmälas till rektorn. Enligt förarbetena är det inte möjligt att ange någon tidsgräns för hur länge stöd bör ges i den ordinarie undervisningen innan en anmälan till rektorn ska göras.²⁰

8.2.2 Särskilt stöd

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga (3 kap. 8 § skollagen). Det innebär att om det finns särskilda skäl att anta att stöd i form av extra anpassningar inte är tillräckliga för att en elev ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås följer det av 3 kap. 8 § att en anmälan till rektorn ska göras direkt.

¹⁹ Prop. 2013/14:160.

²⁰ Ibid.

Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Samråd ska ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska eleven ges sådant stöd (3 kap. 8 § skollagen).

Det finns inte någon definition av formuleringen ”i behov av särskilt stöd” i skollagen. I förarbetena anges att det inte anses möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som ska finnas för att särskilt stöd ska ges. Bestämmelserna måste därför vara allmänt hållna och knyts till ett ansvar för skolan att utreda elevens stödbehov och att det är viktigt att skolan inte väntar för länge med att utreda en elevs eventuella behov av särskilt stöd. Utredningen ska göras i samråd med den berörda eleven och med beaktande av bestämmelsen om särskild hänsyn till barnets bästa.²¹

Enligt skollagen ska behovet av särskilt stöd även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. I förarbetena till bestämmelserna anförs att en elev i vissa fall kan uppvisa svårigheter i skolsituationen som inte omedelbart behöver innebära risk för att målen inte kommer att uppnås, men som skolan befarar kan leda till större problem på sikt om inte situationen utreds. Det kan även förekomma att en elev för närvarande når de kunskapskrav som minst ska uppnås, men uppvisar andra svårigheter vilka gör att skolan av olika skäl bedömer att eleven längre fram under skoltiden kan få svårigheter att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Vidare anförs att många elever någon gång under sin skoltid stöter på svårigheter och under en kortare tid behöver särskilda stödåtgärder. Andra elever behöver stöd kontinuerligt under hela skoltiden på grund av sjukdom, sociala förhållanden, funktionsnedsättning eller svårigheter att tillgodogöra sig undervisningen av andra orsaker.²²

För en elev som ska ges särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses, hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas samt vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn eller

²¹ Prop. 2009/10:165.

²² Ibid.

en person som rektorn har överlåtit beslutanderätten till (3 kap. 8 § skollagen).

Enligt förarbetena till bestämmelserna är syftet med att ställa krav på utarbetandet av ett åtgärdsprogram att det ska finnas ett dokument för planering och utvärdering av elevens utbildning så att förutsättningarna för elevens fortsatta lärande blir de bästa. Arbetet med åtgärdsprogrammet ska utgå från elevens behov, styrkor och svårigheter samt från en analys av vilka hinder och möjligheter som finns i elevens omgivning. Även elevens och dennes vårdnadshavares syn på skolsituationen och förslag till tänkbara lösningar ska vägas in. Programmet ska omfatta elevens hela skolsituation. Det är således viktigt att lägga fokus på elevens hela studiemiljö och inte på den enskilda elevens svårigheter. Åtgärderna ska vara av både kort- och långsiktig karaktär. De ska relatera till målen i läroplanerna och uppställda kunskapskrav och vara möjliga att följa upp och utvärdera. Det bör också framgå vem som är ansvarig för att stödinsatserna genomförs, följs upp och utvärderas.²³

Om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt, eller i form av anpassad studiegång, får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan. Om utredningen visar att eleven inte behöver särskilt stöd ska beslut fattas om att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas (3 kap. 9 § skollagen).

För en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 10 § skollagen). Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av skollagen eller annan författning (3 kap. 7 § skollagen).

Om det finns särskilda skäl, får dock ett beslut om åtgärdsprogram för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till (3 kap. 11 § skollagen).

²³ Ibid.

Om det särskilda stödet för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får ett beslut enligt 3 kap. 7 § skollagen innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen (3 kap. 12 § skollagen).

8.2.3 Anpassad studiegång

Anpassad studiegång innebär att skolan gör avvikelser för en enskild elev från den timplan, den undervisningstid, eller de ämnen och de mål som gäller för utbildningen. Ett beslut om anpassad studiegång ska föregås av noggranna överväganden, eftersom det kan innebära att eleven lämnar grundskolan utan fullständig utbildning. Både eleven och vårdnadshavaren måste därför få information om vad ett beslut om anpassad studiegång kan innebära för elevens möjligheter att studera vidare och deras synpunkter ska inhämtas och beaktas i bedömningen.²⁴ Det är viktigt att avvikelserna inte är mer omfattande än nödvändigt och att det görs noggranna överväganden omkring vilka delar av ett ämne som det är lämpligt att göra avvikelser ifrån. Om eleven kan delta i åtminstone delar av undervisningen i ett ämne ökar elevens förutsättningar att i ett senare skede kunna göra en provning och därmed få ett betyg i ämnet.²⁵ Om eleven eller elevens vårdnadshavare är missnöjda med ett beslut om åtgärdsprogram som fattats kan eleven eller elevens vårdnadshavare enligt skollagen överklaga beslutet till skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 16 §, 29 kap. 10 § och 12 § skollagen). Möjligheten att överklaga omfattar både innehållet i ett åtgärdsprogram och ett beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram. Enligt förarbetena till skollagen framgår att om rektorn t.ex., trots signaler om att det finns ett stödbehov, fattar ett beslut om att ett åtgärdsprogram inte ska upprättas, kan det finnas skäl att granska om detta beslut verkar

²⁴ Prop. 2009/10:165.

²⁵ Skolverket (2014), Allmänna råd med kommentarer. Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

rimligt.²⁶ En elev får själv överklaga från det år eleven fyller 16 år, men elevens vårdnadshavare har fortfarande rätt att överklaga fram till att eleven fyller 18 år. Beslut om särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning och anpassad studiegång kan överklagas särskilt (28 kap. 16 § skollagen).

8.3 Förekomsten av särskilt stöd

Skolverket samlar sedan läsåret 2012/13 in statistik om särskilt stöd i grundskolan.²⁷ Av statistiken som avser läsåret 2014/15 framgår att totalt 64 600 elever i grundskolan hade ett åtgärdsprogram hösten 2014. Detta innebär nästan en halvering jämfört med läsåret innan, 2013/14. Enligt Skolverket beror detta troligtvis på lagändringen om extra anpassningar som inte kräver utredning eller åtgärdsprogram. Av statistiken framgår vidare att andelen elever med åtgärdsprogram är högst i årskurs 9, där drygt 11 procent av pojkarna och 8 procent av flickorna har ett åtgärdsprogram. Det finns ingen motsvarande statistik när det gäller stöd i form av extra anpassningar.

Skolinspektionen har i sin årsrapport för 2015²⁸ konstaterat att det finns brister som rör elevernas tillgång till extra anpassningar och särskilt stöd. Det är enligt rapporten tydligt att gränsdragningen mellan extra anpassningar och särskilt stöd är ett problem i många skolor. Enligt rapporten har Skolinspektionen också i flera skolor sett brister i tillgången till elevhälsa och i samverkan mellan elevhälsan och övrig personal i skolan.

Skolinspektionen har gjort en tematisk analys av myndighetens statistik första halvåret 2016.²⁹ Statistiken gäller anmälningsärenden och prioriterad regelbunden tillsyn. Skolinspektionen konstaterar att skolor med brister i arbetet med särskilt stöd tenderar att även ha brister i arbetet med elevhälsan. Vidare konstateras att många skolor behöver bli bättre på att använda resurserna inom elevhälsan på ett mer strategiskt sätt och att huvudmän och rektorer behöver skapa förutsättningar för detta.

²⁶ Prop. 2009/10:165.

²⁷ Skolverket (2015). PM – Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2014/15.

²⁸ Skolinspektionen (2016). Ökat fokus på skolor med större utmaningar – Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015. Årsrapport 2015.

²⁹ Skolinspektionen (2016). Tematisk analys över rätten till stöd – Erfarenheter efter regelbunden tillsyn och anmälningsärenden första halvåret.

Skolinspektionen publicerade den 26 augusti 2016 en kvalitetsgranskningsrapport³⁰ om hur skolan arbetar med elever i behov av extra anpassningar. Granskningen genomfördes i årskurs 4 vid 15 skolenheter i Sverige under perioden december 2015 till och med april 2016. Utifrån det samlade resultatet av granskningen har Skolinspektionen lämnat en redovisning i en övergripande kvalitetsgranskningsrapport. Det framgår bl.a. av rapporten att det i många fall råder en osäkerhet i skolorna om vad extra anpassningar kan vara och hur de utförs med god kvalitet. Det framgår vidare att lärarna inte samråder med elevhälsan.

8.3.1 Information om särskilt stöd

En miljö där elever får stöd i sitt lärande utifrån sina villkor är en bra miljö för alla elever. Skolan ska ta hänsyn till elevers olika behov och uppväga skillnader i deras förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen³¹ och erbjuda stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd till de elever som har rätt till det. Det är rektorn som ansvarar för att ge lärare och övrig skolpersonal på skolan förutsättningar för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.³²

Skolpersonalen har ansvar för att uppmärksamma elever som kan vara i behov av särskilt stöd. Det är också viktigt att vårdnadshavare och elever vet vilket stöd de har rätt att få. I Skolverkets allmänna råd framgår att skolan vid något tillfälle bör informera om vad extra anpassningar och särskilt stöd innebär.³³

För elever med omfattande behov av särskilt stöd kan det i hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän utöver grundbeloppet även utbetalas ett tilläggsbelopp för att täcka kostnader för extraordinära stödåtgärder. Till skillnad från grundbeloppet ska tilläggsbeloppet baseras på en elevs individuella behov. Reglerna om hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän finns dels i de olika skolformskapitlen i skollagen, dels i skolförordningen. Hemkommuner-

³⁰ Skolinspektionen (2016). Skolans arbete med extra anpassningar – Kvalitetsgranskningsrapport.

³¹ 1 kap. 4 § skollagen.

³² Skolverket (2014), Allmänna råd med kommentarer. Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

³³ Ibid.

nas resursfördelning och ersättning till andra huvudmän behandlas i kapitel 16.

Enligt en enkät till rektorer som genomförts av Barnombudsmannen³⁴ är det långt ifrån alla elever och vårdnadshavare som får allmän information om rätten till särskilt stöd av skolorna. Knappt hälften av rektorerna svarar att de ger allmän information till alla elever och cirka 64 procent att de ger allmän information till vårdnadshavare. Om elever och vårdnadshavare saknar information om vilket stöd som barnet har rätt till är det omöjligt för dem att efterfråga rätt stöd och insatser och därmed riskerar stödet att dröja eller helt utebli.

Elevers möjligheter att få stöd tycks variera med föräldrarnas engagemang. Åtta av tio lärare i grundskolan uppger i en undersökning från Lärarnas Riksförbund att elever med engagerade föräldrar i större utsträckning får särskilt stöd.³⁵

Utredningen konstaterar att skolor på ett systematiskt sätt bör informera om elevers rätt till stöd.

8.4 Främja närvaro vid neuropsykiatrisk funktionsnedsättning

En sak jag tänkte på, just det om jag fått ändra någonting så hade jag ändrat så att lärare har lite mer kunskap om diagnoser, för det är inte alltid föräldrar tänker på varför deras barn mår dåligt och så där.³⁶

Neuropsykiatrisk funktionsnedsättning är en riskfaktor för problematisk frånvaro. En förklaring till detta kan vara att undervisningen inte är anpassad till funktionsnedsättningen. En elev med t.ex. autism kan ha svårt att välja och det förekommer relativt ofta uppgifter i skolan som innebär att eleverna ska göra val, t.ex. att välja att studera ett visst land i stället för att alla elever läser om samma land. En klassrumssituation där varje elev arbetar med sitt projekt innebär en hög grad av rörlighet, vilket kan verka distraherande för en elev som har svårigheter med uppmärksamhet och koncentration. Vidare kan skollokalerna vara spridda och innebära många för-

³⁴ Barnombudsmannen (2016). Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd.

³⁵ Lärarnas Riksförbund (2014). Så påverkar föräldrarna undervisningen.

³⁶ Alma i Barnombudsmannen (2016). Respekt – Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd.

flyttningar under skoldagen. Att elever har ämneslärare innebär att de har flera relationer till lärare som de ska förhålla sig till. Lärarna kan ha olika regler och undervisningsmetoder. En elev med autism har ofta behov av förutsägbarhet, tydlighet och rutiner och för en elev som har svårigheter med uppmärksamhet och koncentration är det viktigt att få arbeta ostört. Skolmiljön är alltså på flera sätt svår för de här eleverna. Vi vet att alla barn mår bra av förutsägbarhet, tydlighet och rutiner. Intresseorganisationer för personer med funktionsnedsättningar hävdar ofta, att det som är bra för deras målgrupper är bra för alla barn.³⁷ Att skolan anpassas så att den utgör en lämplig miljö för alla elever gör att man undviker att stigmatisera enskilda elever. Det finns exempel på skolor som har skapat en stödjande lärandemiljö för elever med en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning. I dessa skolor är alla lektionssalar utrustade med hjälpmedel och de är tillgängliga för alla elever. Man har scheman där varje ämne har sin färg och läroböckerna är markerade med en klisterlapp i samma färg, t.ex. grönt för naturkunskap. Det här leder till att eleverna får en bra överblick över både schema och läromedel, vilket underlättar för elever med autism, men samtidigt också för elever utan funktionsnedsättning. En förutsättning för att skolan ska kunna göra de här anpassningarna är att personalen har kunskap om funktionsnedsättningar. Dessa anpassningar är vanligen inte kostsamma, men beskrivs som verksamma av patientföreningar som utredningen har varit i kontakt med.

8.4.1 Kunskap om funktionsnedsättningar

Lärarna behöver förstå mer, och det behöver finnas fler resurspedagoger. Lärarna vet ingenting om hur sådana som jag fungerar. De trodde inte på mig. Inte förrän jag fick papper på allt.³⁸

När barn i Barnombudsmannens rapport³⁹ reflekterar över vad som kännetecknar ett gott bemötande nämns ofta kunskap om funktionsnedsättningar. Med rätt kunskap kan vuxna anpassa sitt bemötande efter barnets förutsättningar och behov. Barnrättskommittén ut-

³⁷ Möte med Autism- och Aspergerförbundet, februari 2016.

³⁸ Arvid, 14 år i Rädsla barnen (2015). Hur mår elevhälsan? Röster från barn och professionella – ett underlag för diskussion.

³⁹ Barnombudsmannen. (2016). Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd.

trycker i sin senaste granskning av Sverige oro över att professionella som möter barn med funktionsnedsättning saknar kunskaper som behövs för att möta barn på ett bra sätt.⁴⁰ Barnombudsmannen anser att det i högskoleförordningen (1993:100) ska ställas krav på kunskap om barnkonventionen och barn i utsatta situationer – däribland barn med funktionsnedsättning (som neuropsykiatrisk funktionsnedsättning) för examen i yrken som i hög grad handlar om barn.⁴¹ I en undersökning från Karolinska institutet uppger 80 procent av lärarna att de saknar kunskap om neuropsykiatriska diagnoser. Motsvarande andel för specialpedagogerna är 69 procent.⁴² Två till tre elever i varje klass har en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning i någon form, det kan vara ADHD, autismspektrumdiagnoser, inlärningssvårigheter, motoriska störningar eller språkstörningar.⁴³

8.4.2 Hjälpmedel

Elever med funktionsnedsättning har rätt till stöd från samhället för att kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning anges att konventionsstaterna ska främja tillgång till, kännedom om och användning av hjälpmedel och teknik som är utformade för personer med funktionsnedsättning och som främjar habilitering och rehabilitering. Det är en mänsklig rättighet såväl som en rättighet som regleras i flera konventioner och lagar, till exempel lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och skollagen. Stödet ges av stat, kommun och landsting. Det kan vara praktiska hjälpmedel som rullstolar, läsplattor och dataprogram för lärande, behandling med läkemedel eller en elevassistent i skolan. Det finns hjälpmedel vars huvudsakliga syfte är att kompensera i själva lärsituationen och hjälpmedel vars huvudsakliga syfte är att kompensera i det dagliga livet, där bland annat att gå i skolan ingår.

Utredningen anser att skolpersonal behöver ha kunskap om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och kompetens att använda hjälp-

⁴⁰ Barnrättskommittén (2015). Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, punkt 39–40.

⁴¹ Barnombudsmannen (2016). Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd.

⁴² Intervju med Sven Bölte, KIND (Center of Neurodevelopment Disorders). Skolvärlden 2016-02-12.

⁴³ Ibid.

medel för att möta elevernas behov. Det kan innebära att arbetsterapeuter och logopedier behöver finnas i nära anknytning till skolan. Samverkansavtal eller avtal kring byte av tjänster med barnpsykiatri och barnhabilitering kan vara ett möjligt sätt att lösa behovet, vilket samtidigt kan bidra till ökad kunskap om varandras verksamheter.

8.4.3 Ökad närvaro genom hjälpmedel

Att få tillgång till individuellt utprovade hjälpmedel kan vara avgörande för om en elev kan ta till sig kunskaper och uppnå kunskapsmålen. Det pedagogiska stödet kan i sin tur främja närvaro. Hjälpmedlen ska kompensera funktionsnedsättningen och ge förutsättningar för eleven att utnyttja hela sin förmåga. Om läraren i klassrummet inte förstår vad elevens svårigheter beror på, och inte heller känner till konsekvensen av funktionsnedsättningen och inte vet vilket stöd som finns, påverkar det elevens förutsättningar att lära, utvecklas och nå uppsatta mål.⁴⁴

Hjälpmedel behöver introduceras tidigt, ofta innan tonåren, för att eleven ska ta till sig hjälpen och inte se den som utpekande.⁴⁵ Det kan finnas behov av att motivera elever att använda tillgängliga hjälpmedel.

8.4.4 En snabb teknisk utveckling ger nya möjligheter

Den snabba tekniska utvecklingen av hjälpmedel och välfärdsteknik leder till nya möjligheter som behöver tas tillvara av myndigheter och huvudmän med ansvar inom området. Teknikutvecklingen ställer samtidigt krav på att de yrkesgrupper som t.ex. förskriver hjälpmedel och stöd har uppdaterad kunskap inom området. Även personal närmast eleven såsom lärare, specialpedagoger och assistenter behöver ha kunskap om hjälpmedel och stöd.

Varje skola ansvarar för att köpa in och förmedla hjälpmedel för lärsituationen till sina elever. Förutsättningar för att elever ska få tillgång till rätt hjälpmedel är att de omges av skolpersonal som har kunskap om både funktionsnedsättningar och hjälpmedel.

⁴⁴ Hjälpmedelsinstitutet (2013). Teknikstöd i skolan, slutrapport.

⁴⁵ www.skolverket.se/skolutveckling/resurser-for-larande/itiskolan/sa-arbetar-andra/svenska/framgangsrik-sprak-las-och-skrivutveckling-1.221475

Många skolor har i dag teknisk utrustning, men det förekommer brister i skolpersonalens kunskaper i att använda den. Det finns också brister i skolpersonalens kunskaper om funktionsnedsättningar och hur hjälpmedel kan underlätta för eleverna. Med ökad kompetens skulle mycket av den teknik som redan finns i skolorna i dag kunna utnyttjas som kompensatoriskt stöd för elever med funktionsnedsättningar.

I många kommuner finns Skoldatatek som är en övergripande verksamhet som ansvarar för och arbetar med IT och specialpedagogik. Skoldatateken har en samlad kunskap om funktionsnedsättningar och teknik och kan bistå skolor. Även huvudmän för hälso- och sjukvård har samlad kunskap om funktionsnedsättningar och hjälpmedel. Region, landsting, kommuner och huvudmän inom skolväsendet har ett delat ansvar för att barn och elever med funktionsnedsättning som har behov av hjälpmedel i sin utbildning får tillgång till sådana.

Hjälpmedelsinstitutet har i sitt arbete med olika skolprojekt sett att kunskapen om kognitiva svårigheter och hur teknikstöd kan kompensera för svårigheterna behöver öka i skolan.⁴⁶ Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska se över tillgången till och användningen av hjälpmedel och lämna förslag i syfte att öka likvärdigheten och minska skillnaderna i fråga om avgifter och regelverk samt se över frågan om nationell reglering. Utredningen ska redovisa sitt betänkande senast den 28 februari 2017. Enligt direktivet⁴⁷ för utredningen utgör ändamålsenliga hjälpmedel ofta ett omistligt stöd i utvecklingen för barn och unga med funktionsnedsättning. Där konstateras samtidigt, att det inte finns någon samlad bild av behoven och heller inte av i vilken utsträckning regionerna eller landstingen erbjuder barn och elever med funktionsnedsättning hjälpmedel. Vidare konstateras att det inom skolväsendet finns vissa oklarheter i ansvarsfördelningen mellan dels landstingen som enligt hälso- och sjukvårdslagen ska erbjuda *personliga hjälpmedel*, dels skolhuvudmännen, som enligt skollagen har ett ansvar att, i fråga om elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskraven, ge stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.

⁴⁶ Hjälpmedelsinstitutet (2013). Teknikstöd i skolan.

⁴⁷ Dir. 2015:134, Hjälpmedel, teknik och metoder för delaktighet och självbestämmande.

Vad gäller *teknikstöd i skolan* har också frågan om vilken huvudman som är ansvarig för att tillgodose elevernas behov av teknikstöd aktualiserats. Gränsdragningen mellan kommunens ansvar, skolhuvudmannens ansvar respektive regionens eller landstingets ansvar upplevs inte alltid som helt given och Hjälpmedelsinstitutet konstaterade att det stöd eleven kan få beror på var i landet man bor.⁴⁸

8.4.5 Arbetsterapeuter i skolan

I ett regeringsuppdrag som Hjälpmedelsinstitutet genomförde 2011–2013 gavs stöd till elever med kognitiva svårigheter i gymnasieskola och vuxenutbildning i form av en försöksverksamhet. Syftet var att stimulera skolhuvudmännen att prova hur teknik kan öka elevers tillgång och val av hjälpmedel i syfte att underlätta och stödja övergången från skola till arbetsliv. I samband med detta infördes arbetsterapeuter som en del av elevhälsan. Försöket bedömdes som framgångsrikt.⁴⁹ Försök med arbetsterapeuter i skolan har även prövats i gymnasieskolan via Arvsfondens projekt *Vägar till arbete*.⁵⁰ Utredningen känner inte till om arbetsterapeuter har använts som en resurs i arbete med problematisk frånvaro.

8.4.6 Tillgänglighet

Tillgänglighet är ett begrepp som används för att beskriva hur väl en organisation, verksamhet, plats eller lokal fungerar för elever med funktionsnedsättning.

Tillgänglighet kan delas upp i pedagogisk, fysisk och social tillgänglighet.⁵¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten anger att för att utbildning ska bli tillgänglig för alla elever måste skolpersonalen ha kunskap om enskilda elevers olika förutsättningar för lärande samt förmåga att anpassa och variera såväl de pedagogiska strategierna som de lokalmässiga förutsättningarna så att de möter elevernas olika förutsättningar.

⁴⁸ Hjälpmedelsinstitutet (2013). *Teknikstöd i skolan*.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Boman, A. (2014) *Arbetsterapeut i skolan*. Intervjustudie inom projektet *Vägar till arbete*.

⁵¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015). *Värderingsverktyg för tillgänglig utbildning*.

En funktionsnedsättning kan finnas i olika grad och påverka livet olika mycket. En del föds med en funktionsnedsättning, men en funktionsnedsättning kan också vara en följd av till exempel en sjukdom eller olycka. Funktionsnedsättningar kan man ha under en period eller under hela livet.

Pojkar diagnostiseras oftare med funktionsnedsättningar än flickor och det gäller särskilt för ADHD och autism. Flera svenska och internationella studier tyder på att könsskillnaden i diagnostisering inte beror på att färre flickor än pojkar har exempelvis ADHD. I stället anses förklaringen ligga i att flera av kriterierna för ADHD och autismspektrumstörningar är kodade efter pojkars mer utåtriktade symptom, vilka oftare uppmärksammas som problematiska av omgivningen. Flickors svårigheter tar sig ofta andra uttryck, vilket medför att det ofta tar betydligt längre tid för flickor än för pojkar att få stöd.⁵²

Från och med 2015 är *bristande tillgänglighet* en grund för diskriminering i diskrimineringslagen, och det omfattar också bristande stöd i skolundervisningen.⁵³ Den som är ansvarig för en skola är skyldig att genomföra skäligen åtgärder för att den ska vara tillgänglig för ett barn med funktionsnedsättning. Det kan handla om att erbjuda hjälpmedel som ett barn behöver för att kunna delta i skolarbetet, till exempel information i olika format.

Funktionsnedsättning är en riskfaktor för problematisk frånvaro, men utredningen saknar kunskap om i vilken utsträckning t.ex. olika hjälpmedel används för att öka tillgängligheten och närvaron. Det finns verktyg som skulle kunna hjälpa elever med problematisk frånvaro, t.ex. en app, ResLedaren, som har tagits fram för personer med autism.⁵⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten har också tagit fram ett handledningsmaterial för förskola, skola och fritidshem, *Värdeeringsverktyg för tillgänglig utbildning*, som kan utgöra ett stöd i arbetet.

⁵² SBU (2005). ADHD hos flickor – en utvärdering av det vetenskapliga läget. Kopp, S. (2004). Kön och autism – med fokus på flickor med någon form av autismspektrumstörning. Stockholm läns sjukvårdsområde.

⁵³ 1 kap. 4 § 3 diskrimineringslagen.

⁵⁴ www.resledaren.se

8.5 Hantera frånvaro vid oro, rädsla och nedstämdhet

Det är vanligt att elever som har en problematisk frånvaro också besväras av oro, rädsla och ångest. Även nedstämdhet eller depression är en bidragande faktor till frånvaro hos framför allt elever i högstadiet. Dessa besvär kan också bli en konsekvens av återkommande eller omfattande frånvaro. Annan psykisk ohälsa eller psykiatriska problem kan bidra till problematisk frånvaro, men dessa är de vanligaste.

Oro och rädsla för att redovisa, räcka upp handen eller prata med andra i grupparbeten kan leda till att eleven stannar hemma från skolan för att slippa det obehag uppgifterna orsakar. Rädsla och oro för sociala situationer kan även påverka deltagandet i idrott och hälsa och leda till att eleven inte är med på övningarna under lektionen, eller är frånvarande. En elev som stannar hemma en dag på grund av en situation eller uppgift i skolan som väcker rädsla kan tycka att det känns pinsamt att gå till skolan nästa dag, vilket kan utvecklas till problematisk frånvaro.

För att komma till rätta med frånvaro vid besvär av oro, rädsla och ångest kan undervisningen eller vissa uppgifter anpassas i samförstånd med elev och vårdnadshavare. Det finns vetenskapligt prövade interventioner på frånvaro som benämns *school refusal* där det ingår att eleven och vårdnadshavare får hjälp att hantera rädsla i situationer som orsakar frånvaro.⁵⁵

Nedstämdhet och depression påverkar ofta förmågan att koncentrera sig och att kunna läsa och ta till sig text. Energilöshet och orkeslöshet samt sömnproblem gör det svårt att ta sig upp på morgonen och att orka vara i skolan. Energilösheten leder ofta till att eleven inte tar itu med uppgifter, vare sig kravfyllda som skolarbete eller lustbetonade som att träffa kompisar. Det här kan i sin tur leda till att eleven anklagar sig själv samt upplever en oförmåga att klara skolan. Det finns fler symtom vid depression, men det här är ett exempel på varför skolsvårigheter och frånvaro kan bli en konsekvens av depression. Depression ska hanteras av BUP, men ett samarbete behövs mellan skolan och BUP.

⁵⁵ Se t.ex. Heyne, D. m.fl. (2002). Evaluation of child therapy and caregiver training in the treatment of school refusal. Lauchlan, D. (2003). Responding to chronic non-attendance. A review of intervention approaches.

En elev som är hemma från skolan på grund av psykisk ohälsa kan känna sig misslyckad och oroa sig för att komma efter i skolan. Det kan i sin tur förvärra oron eller nedstämdheten. Eleven får mycket tid att oroa sig, vilket också kan förstärka nedstämdhet och oro. Det här betyder att en sjukskrivning *kan* vara kontraindicerad. Sjukskrivning kan krävas under en begränsad tid t.ex. vid depression för att avlasta eleven från krav som bidrar till depressionen. Det är viktigt att en bedömning görs i varje enskilt fall.

8.5.1 Kunskap om tidiga tecken på oro, rädsla och nedstämdhet

Utifrån att psykiska besvär är vanliga och påverkar både skolprestationer och närvaro är det angeläget att skolan har kunskap om hur besvären märks och hur de påverkar skolarbetet. Till exempel behöver idrottslärare kunskap om hur oro och rädsla för att göra övningar inför andra kan förhindra deltagande i idrott och hälsa.

Det är inte alltid lätt för omgivningen att upptäcka om en elev är nedstämd eller har besvär av oro och ångest.⁵⁶ Lärare är inte utbildade i att bemöta psykiska besvär och det kan kännas svårt att veta hur man ska bemöta eleven. Det här kan hindra lärare från att ställa frågor till eleven av rädsla för att upptäcka besvär och då inte veta vad man ska göra. Elevhälsan behöver ha kunskap om tidiga tecken på psykiska besvär och kunna handleda lärare i att bemöta elever så att de får det stöd de behöver för att kunna nå målen för utbildningen.

8.5.2 Hjälpa till vård

Man pratar om ungdomsmottagningen på sexualkunskapen, men jag har aldrig förstått att man kan gå dit om man mår dåligt. Det är om man har klamydia eller sådana saker.⁵⁷

I förarbetena till skollagen står att elevhälsan har ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling.⁵⁸ Detta skulle bland annat kunna ske genom att elevhälsan

⁵⁶ Gren Landell, M. (2014). Orolig och blyg i skolan. Att möta elever med vanliga och osynliga besvär.

⁵⁷ Lova i Barnombudsmannen (2014). Bryt tystnaden.

⁵⁸ Prop. 2009/10:165.

handleder lärare i att bemöta elevers oro, nedstämdhet eller andra psykiska besvär. Elevhälsans uppgift är inte att behandla psykiska besvär, men att remittera eller vägleda ungdomar och deras vårdnadshavare att söka vård för besvär som inte är relaterade till skolan eller som kräver behandling. Det är därför viktigt att elevhälsan har god och aktuell kunskap om relevanta verksamheter för vård och stöd och kan motivera elever och vårdnadshavare att söka vård och stöd, t.ex. genom att konkret kunna beskriva vilken hjälp de kan förväntas få samt erbjuda hjälp med att följa med på ett första besök. Elevhälsan ska inte avstå från att remittera till BUP för att ”man ändå inte får komma till BUP”, eller avstå från att göra orosanmälningar till socialtjänsten med hänvisning till att socialtjänsten ändå inte kommer att ta ärendet.

8.6 Hantera frånvaro vid social problematik

Dagar då jag inte vågade springa till skolan för att pappa hade skrikit att han skulle hänga sig, skulle jag gå till skolan och låta det hända? Vissa dagar så stack man, och då oroade man sig hela dagen. Vissa dagar så stannade man hemma för att vakta, men då mådde man skitkasst själv.⁵⁹

Förhållanden i hemmet är en social faktor som påverkar närvaro. I Sverige beräknas åtta procent av alla barn växa upp med en förälder med så allvarligt missbruk eller psykisk ohälsa att föräldern får sjukhusvård. Om även öppen vård för missbruk eller psykisk ohälsa räknas in är andelen barn 17 procent.⁶⁰ Om vårdnadshavare med mildare psykiska besvär och riskbruk av alkohol eller narkotika inkluderas i beräkningen, handlar det sannolikt om en tredjedel av alla barn i Sverige som lever under de här hemförhållandena under uppväxten.⁶¹ Det finns många och relativt enkla metoder som lärare och vuxna i skolan kan använda för att förebygga frånvaro för de här eleverna.

Maskrosbarn är en ideell förening som arbetar med att förbättra uppväxtvillkoren för ungdomar som lever med föräldrar som har ett missbruk eller psykiska besvär. I en rapport som bygger på intervjuer med ungdomar beskriver Maskrosbarn hur skolgången påver-

⁵⁹ En flicka i Barnombudsmannens årsrapport, 2014.

⁶⁰ www.anhoriga.se/stod-och-kunskap/fakta-om-anhorig/fakta-om-barn-som-anhoriga

⁶¹ Hjern, A. m.fl. (2013). Barn som anhöriga: hur går det i skolan?

kas av elevernas hemsituation och ger råd till skolan.⁶² Konsekvenser som hemsituationen kan medföra är att eleven lever i en ständig oro och anspänning. Eleven kan oroa sig över om föräldern lever, eller om föräldern ska ta livet av sig när eleven är i skolan. Eleven kan oroa sig för att inte kunna bete sig ”normalt” i skolan och för att t.ex. börja gråta i klassrummet. Den ständiga oron och anspänningen kan ge eleven svårigheter att koncentrera sig och sömnbrist. Det i sin tur kan leda till att eleven blir lättirriterad, vilket kan påverka relationerna i skolan. Hemsituationen kan också påverka elevens motivation och förmåga att ta till sig kunskap. Eleven kan uppleva att hen inte får det stöd eller den hjälp hen behöver. Eleven kan också känna sig tvingad att stanna hemma för att ta hand om föräldern, fastän hen vill vara i skolan. Att vara hemma en dag eller morgon för att sköta om sin förälder kan göra att eleven inte vågar gå till skolan nästa dag, eftersom eleven kan vara rädd för att bli anklagad för skolk.⁶³ Eleven kan också känna stress över att ha gått miste om undervisning.

8.6.1 Skolan kan hjälpa

Maskrosbarn beskriver att skolan på många enkla sätt kan hjälpa eleven att vara i skolan och underlätta skolarbetet, t.ex. genom att:

- ha förståelse för att det är svårt att göra läxor hemma när man samtidigt kan behöva ta hand om både hem, syskon och föräldrar
- ringa upp och informera om vad klassen gått igenom på lektionen
- hjälpa att strukturera upp skolarbetet för att eleven inte ska bli stressad och vid behov ge eleven extra tid för inlämning av uppgifter
- inbjuda socialtjänsten att informera om sitt arbete på skolan
- ha en tillgänglig kurator och ge alla elever information om hur, och när man kan nå kuratorn och vad man kan få hjälp med.

⁶² Maskrosbarn (2013). Frågar man inget får man inget veta. En kvalitativ och kvantitativ studie med 50 ungdomar.

⁶³ Utredningens intervjuer med Maskrosbarn, 2016-10-20.

Maskrosbarn tar i sin rapport upp att det är viktigt att våga fråga barn hur de har det, att verkligen lyssna och att våga göra orosanmälan. De tar också upp att skolorna behöver få fortbildning om barn som far illa och ha ett nära samarbete med socialtjänsten så att lärare kan få råd om de ska göra en orosanmälan. I intervjuerna med Maskrosbarn efterfrågar ungdomarna även att BUP och socialtjänst ska erbjuda kvällstider för samtal på mottagningen för att eleverna ska undvika ytterligare frånvaro från skolan.

8.6.2 Socialtjänsten i skolan

Utredningen har inhämtat exempel på kommuner och skolor där socialtjänsten fungerar i nära anslutning till skolan. I Team Agera i Grästorps kommun är socialarbetare och lärare anställda för att fungera som kontaktpersoner mellan skola och socialtjänst.⁶⁴ Teamets personal finns på skolan och erbjuder service för barn i familjer där det förekommer missbruk, psykiska besvär eller en våldsproblematik (Se kapitel 12 om samverkan). Andra exempel är kommuner eller skolor som har anställt en socionom med erfarenhet från socialtjänsten som har till uppgift att arbeta med att främja närvaro och minska frånvaro. Funktionen benämns t.ex. social koordinator eller samverkande socialekreterare. I tjänsten kan ingå att bistå rektor med att inhämta samtycke från vårdnadshavare till sociala insatser, att göra anmälningar till socialtjänsten, att stödja samverkan samt att genomföra stödsamtal med elever med problematisk frånvaro.

Ett skäl till att socialtjänsten finns inom skolans ram eller på skolan är att det kan vara lättare att nå familjer om kontakten med socialtjänsten sker via skolan. Många familjer är negativa till att ha kontakt med socialtjänsten, men kan ändra sin inställning efter att de väl tagit emot hjälp.

I en kommun som utredningen varit i kontakt med finns tre sociala koordinators placerade på tre olika skolor med stora sociala utmaningar. Deras funktion är bland annat att vara ett stöd för skolpersonalen när det gäller ställningstagande till om en anmälan till socialtjänsten ska göras. De sociala koordinatorena är inte anställda

⁶⁴ Sorbring, E. & Bolin, A. (2016). Team Agera. Ett utökat och fördjupat elevhälsoarbete genom tvärprofessionell samverkan.

specifikt för att öka skolnärvaron, men på en av skolorna ägnar koordinatören en stor del av sin tid åt de frågorna, t.ex. att varje dag följa upp frånvaron och söka frånvarande elever, följa upp närvaro-statistiken med rektor och elevhälsoteamet osv.

I många kommuners närvarorutin ingår anmälan till socialtjänsten om man misstänker att barnet far illa. Utredningens bedömning är att samverkan mellan skola och socialtjänst kan bli mer effektiv, positiv och mindre resurskrävande om socialtjänsten knyts närmare skolans verksamhet. Genom att socialtjänsten informerar skolor om hur orosanmälningar kan göras på ett ändamålsenligt sätt ökar familjernas möjligheter att få adekvat hjälp. Vissa skolor gör i dag orosanmälningar vid en viss nivå av frånvaro, vilket inte alltid är det mest effektiva sättet att stötta familjen.

8.7 Åtgärder vid omfattande frånvaro

Utredningen vill betona att det inte finns *en* modell för att hjälpa elever med problematisk frånvaro, eftersom orsakerna till frånvaro varierar från person till person. Åtgärderna måste alltid utgå från vad som har framkommit i kartläggningen av orsaker i det enskilda fallet. I det följande belyser vi olika sätt att arbeta för att få tillbaka en elev i skolgång, med fokus på elever med omfattande eller långvarig frånvaro.

8.7.1 Medverkan av vårdnadshavare

Det framkommer i utredningens möten med olika aktörer, i rapporter och i forskningsstudier⁶⁵ att ett nära och konstruktivt samarbete med vårdnadshavare behövs för att hantera frånvaro. Det är viktigt att åtgärder för att stödja vårdnadshavare vidtas omgående i de fall sådana behövs. Syftet med insatserna är att ge vårdnadshavarna stöd i föräldrarollen, att stärka deras engagemang och stärka relationerna mellan vårdnadshavarna och skolan.

Vid problematisk frånvaro finns vetenskapligt stöd för interventioner som sker genom föräldrar. Det kan handla om att skolan bygger ”partnerskap” med vårdnadshavarna, såsom utbildning och

⁶⁵ Se t.ex. Teasley, M.L. (2004). Absenteeism and truancy: risk, protection, and best practice implications for school social workers.

stöd till vårdnadshavare i föräldraskap, kommunikation, läsläsning osv.⁶⁶ Stödet behöver ges på olika nivåer och ska finnas i alla faser av närvaroarbetet. Vid två enheter för närvaroarbete som utredningen har stiftat bekantskap med har man beslutat att anställa familjebehandlare. I ytterligare en kommun som kontaktat utredningen har man en familjebehandlare anställd vid socialförvaltningens öppna mottagning. Familjebehandlaren har i uppdrag att hantera ärenden som gäller frånvaro i vilka man beslutat att inte göra någon utredning inom socialtjänsten. I familjebehandlarens uppgifter ingår att möta vårdnadshavare och familjer i högst fem samtal (fem samtal utgör gränsen för att det ska anses vara en bedömning och inte en intervention). Erfarenheten är att man på så här kort tid kan åstadkomma förändring. Utredningen har fått kännedom om kommuner som erbjuder föräldraträffar på kvällstid för vårdnadshavare till barn med problematisk frånvaro. Ett exempel på en sådan insats är ICDP (International Child Development Program). ICDP tar upp ämnen som att hantera ångest, att möta syskon till barn med frånvaro, familjemönster samt hjälper vårdnadshavare att reflektera över sitt bemötande av barnet. En kommun som bland annat erbjuder föräldraträffar för vårdnadshavare till elever med hög frånvaro rapporterar positivt utfall med ökad närvaro.

Regeringen har beslutat om satsningar på föräldraskapsstöd.⁶⁷ Stöd i föräldraskap har också tidigare prövats på många håll i landet. Utredningen anser att stöd till vårdnadshavare som syftar till att främja närvaro i skolan borde inkluderas i den här typen av verksamheter. Utredningen har varit i kontakt med ansvariga för regeringens projekt. Inom ramen för projektet har några kommuner särskilt fokuserat på att stärka samverkan mellan skola och vårdnadshavare utifrån ett främjande perspektiv och med utgångspunkt i skolnärvaro.

8.7.2 Multidisciplinärt teamarbete

Ett multidisciplinärt teamarbete, vilket inkluderar yrkesgrupper med pedagogisk, psykologisk och social kompetens behövs för att hantera omfattande frånvaro. I sådana team kan t.ex. lärare, kurator och

⁶⁶ Se t.ex. Sutphen, R.D. m.fl. (2010). Truancy interventions: A review of the research literature.

⁶⁷ www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2016/09/uppdrag-om-utbildning-i-foraldraskapsstodjande-arbete

specialpedagog, speciallärare, psykolog och studie- och yrkesvägledare ingå. Team som arbetar med problematisk frånvaro uppger till utredningen att teamet behöver ha kunskap om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, ångestbesvär och depression samt kompetens i systemteori (en teoretisk modell om hur system kring eleven samverkar). I kapitel 12 om samverkan ges exempel på multidisciplinärt arbete.

8.7.3 Flexibla lösningar

Vid omfattande och långvarig frånvaro krävs det många gånger flexibla lösningar för att nå fram till eleven samt bygga tillit, hopp och relation. Flexibla lösningar kan handla om att möta eleven i samtal och undervisning utanför skolan, att inleda skolarbetet med uppgifter som stärker elevens självförtroende osv. I projektet Plug In 2.0, lyfts flexibilitet fram som ett nyckelbegrepp för att hjälpa elever att fullfölja sina studier.⁶⁸ Det handlar om att anpassa insatser och stöd utifrån elevers skilda förutsättningar.

Det finns aktörer som arbetar med inslag av kontakt över internet i det pedagogiska arbetet och vid behandling som riktar sig till elever med omfattande frånvaro. Kontakt över internet används som ett sätt att få kontakt med elever som har dragit sig undan från skolan och kan vara svåra att nå. Kontakt över internet kan underlätta relationsarbetet genom att kontakten upplevs som mindre hotfull av eleven än en kontakt som sker ansikte mot ansikte. Att skolan lyckas skapa relation till eleven är en förutsättning för ett lyckat närvaroarbete. Det finns företag som erbjuder den här typen av lösningar. Ett sätt att arbeta är med en-till-en lektioner, där lärare och elev hör och ser varandra under hela lektionen. I tjänsten kan ingå att handleda lärare i att ta emot elever när de återvänder till skolan och att samverka med de aktörer som behövs.

Skolan ska kunna anpassa och göra undervisningen tillgänglig för alla elever. Vid problematisk frånvaro kan detta vara av särskild vikt för att skapa en relation till eleven och motivera till ökad närvaro. Det kan t.ex. handla om att använda sig av internet eller att erbjuda viss undervisning utanför skolmiljön.

⁶⁸ <https://vimeo.com/193339388>

Utredningen anser att det är viktigt att skolan försöker använda flexibla lösningar som leder till att eleven kan återgå i skolgång, utan att samtidigt riskera en negativ utveckling för eleven som att långvarigt eller permanent placeras utanför skolan. Utredningen anser att det inte är i elevens intresse att under lång tid uppfylla sin skolplikt genom exempelvis särskild undervisning i hemmet. Insatserna måste följas och utvärderas och det behövs ofta en kombination av olika insatser.

Likaså är det viktigt att skolan strävar efter att lösa skolrelaterade problem som har lett till frånvaron, t.ex. mobbning, bristande stimulans eller stöd i undervisningen.

Forskning visar att frånvaro utgör en risk för psykiska besvär eller att psykiska besvär kan förstärkas av frånvaro. Att vara ensam hemma ger eleven tid att fundera och älta. Eleven kan uppleva sig stå utanför den sociala gemenskapen och att hen är oförmögen att delta i den.

I den internationella litteraturen avseende problematisk frånvaro avråds från undervisning i hemmet.⁶⁹ Skälet till detta är att sådan undervisning riskerar att befästa frånvaron. Det är svårt för skolor att avsätta resurser till likvärdig utbildning som sker i hemmet. Det finns därför en risk att särskild undervisning både ger en bristfällig utbildning och befäster frånvaron. Det här innebär att eleverna "blir bortglömda" och riskerar att fastna i frånvaro.

8.8 Rehabilitering och kontinuerlig uppföljning

Return to normal function includes return to school.⁷⁰

Bristfälligt stöd efter långvarig frånvaro kan leda till fortsatt frånvaro. Det är därför viktigt att en återgång till skolan förbereds tillsammans med eleven och vårdnadshavarna. Det är också viktigt att stödet fortsätter en tid efter att de intensiva insatserna har avslutats. Både elev och familj är ofta rädda för återfall och misslyckanden och rädslan i sig kan leda till frånvaro.

⁶⁹ King, N.J. & Bernstein, G.A. (2001). School refusal in children and adolescents: A review of the past 10 years.

⁷⁰ Hawkrigg, S. & Payne, D.N. (2014). Prolonged school non-attendance in adolescence: a practical approach.

I närvarorutiner som utredningen har tagit del av står det vanligtvis att uppföljning ska ske fortlöpande. De erfarenheter utredningen tar del av visar dock att det förekommer att elever och vårdnadshavare lämnas ensamma efter att eleven har återgått till skolan och att någon uppföljning inte sker.

Vid en återgång till skolan är det angeläget att en kontinuerlig uppföljning och utvärdering görs av elevens utveckling mot kunskapsmålen, elevens närvaro samt förmåga att komma i tid till lektioner, att ha med sig material till lektionerna m.m.⁷¹ Skolan är inte endast en plats för inläring, utan också en social arena. Vid arbete som innebär att man hjälper elever att återgå till skolan är det viktigt att ta hänsyn till elevens hela sociala spektra, färdigheter och intressen för att stärka eleven.

Elever med problematisk frånvaro berättar att de har fått negativa reaktioner när de kommer till lektioner, eller att läraren inte kommenterar att de är i skolan.⁷² När elever återvänder till skolan är det viktigt att ge positiv uppmärksamhet på elevens närvaro och att inte ge negativa kommentarer eller stressa eleven med att påtala hur mycket eleven ligger efter i skolarbetet.⁷³ Det kan vara svårt som lärare att veta vilket förhållningssätt till eleven som är bäst när eleven kommer tillbaka. Är det att inte låtsas om eleven? Det bästa är att ta reda på vad eleven själv tror blir bäst och att låta eleven veta att hen inte är ensam i sitt arbete, utan att arbetet ska fortsätta med gemensamma ansträngningar från skola, hem och eventuella andra aktörer.

8.9 Sammanfattning av hur rektor, lärare och övrig personal hanterar frånvaro

Utredningen ska belysa hur rektor, lärare och övrig skolpersonal hanterar frånvaro. I att hantera frånvaro ingår att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro samt att samverka. Utredningen konstaterar att det finns brister i hur frånvaro hanteras när det gäller att uppmärksamma och utreda frånvaro vilket sammanfattats under

⁷¹ Utredningens möte med ESS-gymnasiet, 20161020.

⁷² Arvidsson, M. m.fl. (2012). Man vill ju gå sin utbildning så att man blir någonting.

⁷³ Konstenius, V. & Schillaci, M. (2010). Tillbaka till skolan. Metodhandbok i arbete med hemmasittande barn och ungdomar.

stycket 8.1.4. När kartläggning inte görs eller utförs bristfälligt riskerar det att leda till att fel åtgärder sätts in.

Utredningen har främst haft kontakt med skolor och kommuner som har haft ett organiserat arbete för att hantera frånvaro. Närvaroteam beskrivs vara ett fungerande sätt att hantera frånvaro.⁷⁴ Samtidigt finns rapporter om att det är svårt att lyckas med att få elever tillbaka i skolgång. I kapitlet om Samverkan diskuteras att det behövs en utprövad modell för att arbeta med omfattande frånvaro.

8.10 Viljan att främja närvaro men fokus på att åtgärda frånvaro

I utredningen framkommer generellt att skolor huvudsakligen arbetar med att åtgärda frånvaro när den väl har uppstått, och i mindre utsträckning med att främja närvaro och förebygga frånvaro. Samma slutsats dras också i en rapport från Göteborgs stad:

I vår kartläggning framkommer få exempel på arbete mot skolfrånvaro som görs innan eleverna varit frånvarande, vilket kan betyda att sådant arbete är sällan förekommande eller att ”främja närvaro och förebygga frånvaro i skolan” endast uppfattas vara insatser riktade mot frånvarande elever. De rådande idealen för arbetet i staden verkar baseras på ett förebyggande perspektiv som handlar om att stoppa eller lindra de faktorer som gör att eleverna är skolfrånvarande. Däremot verkar främjande perspektiv på elevers skolnärvaro som bygger på att stärka det som är bra vara mindre vanligt förekommande.⁷⁵

Utredningen har varit i kontakt med skolor, kommuner och andra aktörer med anknytning till skolan som uttrycker att de vill arbeta för att förebygga frånvaro och främja närvaro och som också har inlett ett sådant arbete. De här ansatserna, viljan och arbetet behöver stödjas och stärkas.⁷⁶ En viktig uppgift för att lyckas med att både främja närvaro för alla elever och förebygga samt åtgärda frånvaro är att konkretisera vad det arbetet innebär.

Aktörer som utredningen har varit i kontakt med påpekar att det behövs mer konkreta råd till skolor om hur de kan främja närvaro.

⁷⁴ Se t.ex. Arvidsson, M. m.fl. (2012). Man vill ju gå sin utbildning så att man blir någonting.

⁷⁵ Wallström, H & Dyne, E. (2015). Skolnärvaro/skolfrånvaro. Kunskapsöversikt och kartläggning av arbete med skolnärvaro/skolfrånvaro i Göteborgs stad.

⁷⁶ Fostvedt, U. m.fl. (2011). GR.Dropouts. Kartlägningsrapport.

Detta framförs även i en rapport från Norrköpings kommun⁷⁷ och i en rapport från Skandias stiftelse Idéer för livet och den ideella föreningen Prestationsprinsen (2016), där 71 procent av de 186 deltagande kommunerna anser att riktlinjerna för arbetet med problematisk frånvaro från skolmyndigheterna inte är tillräckligt tydliga.

Ett material som rektorer och lärare har att stödja sig på när det gäller att främja närvaro är Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.⁷⁸ De allmänna råden utgår från lagar, förordningar och föreskrifter. De allmänna råden grundar sig bland annat på bestämmelserna om skolplikt och att rektorn vid ogiltig frånvaro ska informera elevens vårdnadshavare samma dag. I kommentarerna till de allmänna råden, vilka syftar till att underlätta förståelsen av de allmänna råden, står att främjande insatser innebär att arbeta övergripande och förebyggande för att öka elevers närvaro. Som exempel på främjande insatser anges anpassning av undervisningen till elevens behov, elevers delaktighet, ett gott skolklimat med goda relationer mellan elever och mellan elever och lärare samt god schemaläggning med få håltimmar. Vidare anges att elevhälsan behöver utgöra en del av det närvarofrämjande arbetet.

8.10.1 Vad innebär det att främja närvaro?

Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro utgår från befintlig reglering och är rekommendationer om hur lärare, rektorer och huvudmän kan eller bör handla för att uppfylla kraven i bestämmelserna. Råden syftar till påverka utvecklingen i en viss riktning och till att främja en enhetlig rättstillämpning. I utredningens enkät om elevhälsans arbete med frånvaro⁷⁹ tyder svaren på att det är svårt att särskilja hälsofrämjande från förebyggande och åtgärdande arbete och en viss begreppsförvirring verkar råda. Utredningen tolkar det som att det inte är tillräckligt tydligt vad som avses med att främja närvaro. I en rapport om ökad skolnärvaro i Göteborgs stad

⁷⁷ Health Navigator (2016). Förbättrade livsvillkor för barn och unga i Norrköpings kommun.

⁷⁸ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:34) om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro.

⁷⁹ Bilaga 3.

framgår också att det är vanligt att närvarofrämjande arbete blandas samman med att hantera frånvaro när den väl har uppstått.⁸⁰ Utredningen anser därför att huvudmän, rektorer, lärare och elevhälso-personal behöver ökad tydlighet och vägledning i det närvarofrämjande arbetet.

Utredningen bedömer att elevhälsan har en central roll i att främja närvaro. Utredningen ser samtidigt att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete behöver definieras tydligare. Detta skulle kunna bidra till att tydliggöra och förbättra skolans närvarofrämjande arbete. Utredningen återkommer till elevhälsans roll i kapitel 10, Elevhälsan.

8.11 Exempel på närvarofrämjande åtgärder

I utredningens uppgifter ingår att ge förslag på hur närvarofrämjande åtgärder kan förbättras. Frågan besvaras kontinuerligt i betänkandets olika kapitel med exempel på arbeten och lösningar i kommuner och skolor som utredningen har varit i kontakt med. I det här stycket gör vi en sammanfattande genomgång av exempel på vad som har framhållits som viktigt för att öka närvaron. I diskussionen under stycke 8.10.1 tar utredningen upp att det upplevs som oklart vad som avses med närvarofrämjande arbete. Det saknas forskning och beprövad erfarenhet avseende vilka åtgärder som främjar närvaro. Nedanstående punkter är exempel på erfarenheter som har framförts till utredningen, eller faktorer som i svenska rapporter har angetts som positiva för att öka närvaro.

8.11.1 Uppmärksamma frånvaro

Det finns exempel på att ihärdigt och systematiskt arbete med närvaroregistrering resulterar i minskad frånvaro.⁸¹ I Borås Stad pågår ett arbete med att minska frånvaro genom att en förbättrad registrering på lågstadiet, kombinerat med ett förbättrat samarbete mellan skola,

⁸⁰ Jansson, M. (2016). Arbete för ökad skolnärvaro i Göteborgs stad – en studie i identifierade framgångsfaktorer.

⁸¹ Se t.ex. Jansson, M. (2016). Arbete för ökad skolnärvaro i Göteborgs stad. En studie i identifierade framgångsfaktorer.

socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri. I projektplanen beskrivs att ingångsvärdet är en rapporterad frånvaro som överstiger 20 procent hos 4,4 procent av eleverna i årskurs 1–3.⁸² Även giltig frånvaro är inräknad. Utredningen har även varit i kontakt med andra kommuner som uppvisar liknande uppgifter på omfattningen av frånvaron.

Utredningen har tagit del av flera exempel på skolor som i en uttalad strategi för att öka närvaron har en ansvarig person på skolan som kontinuerligt följer upp frånvaron, varannan vecka eller en gång per månad tillsammans med rektor (se kapitel 5, Frånvaro måste uppmärksammas).

8.11.2 Elevernas tillgång till vuxenrelationer på skolan

En dålig relation mellan elev och lärare kan bidra till frånvaro.⁸³ Dåliga relationer kan bero på en mängd faktorer som täta lärarbyten, stress hos lärare och stora klasser. En elev med stora svårigheter kan behöva en tydlig och stark relation för att elevens svårigheter inte ska bli övermäktiga. Om eleven upplever att läraren inte har tid kan det kännas som en dålig relation och likaså om frånvaro inte uppmärksammas. Dessa faktorer behöver sålunda adresseras för att främja närvaro. Genom att skapa goda relationer mellan lärare och elever kan även elevernas känsla av skoltillhörighet stärkas, vilket är viktigt för närvaron.⁸⁴

I intervjuer med elever som återvänt till skolan anges att engagerade vuxna som inte ger upp är den viktigaste förutsättningen för att en återgång till skolan ska vara möjlig. I flera av utredningens rektorsintervjuer nämns att personal, såsom lärare eller mentor, skolvärd, elevassistent, skolsköterska, kurator och coach är viktiga för att ge eleverna tillgång till relationer med vuxna, vilket rektorerna upplever kan förebygga frånvaro.

⁸² Västra Götalandsregionen. (2016). Tidiga insatser för ökad skolnärvaro. Projektplan och utvärderingsmall för sociala investeringsmedel.

⁸³ Strand, A-S. (2013). Skolk ur elevernas och skolans perspektiv. En intervju- och dokumentstudie. Attwood, G. & Croll, P. (2006). Truancy in secondary school pupils: Prevalence, trajectories and pupil perspectives.

⁸⁴ Kearney, C. A. (2008). School absenteeism and school refusal behavior in youth: A contemporary review.

En högstadieskola som utredningen har varit i kontakt med har en kurator och en socialpedagog som varje morgon följer upp vilka elever som inte är på lektion och kontaktar dem. Skolan har ordnat så att elever med problematisk frånvaro får börja skolan en timme senare än övriga elever. När dessa elever kommer till skolan behöver de inte möta de andra eleverna som är på lektion. Kuratorn och specialpedagogen möter upp eleverna vid skoldörren och följer dem till ett eget rum. På skolan har man även ett uttalat relationsskapande i form av att lärarna möter eleverna när de kommer till skolan på morgonen. Skolans café är ”hjärtat i skolan” och lärarna hämtar sin kaffekopp och står sedan i korridoren och hälsar på eleverna. Samma skola har en fritidsgård för elever som är 13–16 år i skolan. Personalen på fritidsgården deltar i skolans elevhälsoarbete och finns tillgänglig på dagtid, på kvällstid och på helger för alla elever, men kanske främst för dem som behöver extra vuxenstöd. Tillsammans med en frivilligorganisation och skolans idrottslärare ordnar fritidspersonalen också rastverksamhet. Verksamheten syftar till ett ökat välbefinnande bland eleverna och innebär samtidigt att eleverna har tillgång till vuxna på rasterna.

8.12 Elevers och vårdnadshavares delaktighet

SKL skriver i sin guide *Vänd frånvaro till närvaro*⁸⁵ att goda relationer med elever och vårdnadshavare är en framgångsfaktor för närvaroarbete. Det är också en faktor som återkommande tas upp av de aktörer utredningen har träffat och i rapporter om att främja närvaro. Det är viktigt att komma ihåg betydelsen av relationer i hela arbetet, från att registrera frånvaro, att höra av sig till vårdnadshavare och elever vid frånvaro, till att kartlägga orsaker och att hjälpa elever att återkomma till skolan samt att stödja vårdnadshavare. Att skapa relationer är också viktigt vid samverkan. Goda relationer kan även bli en effekt av en välfungerande samverkan.

⁸⁵ SKL (2013). *Vänd frånvaro till närvaro*. Guide för systematiskt skolnärvaroarbete i kommuner.

8.12.1 Elevernas delaktighet är väsentlig i att främja närvaro

I de allmänna råden för att främja närvaro anger Skolverket att det är väsentligt att rektorn engagerar eleverna i arbetet med att främja närvaro.⁸⁶ Skolan behöver involvera elever, både dem som har en god närvaro och dem där det finns problem med närvaron, i ett kontinuerligt och systematiskt närvarofrämjande arbete. Det här kan ske på olika sätt, t.ex. genom ett nära samarbete mellan elevråd, elevhälsa och rektor. Skolinspektionen konstaterar i sin kvalitetsgranskning *Rätten till utbildning* (2014) att det främjande arbetet i högre grad behöver ske i samarbete mellan rektor, lärare, elevhälsans personal, elever och vårdnadshavare så att arbetet i sin helhet kan förbättras. I kvalitetsgranskningen nämns ett exempel på en skola där rektorn varje år sammankallar ett utbildningsråd med elevrepresentanter från årskurs 6–9. Representanterna för en diskussion i den egna klassen om t.ex. att främja närvaro för att sedan träffa rektorn och ta upp vilka förändringar de tycker behöver göras.

En form av delaktighet är att elevens röst får komma fram i kartläggningen av orsaker och när det fattas beslut om insatser och åtgärder som ska prövas. Ett exempel på delaktighet som utredningen tar del av är en skola där elev och vårdnadshavare tillsammans med skolpersonalen utvärderar elevens utveckling mot målen för närvaroarbetet. I modellen använder man sig av en dokumenterad plan över skolarbetet. Planen innehåller mål, metod och ansvar och den är känd av personal, elev och vårdnadshavare. Planen följs upp tillsammans.

8.12.2 Vårdnadshavarnas delaktighet

Skolpersonal behöver se vårdnadshavarna som en resurs i närvaroarbetet.⁸⁷ Det här kan ske på olika sätt. Bland annat ska vårdnadshavare få information om skolans närvarorutiner och sitt barns närvaro i skolan. Genom att vårdnadshavare direkt informeras om en elevs frånvaro ges elev och vårdnadshavare möjlighet att identifiera problem och lösningar på egen hand. Det här kan stärka vårdnadshavares

⁸⁶ Skolverket (2012). Allmänna råd. Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

⁸⁷ Broussard, C. A. (2003). Facilitating home-school partnerships for multiethnic families: School social workers collaborating for success.

känsla av att kunna hantera situationen, vilket forskning visar att är viktigt för att komma till rätta med frånvaro.⁸⁸ I vissa fall är det dock svårt för familjen att hantera problemet på egen hand eller att ens prata om det och då kan externt stöd behövas. Det har till utredningen framförts att vårdnadshavare har känt att skolan visar omsorg när personal från skolan ringer och informerar och frågar om elevens frånvaro. Samma erfarenhet beskrivs i en rapport om närvarofrämjande arbete i Göteborgs stad.⁸⁹ I Sollentuna kommun används skriften *Du är viktig* som finns på flera språk för att informera vårdnadshavare om deras roll för elevens närvaro.⁹⁰ Några skolor delger utredningen att de har erfarenhet av att det kan förekomma kulturella skillnader i inställningen till och kunskapen om skolplikten samt konsekvenser av frånvaro. Dessa problem har kunnat lösas efter en dialog mellan skola och vårdnadshavare.

8.12.3 Organisatoriska skolfaktorer

Närvaro kan främjas genom att minska skolrelaterade risker på en strukturell nivå och på individnivå. Utöver pedagogiska faktorer kan även organisatoriska skolfaktorer inverka på närvaron.

8.12.4 Utredningens förslag om sammanhållna skoldagar

Utredningens förslag: Skolarbetet ska förläggas så att eleverna så långt som möjligt får sammanhållna skoldagar.

Skälen för utredningens förslag

I Skolverkets allmänna råd om att främja närvaro nämns i kommentarerna att en god lärandemiljö inkluderar en god schemaläggning med så få håltimmar som möjligt. Elever uppger att håltimmar

⁸⁸ Carless, B. m.fl. (2015). The role of parental self-efficacy in adolescent school refusal.

⁸⁹ Jansson, M. (2016). Arbete för ökad skolnärvaro i Göteborgs stad – en studie i identifierade framgångsfaktorer.

⁹⁰ www.sollentuna.se/globalassets/skola-och-forskola/grundskola/for-foraldrar/broschyr-sv-du-ar-viktig_web.pdf

eller andra längre pauser i schemat påverkar närvaron negativt.⁹¹ Det framkommer i utredningens rektorsintervjuer och i andra rapporter att skolor försöker förebygga frånvaro genom att minska antalet håltimmar.⁹² Gymnasieutredningen (U 2015:01) konstaterar i sitt betänkande SOU 2016:77 att en god schemaläggning med få håltimmar är att betrakta som att främja närvaro.⁹³ De föreslår att en bestämmelse ska införas i gymnasieförordningen om att utbildningen i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som helhet ska planeras med sammanhållna skoldagar. Denna utredning anser att en sådan bestämmelse främjar elevernas närvaro och föreslår att en motsvarande bestämmelse om sammanhållna skoldagar införs i skolförordningen (2011:185) som gäller för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

En sammanhållen skoldag bidrar till att eleverna upplever det som meningsfullt att ta sig till skolan.

Den föreslagna ändringen i skolförordningen ska göra att det tydligare framgår att en elevs skoldag ska vara sammanhållen. Det kan dock finnas organisatoriska eller ekonomiska skäl till att skolarbetet vid vissa tillfällen ändå måste förläggas så att elevernas skoldag inte är sammanhållen, men det ska så långt det är möjligt undvikas.

8.12.5 Fysisk miljö

Skolans fysiska miljö har betydelse för elevernas trygghet och trivsel. I utredningens intervjuer med rektorer tar flera av dem också upp den fysiska miljön som ett sätt att främja närvaron. En rektor betonar vikten av att eleverna när de börjar i skolan får en god överblick över de lokaler de ska vistas i så att det blir lätt att hitta rätt. I en annan skola har rektorn infört hemklassrum för årskurs 7–9 i avsikt att öka tryggheten i de stora byggnaderna.

Aspekter som rör ljudnivå, anpassning till neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, syn- och hörselnedsättning och rörelsehinder ska ses som en del i ett närvarofrämjande arbete.

⁹¹ Se t.ex. Häggqvist, S. (2000). Skolfrånvaro. Ett mått på elevers arbetsmiljö?

⁹² Stensson, H. (2015). Förstudie motverka skolavhopp.

⁹³ SOU 2016:77.

8.12.6 Motivation för skolan

Man får höra att om man inte klarar betygen är det kört.⁹⁴

Flera berättelser från ungdomar som utredningen tar del av handlar om att elever har fått höra från vuxna att om de inte klarar godkända betyg kommer de inte att klara sig i livet. En del elever har fått höra att om de inte är i skolan, så är det kört för dem. Pressen kan leda till att det låser sig för eleven, vilket kan leda till mer frånvaro. Bristande motivation till skolgång är en riskfaktor för frånvaro. Det finns många faktorer som påverkar motivationen att gå i skolan. I arbetet med att öka närvaron behöver skolan kartlägga vad som motiverar eleven att nå sina mål.

Motivation kan beskrivas som en process där individen ställer värdet av att anstränga sig för att klara en uppgift eller uppnå ett mål mot sannolikheten att framgångsrikt slutföra uppgiften eller nå målet. Motivationen att delta i en lärandeprocess ökar om eleven upplever att arbetsprocessen leder till att eleven bekräftar sin egen förmåga och sig själv eller blir bekräftad av andra.⁹⁵ Att kunna möta eleven där hen befinner sig just nu är en utmaning för lärarprofessionen. Lärarens betydelse för elevernas resultat har synliggjorts genom Hatties metastudie (2009).⁹⁶ Det handlar om att ställa höga, men rimliga krav och veta att människor föredrar olika vägar till kunskap. För att kunna möta eleven där hen är krävs att läraren kan bedöma var eleven befinner sig i sin kunskapsutveckling och vilka styrkor och svårigheter eleven har. Läraren behöver även resurser bland annat i form av tid för att kunna göra nödvändiga anpassningar. Ett sätt att stödja motivation för närvaro och skolgång är det arbete som görs inom Nytorpsmodellen. Det är ett arbete för ökad närvaro som sker inom projektet *Skolan som en plats för lärande, utveckling och framgång* vid Karolinska Institutet. Här anpassas undervisningen till den enskildes behov och nivå och skolan arbetar systematiskt med att ta vara på elevens styrkor, intressen och motivation.

En elev som får göra många misslyckade försök kan få en känsla av att inte kunna lära sig, vilket leder till låg motivation inför upp-

⁹⁴ Samtal med ungdomar i organisationen Maskrosbarn.

⁹⁵ Thomson M. M. & Wery, J (2013). Motivational strategies to enhance effective learning in teaching struggling students.

⁹⁶ Hattie (2009). Visible Learning. A synthesis of over 800 metaanalyses relating to achievement.

giften. Det är viktigt att stärka elevernas självbild och självkänsla. När läraren tror att eleven kan lyckas kan elevens motivation öka. Lärare behöver kommunicera höga, men realistiska mål och förväntningar på elever. Självkänslan är ofta lägre hos elever med problematisk frånvaro än hos elever utan frånvaroproblematik. Låg självkänsla kan både vara ett resultat av frånvaro och en bidragande orsak till att vara borta från skolan.

Aktörer som har uppvaktat utredningen beskriver att deras arbete med att hjälpa elever tillbaka till skolgång präglas av att använda flexibla arbetssätt. Arbetet syftar till att eleven ska återvinna en självkänsla och tro på att klara uppgifter som inledningsvis kan handla om andra saker än skolarbetet.

Låg motivation kan också vara ett resultat av att eleven inte får tillräcklig utmaning och stimulans. Skolinspektionen visar i sin tillsyn att undervisningens svårighetsgrad i alltför hög grad läggs på en medelnivå. I tillsynen av prioriterade grundskolor har Skolinspektionen sett många exempel på att undervisningen brister både när det gäller stöd till de elever som har svårt att nå målen och när det gäller stimulans och utmaningar till de elever som har kommit längre i sin kunskapsutveckling. I Skolinspektionens skolenkät (2015) svarade en tredjedel av alla niondeklassare att de saknade utmanande arbetsuppgifter i skolan.⁹⁷ Svaren varierade dock mellan skolor och majoriteten av eleverna på vissa skolor var nöjda med utmaningarna i undervisningen. Personal från en gymnasieskola som utredningen möter påpekar att de ofta ser brister i dokumentation av vilka uppgifter eleven har klarat innan frånvaron började. När personalen sedan möter eleven på gymnasieskolan vet de inte vad eleven har läst och måste börja med uppgifter som eleven redan kan ha klarat av. Det här riskerar att minska elevens motivation till studier. I Skolinspektionens kvalitativa undersökning som avsåg omfattande frånvaro i 11 skolor hade nästan inga av eleverna inlärningssvårigheter.⁹⁸

Motivation för att gå i skolan hör även samman med tankar om vad skolan ska leda till. Att leva i en miljö med arbetslöshet kan skapa låg framtidstro och bristande tilltro till att det är meningsfullt att gå i skolan. För att kompensera en sådan miljö har bland annat studie- och

⁹⁷ Skolinspektionen (2016). Tematisk analys. Utmaningar i undervisningen. Många elever behöver mer stimulans och utmaningar.

⁹⁸ Skolinspektionen (2016). Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.

yrkesvägledare en viktig roll. Utredningen har givits exempel på att rektorer har satsat på att ha god tillgång till studie- och yrkesvägledare som ett sätt att främja närvaro, vilket vi återkommer till i kapitel 11. Elevers motivation kan också påverkas av vårdnadshavares eller kompisars inställning till skolan. Ogiltig ströfrånvaro är enligt Skolinspektionens undersökning⁹⁹ mer vanligt förekommande bland pojkar än bland flickor. Det finns en tendens till att pojkar till skillnad mot flickor uppvisar en anti-plugg kultur.¹⁰⁰

8.13 Utvärdering och forskning av åtgärder för att främja närvaro och minska frånvaro

Det vetenskapliga stödet för metoder som förebygger frånvaro och främjar närvaro är bristfälligt. Det finns kunskap att hämta i studier på faktorer som har betydelse för att elever ska trivas och må bra i skolan, men generellt används skolnärvaro (*attendance*) sällan som utfallsmått (dvs. den variabel som används för att mäta resultaten i en studie) i internationell och svensk forskning inom pedagogik och på barns och ungas hälsa och välbefinnande. Däremot har utredningen fått information om skolor som använder närvaro som utfalls- och sambandsmått i den egna uppföljningen av skolresultat och som tycker sig ha god nytta av detta för att vägleda arbetet med att främja närvaro. Det är angeläget att fler skolor och huvudmän använder sig av närvaro som ett mått på hur väl skolan lyckas med sitt uppdrag.

Det vetenskapliga stödet för interventioner vid frånvaro begränsas av en bristande överensstämmelse som gäller definitionen av frånvaro, t.ex. dess form och omfattning. De studier som finns är främst på *school refusal* och på *truancy* (skolk). Det finns studier på interventioner för skolk, men av dessa är majoriteten på elever i *high school*.¹⁰¹ Interventionerna minskar frånvaro, men effekterna varierar och det går inte att säga att någon modell för interventioner är bättre än någon annan. Studierna har metodologiska begränsningar och det är svårt att dra säkra slutsatser.

⁹⁹ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

¹⁰⁰ Västra Götalandsregionen (2016). Att motverka skolavhopp. Konsten att kunna ha två tankar i huvudet samtidigt ...

¹⁰¹ Sutphen, R.D. m.fl. (2010). Truancy interventions: A review of the research literature. Maynard, B.R. m.fl. (2013). Indicated truancy interventions for chronic truant students: a Campbell systematic review.

Det finns alltså ett stort behov av forskning på interventioner, både i Sverige och internationellt. Det skulle även vara värdefullt att utvärdera de arbeten som pågår i Sverige och se om det finns metoder och arbetssätt som främjar frånvaro eller förhindrar en återgång till skolan. Utredningen har tagit del av flera utvärderingar av arbeten i kommuner som går ut på att hjälpa elever med hög frånvaro. Överlag visar de att frånvaron minskar, men samtidigt har många elever inte kunnat återvända till undervisning.

Det arbete som genomförs inom ramen för SKL:s projekt Plug In och Plug In 2.0. kan bidra med kunskap och erfarenheter. Arbetet är i huvudsak inriktat på att motverka studieavbrott, men interventionerna har nära koppling till att förebygga frånvaro i grundskolan och i gymnasieskolan. Det är för tidigt att dra slutsatser från Plug In 2.0, eftersom projektet fortfarande pågår, men det finns delrapporter att läsa på projektets hemsida.¹⁰² Ett mål för arbetet är bland annat ökad närvaro. Inom Plug In har man sammanfattat följande framgångsfaktorer utifrån erfarenheterna i projektet: samverkan, flexibilitet, bemötande, uppmärksamhet på frånvaro och uppföljning och framför allt ett individcentrerat arbetssätt som genomsyrar hela arbetet.

I projektet *Skolan som en plats för lärande, utveckling och framgång* vid Karolinska Institutet finns det forskning kopplad till arbetet och effekten av modellen har utvärderats och visat på minskade behov av åtgärdsprogram, förbättrade skolresultat och ökad närvaro. Modellen har prövats vid en grundskola och en mobil enhet i Salems kommun (mobil enhet betyder att resurserna gjordes mobila för eleven och flyttades till skolan där eleven befann sig, i stället för att eleven flyttades till resursverksamhet). En central del i arbetet är att orsakerna till frånvaron kartläggs och att eleven är delaktig i arbetet som utgår från elevens mål med skolan och livet. Elevens utveckling mot målen följs kontinuerligt. Närvaron mäts och följs upp tillsammans med eleven, vilket gör registreringen av närvaro meningsfull för eleven.

¹⁰² <http://pluginnovation.se/projektet/projektverkstader/tagunda-kommun>

9 Problematisk frånvaro

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur arbetet med närvaro-främjande åtgärder kan förbättras samt föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder. I det här kapitlet presenteras flera av utredningens förslag till författningsändringar. Förslagen syftar till att främja närvaro i skolan genom att tydliggöra skolans, huvudmannens och hemkommunens ansvar för att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro.

I direktiven för utredningen används begreppet problematisk frånvaro, ett begrepp som rekommenderas i litteratur på området frånvaro. Problematisk frånvaro är inget vedertaget begrepp och om en elevs frånvaro ska anses som problematisk eller inte är beroende av en bedömning i det individuella fallet. En elev utan svårigheter i skolarbetet kan i viss utsträckning vara frånvarande utan att måluppfyllelsen påverkas nämnvärt, medan en annan elev kan få stora problem redan vid en relativt liten frånvaro.

Det finns forskning som visar att frånvaro generellt har ett negativt samband med elevernas måluppfyllelse. Med måluppfyllelse avses i detta sammanhang kunskapsmålen, men utredningen vill betona att också de sociala målen för utbildningen är viktiga. Att eleverna är närvarande i skolan har en stor betydelse för att de sociala målen för utbildningen ska kunna uppnås.

I läroplanerna¹ anges mål för utbildningen. Vad gäller de sociala målen anges att skolans uppgift är att låta varje enskild elev finna sin unika egenart och därigenom kunna delta i samhällslivet genom att ge sitt bästa i ansvarig frihet. Skolan har i uppdrag att överföra grundläggande värden och främja elevernas lärande för att därigenom förbereda dem för att leva och verka i samhället. Skolan ska i samarbete med elevernas hem främja elevers allsidiga personliga utveck-

¹ SKOLFS 2010:37, SKOLFS2010:250, SKOLFS 2010:251 och SKOLFS 2010:255.

ling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Skolan ska vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran och utveckling. Arbetet måste därför ske i samarbete med hemmen. Av läroplanerna framgår även att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Var och en som verkar inom skolan ska också främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan ska gestalta och förmedla. I läroplanerna lyfts att personlig trygghet och självkänsla grundläggs i hemmet, men att också skolan har en viktig roll.

Det finns tre avgörande skäl till varför det är nödvändigt att uppmärksamma och agera på frånvaro. För det första är frånvaro ofta ett symptom på ett problem eller en brist. Det andra skälet är att frånvaro alltid utgör en potentiell risk för framtida problem, även om den kan vara ett tillfälligt beteende som upphör. Slutligen är aktiv uppmärksamhet på frånvaro ett effektivt sätt att minska frånvaron, vilket forskning i England påvisar.

Frånvaro kan vara ett symptom på många problem, till exempel inlärningssvårigheter, en otrygg skolmiljö eller problem som rör psykisk hälsa. Utredningen belyser riskfaktorer för frånvaro närmare i kapitel 6. Sammantaget är det viktigt att skolan uppmärksammar frånvaro samt utreder och agerar på den på ett tidigt stadium. Frånvaro kan bli en lösningsmodell för eleven och om man inte kommer till rätta med problemen bakom frånvaron, kan det finnas en risk för att elevens liv påverkas negativt både på kort och på lång sikt. Utredningen har valt att i förslag som avser problematisk frånvaro använda ordalydelsen ”frånvaro i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål.” I löptext använder utredningen det kortare begreppet ”problematisk frånvaro”. Med problematisk frånvaro avser utredningen all frånvaro som kan påverka elevernas måluppfyllelse, dvs. både giltig och ogiltig frånvaro samt sammanhängande och upprepad frånvaro.

9.1 Problematisk frånvaro trots skolplikt

Skolplikten är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet och en förutsättning för att fullgöra skolplikten och nå utbildningens mål är att eleverna är närvarande. Trots skolplikten visar undersökningar att det finns elever som är frånvarande i betydande utsträckning i de obligatoriska skolformerna.

Långvarig eller ofta återkommande frånvaro innebär att elever inte får den utbildning som de har rätt till. För den enskilde eleven kan frånvaro leda till stora svårigheter. En ofullständig grundskoleutbildning eller motsvarande försvårar ett framtida aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som yrkes- som samhällsliv. Elever som är frånvarande från skolan löper stor risk att inte uppnå kunskapskraven. Frånvaron kan vara en indikation på att skolan, i samverkan med andra aktörer, inte satt in det stöd som eleven behöver. Enligt Socialstyrelsen är utbildning en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter. Ju tidigare utbildningskedjan bryts, desto sämre är framtidsutsikterna. De grupper som har låga eller ofullständiga betyg från grundskolan har kraftigt förhöjda risker för framtida psykosociala problem.² För individen utgör problematisk frånvaro också en risk för lägre måluppfyllelse, avhopp från gymnasieskolan, arbetslöshet och utanförskap. Forskning i England³ har påvisat, att frånvaro överlag har en negativ inverkan på elevers måluppfyllelse.

Skolan har i uppgift att ge alla elever den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och ska utifrån sitt kompensatoriska uppdrag ta hänsyn till alla elevers olika behov. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevers förutsättningar. Det råder en samstämmighet om att tidiga åtgärder är av central betydelse för att återfå eleven i utbildning. Synen på vad som är tidiga åtgärder varierar dock avsevärt mellan skolor, huvudmän och hemkommuner.

Ytterligare reglering om frånvaro kan ifrågasättas, dels då skolplikten innebär en närvaroplikt, dels då det redan finns en skyldighet för skolan att utreda och åtgärda frånvaro i skollagen. Både ogiltig och giltig frånvaro som är problematisk förekommer dock i praktiken. På motsvarande sätt finns en särskilt lagreglerad rätt för eleven

² Socialstyrelsen (2010). Social rapport.

³ Department for Education (2016). The link between absence and attainment at KS2 and KS4, 2013/14 academic year. Research report.

till extra anpassningar och särskilt stöd, trots att elevens rätt till utbildning och rätt att nå utbildningens mål i sig kan anses förutsätta att eleven har rätt till både extra anpassningar och särskilt stöd.

9.2 Förslag och bedömning om skyldigheter att utreda och vidta åtgärder vid problematisk frånvaro

Utredningens förslag: Rektorns, huvudmannens och hemkommunens ansvar för att vidta åtgärder om en elev är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska tydliggöras i skollagen.

Ansvaret innebär att om en elev är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska en utredning av orsakerna till frånvaron göras skyndsamt.

Rektorn ansvarar för utredningen och för att åtgärder vidtas som skäligen kan krävas för att få eleven att delta i den verksamhet som anordnas. Utredningen ska göras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare.

Samråd ska även ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt.

Rektorn ska se till att frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål snarast anmäls till huvudmannen.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har med utgångspunkt i förekomsten av frånvaro och överväganden med anledning av den information som inhämtats funnit att det finns behov av lagreglerade krav på en skyldighet för skolor att vidta åtgärder vid frånvaro vid en fastställd gräns och föreslår därför att den skyldigheten tydliggörs i skollagen.

Syftet med utredningens förslag är att motverka frånvaro och främja närvaro och därigenom tillgodose elevens rätt till utbildning. Utredningen anser att det finns flera faktorer som kan leda till att

frånvaro motverkas och närvaro främjas, men gör bedömningen att skyldigheten att vidta åtgärder vid en viss nivå av frånvaro kan vara en närvarofrämjande faktor som inte minst handlar om en attitydpåverkan i fråga om frånvaro. Förslagen syftar därför även till viss del till att höja medvetenheten om problematisk frånvaro och synliggöra den i skollagen.

Utredningen anser att det är befogat att införa regler om skyldigheten att vidta åtgärder i skollagen även om dessa åtgärder till stor del redan följer av nu gällande bestämmelser. Utredningen anser att nu gällande regelverk inte har det tydliga signalvärde som en specifik reglering av frånvaro kan ge. En utgångspunkt för förslagen är att samma skyldighet ska gälla för skolor med offentlig och enskild huvudman. För kvaliteten, likvärdighet och rättssäkerhet är det därför viktigt att skyldigheterna och villkoren för skolor med offentlig och med enskild huvudman är gemensamma i så stor utsträckning som möjligt, även om hemkommunen har det yttersta ansvaret för att barn får sin föreskrivna rätt till utbildning (7 kap. 21 § skollagen).

Avsaknaden av en allmänt vedertagen definition av problematisk frånvaro försvårar enligt utredningens mening för skolan att tillsammans med eleven och elevens vårdnadshavare komma till rätta med frånvaron och avsaknaden innebär även att frånvaro hanteras på olika sätt av skolor, huvudmän och hemkommuner. Att mäta och agera på en viss omfattning av frånvaro är en uppgift som skolor redan i dag ägnar sig åt, där det lokalt beslutats om gränser för när frånvaron ska anses vara så omfattande att den leder till att skolan utreder frånvaron och sätter in åtgärder. Enligt uppgifter som utredningen inhämtat förekommer en stor variation gällande vilken omfattning som krävs för att skolan ska reagera på frånvaro.

Utredningen anser att en bedömning av om en elevs frånvaro är problematisk i det individuella fallet alltid måste baseras på en utredning, dvs. en systematisk kartläggning av elevens situation. Av den här orsaken föreslår utredningen att skyldigheten att utreda frånvaro ska inträda när frånvaron är av sådan omfattning att den riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Med målen för utbildningen avser utredningen såväl kunskapskraven som de sociala målen för utbildningen. En svårighet med att ta fram en nationell definition eller gräns för när frånvaro ska anses vara problematisk är elevernas olika förutsättningar och livssituationer. En elev som utan svårighet klarar av skolarbetet kan i viss

utsträckning vara frånvarande utan att måluppfyllelsen påverkas nämnvärt, medan en elev med någon form av sårbarhet, såsom exempelvis en funktionsnedsättning, psykisk ohälsa eller svåra hemförhållanden kan få stora problem redan vid en relativt liten frånvaro. Det går inte att i förväg veta om frånvaro leder till problem för den enskilda individen, men det finns alltid en potentiell risk att frånvaro påverkar måluppfyllelsen och den här risken ökar med omfattningen av frånvaron.

Utredningen anser därför att det inte är möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som ska finnas för att skyldigheten att vidta åtgärder ska inträda. Bestämmelserna måste därför vara allmänt hållna och knytas till ett ansvar för skolan att först bedöma om en elevs frånvaro är av sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål och därefter, om frånvaron är av sådan omfattning, vidta åtgärder. Vid bedömningen ska bestämmelsen om särskild hänsyn till barnets bästa enligt 1 kap. 10 § skollagen beaktas.

Skyndsamt utredning

Utredningen anser att bedömningen av om en elevs frånvaro är problematisk i det individuella fallet alltid måste baseras på en utredning av elevens situation. Om elevens frånvaro bedöms vara problematisk ska orsakerna till frånvaron utredas skyndsamt och det bör enligt utredningen ske så fort som möjligt efter att bedömningen om att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål har gjorts.

Utredningen av orsakerna till frånvaron syftar till att uppmärksamma de orsaker som kan ligga till grund för elevens frånvaro. En systematisk utredning av orsaker ska i sin tur ligga till grund för de åtgärder som vidtas för att eleven ska delta i den anordnade verksamheten. Därigenom kan även elevens rätt till utbildning tillgodoses. Utredningen föreslår att utredningen av orsakerna till frånvaron ska göras i samråd med den berörda eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt. Det är viktigt att både eleven och elevens vårdnadshavare medverkar i utredningen för att skolan ska få en bild av elevens situation och för att lämpliga åtgärder ska kunna sättas in. Elevhälsan kan bidra med sin

kunskap och kompetens i utredningen. Utredningen ska genomföras i samråd med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövt. Med ”uppenbart obehövt” avser utredningen till exempel att en elev har upprepad frånvaro på grund av läkarbesök, men att frånvaron gäller under en begränsad tid och kan kompenseras genom extra anpassningar i undervisningen.

Rektorns ansvar

Utredningen anser att det är rektorn som är bäst lämpad för att ha ansvaret för att utredning av frånvaro sker i likhet med hur motsvarande uppgifter i skollagen är reglerade.

Utgående från resultatet av utredningen ansvarar rektorn för att de åtgärder vidtas som skäligen kan krävas. Med detta avses åtgärder som står i rimlig proportion till vad skolan kan göra för en elev och som hör till skolans uppgifter. Om utredningen visar att eleven kan vara i behov av särskilt stöd ska rektorn även se till att en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 8 § skollagen inleds skyndsamt. Problematisk frånvaro innebär inte sällan att eleven har behov av extra anpassningar eller särskilt stöd, men även andra åtgärder kan krävas utifrån en helhetssyn på elevens situation. Det kan handla om att eleven upplever sig utsatt för kränkningar, att eleven har behov av hjälpmedel, eller att samverka med externa parter kring elevens situation krävs, t.ex. barn- och ungdomspsykiatri (BUP) eller socialtjänsten. Utredningen anser därför inte att de bestämmelser som gäller särskilt stöd i skollagen i tillräcklig utsträckning tillgodoser de behov som elever med problematisk frånvaro kan ha. Orsaker till frånvaro behandlas i kapitel 6.

En utredning om särskilt stöd blir aktuell om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Regeringen har i förarbetena till skollagen (prop. 2009/10:165) angett att med uttrycket ”andra svårigheter i skolsituationen” avses sådana situationer där en elev behöver särskilt stöd, även om det inte just då finns anledning att befara att en elev inte ska nå de kunskapskrav som minst ska nås. Utifrån skollagens bestämmelser om stöd och uttalanden i förarbetena skulle det kunna anses som att åtgärder vid frånvaro redan i tillräcklig utsträckning är reglerade. Utredningen

anser dock att nu gällande regelverk inte har det tydliga signalvärde som en specifik reglering av frånvaro kan ge.

Utredningen föreslår även att rektorn ska se till att frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål snarast anmäls till huvudmannen. Huvudmannen bör enligt utredningens mening ha kännedom om omfattningen av problematisk frånvaro utifrån sitt ansvar och rektorn ska ha skyldighet att snarast rapportera problematisk frånvaro till huvudmannen. Det är svårt att ange en exakt tidsgräns för när detta ska ske, men huvudregeln bör vara att information ska lämnas så fort som möjligt för att huvudmannen ska kunna agera därefter. Syftet med regleringen är att huvudmannen ska kunna stödja skolan i arbetet med att tillgodose elevens rätt till utbildning. Det här kan innebära kostnader för utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats under en viss tid. I dessa fall anser utredningen att huvudmannen har ett ansvar för att se över sin resursfördelning så att skolan ges möjlighet att sätta in de åtgärder som behövs.

Vid problematisk frånvaro ska åtgärder skyndsamt vidtas

Utredningens förslag syftar till att betona betydelsen av en skyndsamt utredning och tidiga åtgärder vid problematisk frånvaro. Tidigt insatta åtgärder rapporteras vara av central betydelse för att återfå eleven i utbildning. Synen på vad som är tidiga åtgärder varierar avsevärt mellan skolor, huvudmän och hemkommuner, vilket utredningen redogör för i kapitel 5.

Utredningen har visat att det förekommer brister vid utredning av frånvaro och att åtgärder sätts in utan utredning eller utan koppling till det som har framkommit av utredningen. I och med att elevgruppen är heterogen och orsakerna till frånvaro är mångfacetterade krävs en noggrann utredning av vad som har orsakat frånvaron för den enskilda eleven och vad som vidmakthåller frånvaron. Det här förutsätter att både skolpersonal och personal inom elevhälsan har kunskap om riskfaktorer för frånvaro, om upptäckt och åtgärder samt kännedom om beprövad erfarenhet och forskning om frånvaro.

Enkla anpassningar utifrån kartläggning i det enskilda elevärendet och att skolpersonalen har generell kunskap om de faktorer som bi-

drar till frånvaro kan underlätta för eleven att vara i skolan. Detta är något som framhålls av många aktörer utredningen har varit i kontakt med. Ofta räcker det med enkla lösningar, hjälpmedel och anpassningar av skolmiljön och undervisningssituationen. Utredningen anser att det generellt finns ett stort behov av kunskapshöjning för att skolan ska kunna bli en tillgänglig skola för alla elever. Kunskap om riskfaktorer för frånvaro är en förutsättning för att verkliga åtgärder ska kunna vidtas. Det efterfrågas också tydliga råd och riktlinjer om konkreta åtgärder för skolorna att vidta.

Med åtgärder som skäligen kan krävas för att tillgodose elevens rätt till utbildning avser utredningen åtgärder som står i rimlig proportion till vad skolan kan göra för en elev och som hör till skolans uppgifter. Åtgärder behandlas i kapitel 8 om Närvaroarbete. Vid problematisk frånvaro krävs ofta också samverkan med externa parter, t.ex. hälso- och sjukvård, BUP, barnhabilitering eller socialtjänst. Samverkan behandlas närmare i kapitel 12. Utredningen lägger också ett förslag som avser hemkommunens ansvar för samordnande av insatser, vilket presenteras i kapitel 16.

Förslagen innebär ändringar i skollagen.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

I Gymnasieutredningens (U 2015:01) betänkande, En gymnasieutbildning för alla (SOU 2016:77), föreslås att rektorns ansvar för att se till att upprepad eller längre frånvaro utreds i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska förtydligas i skollagen. Gymnasieutredningen gör bedömningen att rektorns skyldighet att utreda frånvaro och vidta åtgärder i ovan nämnda skolformer följer av de gällande bestämmelserna om särskilt stöd och att det på olika ställen i skolförfattningarna finns spridda bestämmelser som pekar i riktning mot att skolan har ett ansvar för att motverka frånvaro, främja närvaro och för att förhindra studieavbrott. Det gäller bestämmelser som avser bl.a. elevens skyldighet att närvara, skyldigheten att anmäla frånvaro, information till vårdnadshavare om elevens frånvaro samt ansvaret för skolan att notera ogiltig frånvaro i betygs katalogen.

Trots att eleverna i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan inte omfattas av skolplikt gör utredningen bedömningen att det finns skäl att förtydliga ansvaret för att utreda frånvaro även i dessa skol-

former och denna utredning delar således gymnasieutredningens uppfattning. Denna utredning anser till skillnad från Gymnasieutredningen att det finns skäl att utreda såväl giltig som ogiltig frånvaro samt att det bör ske vid en viss tidpunkt, dvs. vid frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Då Gymnasieutredningen har lagt flera förslag som tillsammans utgör åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning avstår denna utredning från att lägga förslag om skyldigheter att vidta åtgärder vid problematisk frånvaro i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Enligt utredningens bedömning kunde dock de förslag som utredningen gör med fördel även införas i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

9.2.1 Förslag om dokumentation

Utredningens förslag: De åtgärder som vidtas med anledning av frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska dokumenteras. Rektorn ansvarar för att sådan dokumentation görs.

Skälen för utredningens förslag

I arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro är dokumentation en viktig del för att kunna säkerställa att skäligen åtgärder sätts in och att det sker en uppföljning av elevers rätt till stöd och kunskapsutveckling. I det enskilda fallet bör skolan och huvudmannen kunna se vilka åtgärder som vidtagits. Utredningen föreslår därför att det ska finnas krav på skriftlig dokumentation om de åtgärder som har vidtagits. I skollagen ingår flera krav på dokumentation som skiljer sig åt mellan skolformerna. Dokumentationskrav behöver inte vara uttryckliga, utan kan även vara en följd av en föreskriven anmälningsskyldighet såsom vid anmälan av frånvaro enligt 4 kap. 8 § skolförordningen eller när personal får vetskap om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling. Utredningen anser dock att det är angeläget att det i fråga om problematisk frånvaro finns lagreglerade krav på dokumentation av de åtgärder som vidtagits för hantering av frånvaron.

Förslaget innebär en ändring i skollagen.

9.2.2 Förslag om bemyndiganden

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om åtgärder vid frånvaro.

Skälen för utredningens förslag

Det kan finnas skäl att meddela närmare föreskrifter om åtgärder vid frånvaro. Enligt utredningens bedömning kan det på sikt uppstå behov av att ytterligare reglera om åtgärder som ska vidtas vid frånvaro. Utredningen föreslår därför att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om åtgärder vid frånvaro.

9.2.3 Utredningens bedömning av problematisk frånvaro

Utredningens bedömning: Statens skolverk bör ges i uppdrag att ta fram allmänna råd om bedömning av frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen anser att allmänna råd om bedömning av problematisk frånvaro behövs för att främja likvärdigheten inom skolsystemet och för att stärka skolans kompensatoriska uppdrag. En likvärdig skola förutsätter att elevers frånvaro uppmärksammas, utreds och åtgärdas, oberoende av på vilken skola eleven går. Elevens rätt till kunskap är central och samhället behöver värna den rätten. Artikel 28 i barnkonventionen betonar varje barns rätt till utbildning på grundval av lika möjligheter, vilket också framhålls i skolans kompensatoriska uppdrag enligt 1 kap. 4 § skollagen. En sådan uppföljning kan tjäna till att göra ansvariga på alla nivåer uppmärksamma på hur utvecklingen fortgår över tid och om åtgärder som sker på olika nivåer har effekt.

Utredningen anser att frånvaro behöver följas upp genom att bedömningar av när frånvaro är problematisk sker på ett likartat sätt i alla skolor. Med detta avser utredningen gränsvärden för när en elevs frånvaro har antagit en sådan omfattning att en individuell bedömning av om frånvaron är problematisk behöver ske. Detta system i kombination med en individuell utredning samt åtgärder ska säkerställa elevernas rätt till utbildning. Begreppet ”frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål” som utredningen föreslår ska införas i skollagen behöver följaktligen operationaliseras för att kunna ingå i skolornas uppföljningssystem av frånvaro.

Att mäta problematisk frånvaro är en svår uppgift. Effekterna av frånvaro är olika för olika individer. Att mäta och agera på en viss omfattning av frånvaro är dock en uppgift som skolor redan i dag ägnar sig åt, då de infört gränser i sina studieadministrativa system för när frånvaron ska anses som omfattande. Det finns flera olika riktlinjer på huvudmanna- och skolnivå. Utredningens överväganden baseras bland annat på vad som framkommit i de 14 intervjuer med rektorer som utredningen genomfört och en genomgång av några olika kommuners handlingsplaner. I utredningen framkommer en stor variation gällande vilken omfattning som krävs för att skolan ska reagera på frånvaro. I intervjuerna framkommer att rektorerna bedömer oroande eller problematisk frånvaro utifrån olika måttstockar. Flera rektorer talar om tidig upptäckt, men det förekommer olika bedömningar av vad som är tidig upptäckt. Vissa skolor följer direktiv i huvudmannens policy där definitioner och gränser för frånvaro anges. Andra har fattat beslut om när skolan ser särskilt allvarligt på frånvaron. Det kan vara oanmäld frånvaro som omfattar 10 procent av en månad skoltid, eller tre gånger upprepad oanmäld frånvaro som omfattar 10 procent under en månads skoltid, eller tre gånger upprepad anmäld frånvaro under en månad. En skola anger en möjlighet att genom datasystemet sätta en ”kontrollspärr” vid 12–15 procents frånvaro, en annan sätter en gräns vid 20 procent under en tvåmånadersperiod och en skola har som rutin att kartlägga vid den här nivån. Den högsta gränsen, där en av de intervjuade skolorna definierar frånvaron som problematisk, är 25 procent över en given tid oavsett om det rör sig om sammanhängande frånvaro eller inte.⁴

⁴ Utredningens intervjuer med rektorer i 14 skolor. Intervjuerna genomfördes i april–maj 2016.

Enligt utredningens uppfattning är det vanligt att skolor enbart reagerar på omfattande ogiltig frånvaro, medan giltig frånvaro som också kan vara problematisk förbises.

En avsaknad av ett riktmärke för problematisk frånvaro, eller att man har en alltför hög gräns för omfattningen av frånvaro innan åtgärder vidtas kan också leda till att problemet upptäcks för sent. Att åtgärder vidtas först vid frånvaro som överstiger ett högt tröskelvärde kan innebära att lägre frånvaro, vilken också kan vara problematisk, inte uppmärksammas. Utredningen anser att den nuvarande osäkerheten kring vad som kan anses vara problematisk frånvaro och hur man kan mäta den riskerar att leda till att lärare, rektorer, huvudmän och hemkommuner underlåter att reagera. Fortfarande är det också många skolor, huvudmän och hemkommuner som inte har tillräcklig kännedom om omfattningen av frånvaro i den egna verksamheten. Kännedomen har dock ökat successivt sedan den första nationella mätningen av frånvaro genomfördes av Skolverket läsåret 2006/07.

De studieadministrativa systemen har inneburit att det finns goda möjligheter att analysera och få en överblick över frånvaron. Utredningens uppfattning är dock att dessa möjligheter utnyttjas i begränsad utsträckning. Fortfarande är det många skolor som inte känner till omfattningen av frånvaron på den egna enheten.

Utredningen anser att vissa gemensamma tillvägagångssätt vid bedömningen av problematisk frånvaro är att föredra framför de många olika riktlinjer som i dag förekommer. Utredningen bedömer därför att Skolverket bör ges i uppdrag att i allmänna råd ta fram rekommendationer om hur sådana bedömningar bör göras.

Svårigheten är dock att skapa bedömningar som inte resulterar i att så gott som alla elever har problematisk frånvaro, samtidigt som bedömningarna inte ska resultera i att man underlåter att uppmärksamma elever med sådan frånvaro.

Utredningen har sett över och övervägt olika modeller för bedömning av problematisk frånvaro. Utredningen konstaterar att problematisk frånvaro inte enbart kan anges i mätbara termer, utan att en individuell bedömning behöver utgöra ett inslag i modellen för bedömning.

Vid sidan av dessa anser utredningen att allmänna råd för bedömning kan innefatta rekommendationer för när man *senast* bör utreda den individuella elevens situation.

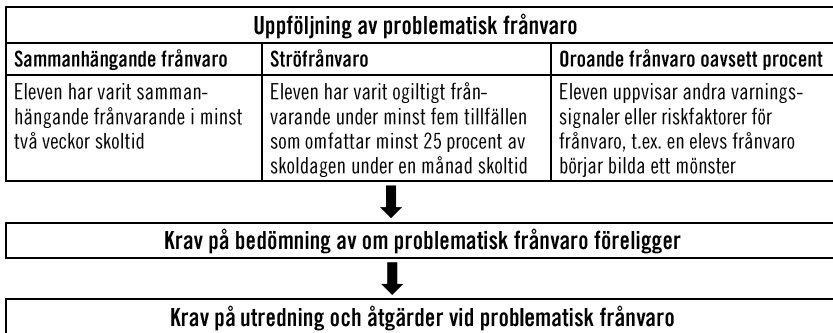
En risk med detta förslag är, att en gräns för när man senast bör utreda frånvaron också blir den gräns där frånvaron i praktiken utreds. Fördelen med ett gemensamt tillvägagångssätt för bedömning är att det skapar en ökad tydlighet och likvärdighet. Utredningen anser att fördelarna med ett gemensamt tillvägagångssätt för bedömning av problematisk frånvaro överväger eventuella nackdelar.

Utredningen anser att sådana rekommendationer kan innefatta att en utredning ska göras senast när en elev med skolplikt:

- har varit sammanhängande giltigt eller ogiltigt frånvarande i minst två veckor skoltid⁵ eller
- har varit ogiltigt frånvarande under minst fem tillfällen som omfattar minst 25 procent av skoldagen under en månad skoltid eller
- uppvisar varningssignaler eller riskfaktorer för frånvaro, t.ex. en elevs frånvaro börjar bilda ett mönster.

Utredningens överväganden illustreras i följande figur:

Figur 9.1 Uppföljning av problematisk frånvaro på skolnivå



Allmänna råd för bedömning av problematisk frånvaro är inte avsedda att ersätta den mer detaljerade statistik på frånvaro som enligt utredningens bedömning bör finnas på skolnivå och som beskrivs i kapitel 5, Att uppmärksamma frånvaro.

⁵ Med sammanhängande frånvaro i minst två veckor skoltid avser utredningen två veckor arbetstid i skolan, vilket innebär att lov inte ska inräknas.

Med skrivningen ”uppvisar varningssignaler eller riskfaktorer för frånvaro, t.ex. en elevs frånvaro börjar bilda ett mönster” avser utredningen t.ex. att en elev väljer att vara hemma för att undvika vissa lektioner, exempelvis idrott och hälsa eller lektioner med redovisning inför klassen.

Det finns många skolor där man i dag reagerar på frånvaro tidigare än vad som anges i de rekommendationer för bedömning som utredningen presenterar ovan. Avsikten med allmänna råd om bedömning av problematisk frånvaro är inte att undergräva eller förändra det goda arbete som görs i dessa skolor, men däremot att driva fram tidigare upptäckt och insatser på skolor där man väntar för länge med att utreda frånvaro.

Utredningen vill betona, att rekommendationer för uppföljning av frånvaro inte ska ersätta den individuella bedömning som ska göras utifrån elevens situation. Rekommendationerna är inte heltäckande, och täcker inte in alla former av problematisk frånvaro. Bedömningen av om frånvaron i det individuella fallet är problematisk ska fortsättningsvis vara en uppgift för professionen.

Utredningen har i sitt arbete tagit del av olika modeller som avser bedömning av problematisk frånvaro. Utöver att utredningen genomfört intervjuer med rektorer vid 14 skolor har den även diskuterat bedömning av frånvaro med referensgrupperna. Därutöver har utredningen hämtat inspiration från forskning om frånvaro, definitioner av frånvaro i England, Finland och Japan, uppföljningen av ogiltig frånvaro i Skolverkets och Skolinspektionens nationella enkätstudier, den uppföljning av ogiltig frånvaro som görs av Centrala studiestödsnämnden (CSN) samt uppföljningen av ogiltig frånvaro hos enskilda huvudmän i Stockholms stad. I det följande redogörs kortfattat för dessa definitioner och uppföljningar.

En forskares förslag till definition av problematisk frånvaro

Många forskare har pekat på att svårigheterna med, samt behovet av att definiera problematisk skolfrånvaro. Forskaren Christopher A. Kearney har i en vetenskaplig artikel ”An Interdisciplinary Model of

School Absenteeism in Youth to Inform Professional Practice and Public Policy”⁶ föreslagit följande definition:

Problematic absenteeism could refer to school-aged youth who

1. Have missed at least 25 per cent of total school time for at least 2 weeks
2. Experience severe difficulty attending classes for at least 2 weeks with significant interference in a child’s or family’s daily routine, and/or
3. Are absent for at least 10 days of school during any 15-week period while school is in session (i.e., a minimum of 15 per cent days absent from school). Regarding the latter situation, days absent from school would include days a child missed at least 25 per cent of the school day.

Definitionen av problematisk frånvaro tar hänsyn till att elever kan vara närvarande, men under stora protester, att elever kan ha en omfattande ströfrånvaro samt till att elever kan vara fullständigt frånvarande under en längre tid. Definitionen omfattar både giltig och ogiltig frånvaro.

Definition av skolfrånvaro i England

I England följs frånvaro upp och publiceras i form av nationell statistik. Uppföljningen omfattar frånvaro totalt samt bestående frånvaro.⁷ Enligt the Department for Education i England utgör hög skolnärvaro en förutsättning för att säkerställa att alla elever kan dra nytta av de möjligheter som utbildning ger. Arbetet med att minska frånvaron har enligt Department for Education varit framgångsrikt, både på skolnivå och bland lokala myndigheter.

Tillgången till nationella data i England har möjliggjort forskning om frånvaro i relation till måluppfyllelse. I en studie av Department of Education påvisas att frånvaro har en statistiskt signifikant, negativ koppling till elevers måluppfyllelse, också då man kontrollerar för

⁶ Kearney, C. A. (2008). An interdisciplinary model of school absenteeism in youth to inform professional practice and public policy.

⁷ Department for Education (2016). Pupil absence in schools in England: 2014 to 2015.

andra faktorer som påverkar måluppfyllelse, såsom tidigare kunskapsnivå och elevrelaterade faktorer.⁸

Sambandet mellan frånvaro och måluppfyllelse konstateras också i en tidigare rapport från the National Foundation for Educational Research:⁹

There are extremely strong links between levels of absence at a school and levels of attainment. Levels of attendance are also strongly related to numbers of pupils being disapplied from national tests.

I samma rapport konstateras att:

Generally high ratings for the effectiveness of procedures for monitoring and improving attendance were significantly related to reduced levels of absence.

I England indelas skoldagen i två sessioner (school session). Ett skolår består av cirka 310 sessioner. Definitionen som används för att mäta frånvaro totalt är den följande:

Overall absence rate definition

The overall absence rate is the total number of absence sessions for all pupils as a percentage of the total number of possible sessions for all pupils, where overall absence is the sum of authorised and unauthorised absence and one session is equal to half a day.

$$\text{Overall absence rate} = \frac{\text{Total overall absence sessions}}{\text{Total sessions possible}} \times 100$$

Utgående från den här definitionen var frånvaron i statligt finansierade grundskolor och specialskolor (specialskolor är skolor för elever i behov av särskilt stöd) 4,6 procent läsåret 2014/15. Frånvaron totalt har minskat jämfört med 2006/07 då den var 6,5 procent.

⁸ Department for Education (2016). The link between absence and attainment at KS2 and KS4, 2013/14 academic year. Research report.

⁹ Schagen I., Benton, T. and Rutt S. (2004). Study of Attendance in England, report for the National Audit Office, National Foundation For Educational Research.

Den vanligaste orsaken till frånvaro är sjukdom, vilken utgör 60,1 procent av all frånvaro. Både beviljade och icke-beviljade semestrar utgör 7,5 procent av all frånvaro.

Bestående frånvaro mäts i England enligt följande definition:

Persistent absence definition

Pupils are identified as persistent absentees by comparing the number of overall absence sessions they have against a standard threshold of around 15 per cent of possible sessions, equating to 56 or more sessions across the full academic year for pupils aged 5 to 14 and 46 or more sessions across the full academic year for pupils aged 15. Persistent absence thresholds are reviewed every year to account for any changes to the typical amount of possible sessions for all pupils, but do not tend to change.

Andelen elever med bestående frånvaro i grundskolor och specialskolor med statlig finansiering i England ökade från 3,6 procent 2013/14 till 3,7 procent 2014/15. Den bestående frånvaron är högst i specialskolorna (15,4 procent). Andelen bestående frånvaro har dock minskat jämfört med 2010/11, då den var 6,1 procent.

Bestående frånvaro utgör 20,2 procent av den totala frånvaron i England. Andelen har minskat jämfört med 2010/11, då den var 26 procent. Elever med bestående frånvaro har en frånvaro på 25,9 procent, vilket är mer än fem gånger mer än motsvarande andel för alla elever.

Department for Education beslutade från och med september 2015 om en minskning av tröskelvärdet för bestående frånvaro från 15 procent till 10 procent. Tröskelvärdet på 15 procent innebär att en elev kunde vara frånvarande 28 dagar eller mer innan definitionen uppfylldes, vilket ledde till att problematisk frånvaro som understeg den här omfattningen riskerade att förbli oupptäckt. Det nya tröskelvärdet på 10 procent innebär att elever som har en närvaro som understiger 90 procent anses ha bestående frånvaro.

Definition av oroväckande skolfrånvaro i Finland

Folkhälsan är en allmännyttig social- och hälsovårdsorganisation i Finland. Organisationen har utarbetat en handbok¹⁰ för hur skolor/kommuner kan bygga upp fungerande handlingsplaner för att åtgärda frånvaro.

Enligt Folkhälsan är en handlingsplan för hur skolan, familjen och andra i nätverket går till väga vid frånvaro ett sätt att säkra att alla elevers situation hanteras likvärdigt, det vill säga att alla elever får samma stöd. Handlingsplanen är också viktig som referensram för dem som arbetar med eleven i skolan. Av handlingsplanen framgår i vilket skede av processen man kan ta hjälp av andra instanser, barnskydd, ungdomsarbetare eller specialistsjukvård.

I en handlingsplan kan oroväckande frånvaro enligt Folkhälsan definieras enligt följande:

- a) *Upprepad oroväckande sjukfrånvaro* som överskrider trettio 45 minuters lektioner i månaden eller femton 75 minuters lektioner i månaden. Frånvaron kan uppta en del av dagen, en viss veckodag eller enstaka timmar.
- b) *Olovlig frånvaro* från enstaka lektioner eller hela skoldagar, även då eleven kan befinna sig på skolans område men inte på lektioner, som omfattar mer än 15 lektioner à 45 minuter inom två veckor. Vårdnadshavaren har inte godkänt frånvaron.
- c) *Annan oroväckande frånvaro*. Av vårdnadshavaren godkänd frånvaro utan giltig orsak, t.ex. skolvägran som överskrider tjugo 45 minuters lektioner i månaden eller tio 75 minuters lektioner i månaden.

Folkhälsan betonar att det är viktigt att minnas att varje fall av frånvaro är unikt och att skolpersonalen kan och ska ingripa tidigare än de utsatta riktlinjerna om eleven visar tecken på att må dåligt.

Då gränserna vid *oroväckande sjukfrånvaro* nåtts kan följande steg i planen vara att klassföreståndaren kontakter vårdnadshavaren och vid behov hälsovårdaren som möjligen utreder ärendet med eleven och vårdnadshavaren. Detta kan leda till att hälsovårdaren

¹⁰ Folkhälsan (2014). Tillbaka till framtiden. Handlingsplan vid skolfrånvaro – så här gör du.

träffar eleven och elevens vårdnadshavare och om det finns behov hänvisar till (skol)läkare.

Vid *olovlig frånvaro* och *annan oroväckande frånvaro* kontakter klassföreståndaren eleven och vårdnadshavare och diskuterar hur eleven kan hjälpas med att klara av skolarbetet. Om det finns behov kan hälsovårdare, läkare, kurator eller skolpsykolog konsulteras i ärendet. Tillsammans försöker man göra en överenskommelse om hur skolgången ska fortsätta. Överenskommelsen kan följas upp under t.ex. en period av 1–2 veckor. Om den oroväckande frånvaron fortsätter trots dessa åtgärder kontakter klassföreståndaren eleven och vårdnadshavaren på nytt. Klassföreståndaren ansöker om tillstånd för att föra ärendet vidare till elevhälsogrupper eller den grupp som ansvarar för det individuella elevhälsoarbetet. Elevhälsogrupperna behandlar ärendet och kommer överens om åtgärder och uppföljning i varje enskilt fall. Elevhälsogruppernas medlem(mar) och klassföreståndare träffar elev och vårdnadshavare. Om oron och frånvaron fortsätter sammankallar kuratorn eller en medlem av elevhälsogrupperna till ett nätverksmöte. Tidsåtgången för processen kan vara 1–2 veckor.

Definition av skolfrånvaro i Japan

Japan defines school-refusing children as those who are absent from or unable to attend school for over 30 days per year due to physical, psychological, social and/or emotional factors, with the exception of disease and economic reasons.¹¹

Med utgångspunkt i den här definitionen är över 120 000 elever i grundskolan (1,18 procent) elever med problematisk frånvaro.

Därutöver går ett ökande antal barn i speciella skolor (med dessa avses s.k. school nurse's offices, adaptation classes och free schools) som ersätter grundskolan, vilket gör att antalet barn med problematisk frånvaro uppskattas vara betydligt större än 120 000.¹²

¹¹ The Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and Technology in Japan (2009). Utredningens översättning: Departementet för utbildning, kultur, idrott, vetenskap och teknologi i Japan.

¹² Ibid.

Skolverkets definition av ogiltig frånvaro

Skolverket har tidigare genomfört två kartläggningar av frånvaro på nationell nivå, vilka publicerades i rapporterna *Rätten till utbildning*¹³ 2008 och *Skolf frånvaro och vägen tillbaka*¹⁴ 2010. Skolinspektionen publicerade en kartläggning 2016. I kartläggningarna mäts förekomsten av långvarig ogiltig frånvaro och långvarig ogiltig ströfrånvaro.

Långvarig *ogiltig frånvaro* avser i dessa rapporter fullständig frånvaro i minst en månad utan giltiga skäl.

Långvarig *ogiltig ströfrånvaro* avser återkommande ogiltig frånvaro från vissa lektioner, ämnen eller dagar under minst två månader.

I Skolinspektionens kartläggning preciserades definitionen av ogiltig ströfrånvaro frånvaro som ”enstaka lektioner/dagar motsvarande cirka 5–20 procent frånvaro som pågått under minst två månader.”

Centrala studiestödsnämndens definition av ogiltig frånvaro

Centrala studiestödsnämnden, CSN, ansvarar för att administrera och betala ut studiebidraget, det statliga studiestödet till gymnasie-studerande.

Ogiltig frånvaro kan leda till indraget studiebidrag. CSN har i uppgift att hantera gymnasieskolornas rapporter om ogiltig frånvaro. Om den studerande har ogiltig frånvaro som uppgår till fyra timmar eller mer under en månad, ska skolan rapportera det som skolkl till CSN. Frånvaron ska ske vid upprepade tillfällen. I vissa fall kan det finnas särskilda anledningar till den ogiltiga frånvaron, till exempel mobbning. Då kan skolan bedöma att frånvaron inte ska rapporteras till CSN. Sjukdom betraktas inte som ogiltig frånvaro.

Fram till den 1 januari 2012 kunde en elev vara borta cirka 20 procent av undervisningstiden utan att studiebidraget påverkades. Det motsvarade ungefär en dag i veckan. Reglerna ändrades som en följd av att Överklagandenämnden för studiestöd kritiserade den här gränsen. Orsaker till att reglerna ändrades var också att elevernas närvaro betonades mer i den nya skollagen samt att kraven på skolornas agerande har skärpts.

¹³ Skolverket (2008). *Rätten till utbildning*. Om elever som inte går i skolan.

¹⁴ Skolverket (2010). *Skolf frånvaro och vägen tillbaka*. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

De senaste åren har det skett en ökning av det inrapporterade skolket. En förklaring är att CSN:s riktlinjer och praxis har skärpts sedan den 1 januari 2012. CSN utesluter inte heller att skolket i sig har ökat under de senaste åren. De senaste läsåren har ökningen dock avtagit. CSN bedömer att det beror på att de nya riktlinjerna nu har tillämpats fullt ut under en längre tid och på att tillämpningen därmed har stabiliserats.

Under läsåret 2015/2016 fick cirka 24 000 elever sitt studiebidrag indraget på grund av skolk. Det var 7,8 procent av totalt cirka 313 000 gymnasieelever som fick studiebidrag det läsåret.

Definition för rapportering av ogiltig frånvaro hos enskilda huvudmän till Stockholms stad

Stockholm är den kommun i Sverige som har den största andelen elever som går i skola hos en annan huvudman än hemkommunen. Totalt handlar det om cirka 23 000 elever av totalt 64 000, dvs. en tredjedel. Elever i fristående skolor med hemkommun i Stockholms stad är fördelade på totalt 750 skolor.

Stockholms stad beslutade i februari 2016 om riktlinjer för när en enskild huvudman ska lämna uppgifter om en elevs ogiltiga frånvaro till staden. Enligt riktlinjerna ska en enskild huvudman snarast lämna uppgift till hemkommunen när en skolpliktig elev utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning. En enskild huvudman ska dock alltid lämna uppgifter till Stockholms stad så snart en elev har betydande ogiltig frånvaro som omfattar

- 20 procent ogiltig frånvaro under två sammanhängande månader eller
- 100 procent ogiltig frånvaro senast efter en månad.

Bakgrunden till riktlinjerna var att revisorerna i Stockholms stad 2013 efterlyste en definition av ogiltig frånvaro som gäller andra huvudmän. Definitionen baseras också på diskussioner förda i ett kommunnätverk i Stockholmsområdet. Definitionen utarbetades så att den inte ska omfatta elever som t.ex. tar en vecka ogiltigt ledigt i samband med höstlovet.¹⁵

¹⁵ Minnesanteckningar från utredningens möte med företrädare för Stockholms stad den 28 juni 2016.

10 Elevhälsans viktiga roll

Vi ska få elever att lyckas, säger ordförande Anna Sandell i Sveriges förskole- och skolpsykologers förening och syftar på elevhälsan inom skolan.

I utredningens uppdrag ingår att belysa elevhälsans roll när det gäller att främja närvaro och förebygga frånvaro. Utredningen bedömer att elevhälsan, utifrån sitt hälsofrämjande och förebyggande uppdrag, har en central betydelse för att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro. Långvarig frånvaro nämns också som en av elevhälsans främsta utmaningar i en enkät som SKL genomfört i landets kommuner.¹

Elevhälsan som helhet och dess olika yrkesgrupper är viktiga när det gäller närvaroarbetet på skolor. Elevhälsan har kunskap om faktorer som kan bidra till frånvaro och om vad som främjar psykisk hälsa och lärande. Enligt Skolverket ska elevhälsan ha en tydlig och utvecklad roll i arbetet med frånvaro. Samverkan med elevhälsan är viktig för att skolans personal ska kunna få stöd i sitt arbete med frånvaro.²

Då elevhälsan har en central roll för att främja närvaro utgör den ett fokusområde för utredningen. En av utredningens tre referensgrupper bestod av representanter för olika yrkesgrupper inom elevhälsan tillsammans med ”aktörer nära eleven” såsom rektorer, lärare, elevrepresentanter och representanter för vårdnadshavare samt barnpsykiatri och socialtjänst.

Utredningen gav Statistiska centralbyrån i uppdrag att under perioden september–oktober 2016 genomföra en webbundersökning om elevhälsans arbete med frånvaro i det obligatoriska skol-

¹ SKL (2015). Nuläge och utmaningar i elevhälsan.

² Skolverket (2012). Allmänna råd. Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

väsendet. Syftet med enkäten var att på nationell nivå belysa elevhälsans roll när det gäller att främja närvaro och förebygga frånvaro. I det här kapitlet redogörs för centrala resultat i enkäten. En redovisning av enkäten i sin helhet ingår också som bilaga 3 till betänkandet.

Utöver enkäten baseras det här kapitlet på material om elevhälsan som publicerats av bl.a. Skolinspektionen, Skolverket och SKL.

Kapitlet inleds med en redogörelse för regleringen av elevhälsans uppdrag. Därefter belyses elevhälsans arbete som inriktas på att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro utifrån resultaten i enkäten om elevhälsans arbete med frånvaro. Beskrivningen följs av en redogörelse för organisation och yrkesgrupper i elevhälsan. Utredningen redogör därefter för elevernas tillgång till elevhälsan. Avslutningsvis redogörs för utredningens bedömning som gäller elevhälsan samt skälen för den.

10.1 Regleringen av elevhälsan

Den övergripande målsättningen för elevhälsan är den samma som för skolan som helhet – att skapa en god miljö för elevernas kunskapsutveckling och personliga utveckling.³

Enligt 2 kap. 25 § skollagen ska det finnas elevhälsa för eleverna i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Vidare anger paragrafen att elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser och att elevhälsan främst ska vara förebyggande och hälsofrämjande samt att elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. Paragrafen reglerar även att för medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator och att det ska finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses. Specialpedagogisk kompetens behöver inte enbart syfta på personer med specialpedagogutbildning. Det kan också innefatta t.ex. speciallärare eller en skolledare med särskilt ansvar för specialpedagogiska insatser på skolan.⁴

³ Avsnitt 1, SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251 och SKOLFS 2010:255.

⁴ Prop. 2009/10:165.

I lagstiftningen ges ingen närmare beskrivning av vad tillgång till de olika personalkategorierna innebär. En utgångspunkt för bedömningen, enligt Socialstyrelsens och Skolverkets *Vägledning för elevhälsa* är, att det ska finnas tillgång till den personal och de resurser som krävs för att elevhälsan ska kunna utföra sina samlade arbetsuppgifter utifrån vad som anges i skollagen och i andra lagar och författningar på området.

Av läroplanerna⁵ framgår att elevhälsans personal, lärare och rektor har ett gemensamt uppdrag. De ska stödja alla elevers utveckling mot både kunskapskrav och sociala mål, vilket innebär att elevhälsans personal ska verka på lärarnas huvudarena. Elevhälsan ska också arbeta hälsofrämjande och förebyggande, vilket ställer krav på samarbete. När en elev riskerar att inte nå målen och skolan ska utreda elevens behov av särskilt stöd ska det ske i samråd med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt.⁶

Det är huvudmannen för utbildningen som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Det är således huvudmannen som har det yttersta ansvaret för elevhälsan och för elevernas tillgång till denna. Huvudmannen ansvarar för personalstyrkans storlek och inriktningen på dess kompetens samt dess organisation och resurser. Tillsynsmyndigheterna Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) granskar och bedömer om huvudmännen uppfyller de krav på elevhälsan som följer av lagar och andra föreskrifter.

Enligt Skolinspektionen omfattar tillgång till elevhälsa både den faktiska förekomsten av elevhälsans olika professioner och elevernas möjligheter att ta dessa i anspråk. Det innebär att full tillgång till elevhälsa förutsätter en viss omfattning av elevhälsopersonal, dels i fråga om olika professioner i form av en samlad elevhälsa, dels i fråga om de olika professionernas respektive tillgänglighet. Tillgången förutsätter också att organisationen av elevhälsan är sådan att elevhälsopersonalen har en reell möjlighet att utföra sitt uppdrag. Detta inkluderar samverkan såväl inom elevhälsoteamet, som med skolans personal i övrigt.⁷ Skolinspektionen definierar därut-

⁵ SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251 och SKOLFS 2010:255.

⁶ 3 kap. 8 § skollagen.

⁷ Skolinspektionen (2015). Kvalitetsgranskning. Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser.

över begreppet tillgång som elevernas möjlighet att ta elevhälsans olika professioner i anspråk. Det här innebär att eleverna, utifrån sin rätt till inflytande över sin utbildning⁸ har kännedom om elevhälsans uppdrag och funktion och också möjlighet att på eget initiativ och utifrån eget upplevt behov kontakta adekvat yrkeskategori.

10.2 Elevhälsans roll i det hälsofrämjande arbetet som kan bidra till ökad närvaro

Hälsofrämjande arbete för elever utgår från kunskap om vad som gör att barn utvecklas väl och mår bra. Hälsofrämjande arbete eller åtgärder innebär att stärka eller att bibehålla självskattat fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande. Avsikten är att stärka människors möjlighet till delaktighet och tilltro till sin egen förmåga. Hälsofrämjande arbete kan vara individriktat, gruppinriktat eller strukturinriktat. Det fokuserar på faktorer som orsakar och vidmakthåller hälsa och innebär att förbättra individens egenupplevda hälsa med hjälp av kunskap om de processer som leder till hälsa.

Hälsofrämjande arbete kan också beskrivas som ”den process som ger människor möjlighet att öka kontrollen över sin hälsa och förbättra den.” Det kan t.ex. handla om livsstilsfrågor, värdegrundsarbete och insatser som bidrar till att skapa en tolerant, positiv och trygg skolmiljö som främjar goda relationer mellan elever och mellan elever och skolpersonal.⁹

Enligt Rädda barnen är en trygg och positiv miljö särskilt betydelsefull för elever med psykisk ohälsa, särskilda behov, kort tid i Sverige eller socioekonomisk utsatthet. Att de här eleverna är omgivna av vuxna människor som kan bekräfta och hjälpa dem att utvecklas är enligt Rädda barnen en grundläggande förutsättning för att de ska lyckas i sitt lärande. Elevhälsan är ett viktigt verktyg för att utveckla skolans verksamhet mot det övergripande målet att alla elever ska ha förutsättningar till lärande och utveckling mot kunskapsmålen.¹⁰

⁸ 4 kap. 9 § skollagen.

⁹ Skolinspektionen (2014). Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete.

¹⁰ Rädda barnen (2015). Hur mår elevhälsan? Röster från barn och professionella – ett underlag för diskussion.

Lärande och hälsa påverkas av samma generella faktorer och därför behöver elevhälsan samverka med övrig personal och delta i arbetet med att främja närvaro. Elevhälsan ska enligt Skolverkets allmänna råd vara delaktig i arbetet med att främja närvaro.¹¹ Varje skola behöver ha riktlinjer för när elevhälsan ska kopplas in så att det inte blir godtyckligt om och när elevhälsan kommer in i arbetet.¹² Uppgifter där elevhälsans medverkan är viktig rör bland annat frågor om elevernas arbetsmiljö. Inom elevhälsan finns också kunskaper om förhållandena för individer och grupper av elever som är väsentliga i sammanhanget. Elevhälsan blir därigenom ett stöd i arbetet med att främja närvaro.¹³

Utredningen har i sin enkät ställt frågor om elevhälsans roll i hälsofrämjande arbete som kan bidra till ökad närvaro. Av de svarande på skolorna anger sju av tio att elevhälsoteamet på skolan i ganska eller mycket stor utsträckning arbetar med hälsofrämjande arbete som kan bidra till ökad närvaro. Svaret på frågan kan dock ställas i relation till svaret på enkätens följande fråga som gällde om elevhälsan på skolan haft något hälsofrämjande arbete som bidragit till ökad närvaro. Majoriteten av de svarande på denna fråga, 56 procent, anger att de *inte* haft något sådant arbete. Därutöver anger svarande på 17 procent av skolenheterna att man haft ett sådant arbete, men att det inte bidrog till ökad närvaro.

Av de svarande anger 26 procent att elevhälsan genomfört hälsofrämjande arbete som bidragit till ökad närvaro. Exempel som nämns på sådant arbete är värdegrundsarbete på skolan, vilket inkluderar arbete för ökad trivsel, likabehandling, trygghet och studiero. Elevhälsan genomför hälsosamtal med eleverna och i vissa fall också enkäter och elevintervjuer. Man genomför enskilda samtal, grupp-samtal, samtal i klasser samt föreläsningar på olika teman. En del skolor anordnar föräldrakvällar och informerar om t.ex. kost, sömn och motion. Elevhälsan ordnar också föreläsningar och handleder både elever och personal samt genomför observationer och kartläggningar av elever. Man arbetar med uppföljning av närvaro och

¹¹ Skolverket (2012). Allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan samt Socialstyrelsen och Skolverket (2014). Vägledning för elevhälsan

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

frånvaro på skolan. Därutöver nämner de svarande rastaktiviteter, rastvärdar och gemensamma elevaktiviteter.

Utredningens slutsats om det hälsofrämjande arbetet som syftar till ökad närvaro

Utredningen slutsats från enkäten är att det genomförs hälsofrämjande arbete som syftar till ökad närvaro på många skolor, men att det förekommer en stor variation, både avseende förekomsten och omfattningen av detta arbete. Resultaten i utredningens enkät tyder på att det saknas hälsofrämjande arbete som syftar till ökad närvaro på över hälften av skolorna. Utredningen anser att hälsofrämjande arbete som bidrar till ökad närvaro behöver finnas på alla skolor och att detta är en viktig förutsättning för att skolorna ska lyckas med att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro.

10.3 Elevhälsans roll i det förebyggande arbetet mot frånvaro

Förebyggande arbete utgår från kunskap om vad som orsakar upplevd ohälsa, sjukdom eller skolproblem.

Förebyggande arbete eller åtgärder innebär att förhindra uppkomsten av eller påverka förlopp av sjukdomar, skador, fysiska, psykiska eller sociala problem, det vill säga åtgärder för att minska risken för ohälsa. Målet med förebyggande åtgärder är att reducera riskfaktorers inflytande och samtidigt stärka skyddsfaktorer för att därigenom minska symtombelastning och risk för ohälsa. Förebyggande arbete består av insatser som inriktas mot förhållanden hos eleverna själva, eller den omgivande miljön som identifierats som problematiska i den meningen att de antas kunna påverka elevernas utveckling och lärande negativt. Enligt Skolinspektionen kan det t.ex. handla om att skolan uppmärksammat att elever blivit kränkta genom sociala medier och att man därför samtalar med skolans elever om riskbeteende på nätet och om nätet och kränkningar. Annat förebyggande arbete kan handla om att åtgärda miljöer på skolan som upplevs som otrygga eller om att få elever att sluta att använda tobak eller andra droger.¹⁴ Skolinspektionen anser att skolor gene-

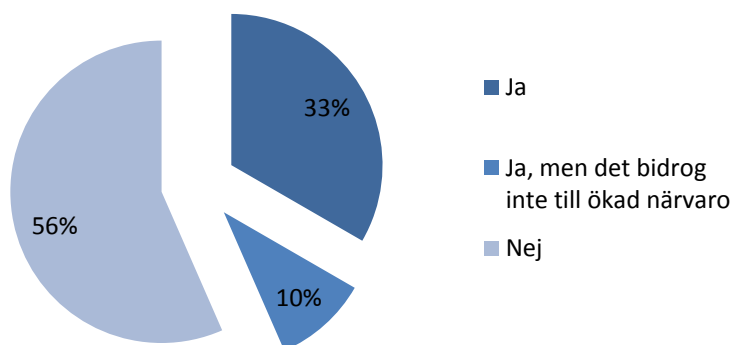
¹⁴ Skolinspektionen (2014). Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete.

rellt bör fokusera mer på förebyggande arbete för att närvaron ska bli så hög som möjligt.¹⁵

I utredningens enkät ingår frågor om förebyggande arbete mot frånvaro. På en fråga om i vilken omfattning elevhälsan på skolenheten arbetar med förebyggande arbete mot frånvaro svarar sju av tio att elevhälsan i ganska eller mycket stor utsträckning gör det. Andelen som anger att de i ganska eller mycket liten utsträckning gör det är åtta procent.

Resultatet på frågan kan jämföras med svaret på följande fråga i enkäten, där 56 procent av de svarande anger att elevhälsan på skolan *inte* haft något förebyggande arbete mot frånvaro, vilket åskådliggörs i följande figur.

Figur 10.1 Har elevhälsan på skolan haft något förebyggande arbete mot frånvaro?



Av de svarande anger 10 procent att de haft ett förebyggande arbete mot frånvaro, men att det inte bidrog till ökad närvaro. En tredjedel, 33 procent, anger att de haft ett förebyggande arbete som också bidragit till ökad närvaro. Det vanligaste exemplet som anges på sådant arbete är att skolan följer upp, utreder och skyndsamt agerar på frånvaro samt har tydliga strukturer och rutiner för detta.

¹⁵ Skolinspektionen (2014). Rätten till utbildning – grundskolans arbete för att främja närvaro och motverka frånvaro.

Skolan har utarbetade rutiner för att arbeta med elevernas närvaro/ frånvaro. Den som är frånvarande är saknad. Fångar upp elever som riskerar att utveckla frånvaro, hämtar elever vid behov. Tar itu med innan problem uppstår. Samtal.

Kartläggning av elever i riskzonen för att tidigt, innan frånvaron blir hög finna vägar att eleven skall kunna vara i skolan.

Vi har en elevcoach som följer upp frånvaro dagligen i samarbete med mentorer, vi samarbetar med SkolFam kring elever med behov av stöd, vi använder kartläggningsverktyget (...) för att få syn på och kunna förebygga otrygga miljöer, vi reviderar skolans ordningsregler tillsammans med eleverna, vi tydliggör vilka frånvarorutiner vi har för personal, elever och vårdnadshavare. Tydliga rutiner för personalen hur de anmäler ärenden till elevhälsoteamet.

Många svarande lyfter vikten av ett nära samarbete med vårdnadshavare. Flera skolor nämner att de informerar vårdnadshavare och elever om vikten av att närvara i skolan.

Vår uppfattning är att det är ett förebyggande arbete att informera VH (vårdnadshavare) om volymen på närvaro/frånvaro. Syftet är att skapa medvetenhet och genom detta märker vi förbättringar både vad avser frånvaro och sena ankomster.

Några svarande nämner också betydelsen av tydliga riktlinjer och rutiner för ledighet.

Därutöver nämns arbete för att öka elevernas trygghet, trivsel, studiero, motivation och delaktighet. Arbete med likabehandling lyfts också av vissa svarande. Vikten av goda relationer mellan elever och personal betonas. Vissa skolor genomför förebyggande arbete kring droger, psykisk hälsa och kränkande behandling. Man informerar om vikten av sömn, mat och fysisk aktivitet för hälsan. I någon skola har insatser kring skärmtid, nätetik och dataspelsberoende genomförts.

I en del skolor genomförs elevintervjuer för att identifiera vad som behöver hanteras och förbättras i skolan. Någon skola har infört samtalsgrupper i klasser där det finns elever i risk för hög frånvaro. En svarande anger att skolan ger elever i riskzonen för frånvaro alternativ till klassrumssituationen som de kan gå till i stället för att gå hem. Vissa skolor har en funktion som arbetar med frånvaro, t.ex. en skolvärd.

Förebyggande arbete mot frånvaro som därutöver nämns är fortbildning och handledning av skolpersonal samt observationer och kartläggningar av elever. I ett par skolor har utbildningsinsatser om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar genomförts. Vissa skolor arbetar med överlämnande konferenser mellan stadier. Föräldrar informeras om vilket stöd som finns att få på skolan samt utanför skolan. Man arbetar med att följa upp elevernas kunskaper och erbjuda stöd vid behov.

Tät kontakt med lärare angående undervisning på rätt nivå, anpassningar i klassrummet, ett professionellt förhållningssätt till elever med funktionsnedsättning, implementering av kränkingsrutin.

I svaret för en skola nämns specifikt att närvaro ingår som en viktig punkt i alla utredningar om behov av särskilt stöd.

Vuxennärvaro bland eleverna nämns som ett viktigt förebyggande arbete, t.ex. rastvakter. I några skolor arbetar man med organiserade rastaktiviteter. I svaret för en skola anges att man ser över övergångar och mellantider under dagen.

Resurspersonal som har uppdrag att stötta eleverna till sina lektioner. Kartläggande arbete har lett till att skolan ändrat i schemat med syfte att öka närvaron. Elevrådets synpunkter har i detta fall beaktats i stor grad.

En svarande anger att skolan har personaltätt i omklädningsrum och på otrygga ytor och arbetar med att miljön ska vara fräsch generellt. En annan svarande anger att man för samtal med elever vid schema-brytande aktiviteter. Det förekommer också att man ser över trygghet och trivsel i samband med skolskjutsar och på fritids.

I svaret från en skola nämns specifikt att skolan arbetar förebyggande med nätverk kring elever som är ensamkommande barn och deras boenden.

Diskussioner med rektorn om att förebygga frånvaro

I utredningens enkät anger fem av tio svarande att elevhälsan på skolenheten och rektorn tillsammans diskuterar förebyggande åtgärder mot frånvaro någon eller några gånger i månaden. Fyra av tio uppger att sådana diskussioner sker någon eller några gånger per termin, medan en av tio anger att sådana diskussioner sällan eller aldrig förs.

Utredningens slutsats om det förebyggande arbetet mot frånvaro

Utredningen slutsats är att det på många skolor finns arbete för att förebygga frånvaro, men på samma sätt som när det gäller det hälsofrämjande arbetet förekommer det en stor variation avseende både förekomsten och omfattningen av detta arbete. Resultaten i enkäten tyder på att det saknas förebyggande arbete mot frånvaro på över hälften av skolorna. Många av de exempel som skolorna ger på förebyggande arbete är åtgärder som riktas mot riskfaktorer för frånvaro.

Svaren i enkäten tyder också på att det kan vara svårt att särskilja hälsofrämjande från förebyggande arbete och att en viss begreppsförvirring verkar råda.

10.4 Brister i elevhälsans hälsofrämjande och förebyggande arbete

Resultaten i utredningens enkät är i linje med den generella bild av elevhälsans främjande och förebyggande arbete som ges i rapporter som publicerats av Skolinspektionen och Skolverket.

Skolinspektionens granskning av elevhälsan i 25 skolor 2015 visar dels att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet ofta initieras och genomförs av lärare utan elevhälsans medverkan, dels att arbetet sällan omfattar psykologiska insatser. Skolinspektionen konstaterar därför att arbetet inte motsvarar elevernas behov.¹⁶ Granskningen visade också, att det förebyggande och hälsofrämjande elevhälsoarbete som bedrivs i de granskade skolorna mycket sällan omfattas av en tydlig strategi och ett systematiskt utvecklingsarbete som inbegriper uppföljning, analys, planering och genomförande.¹⁷

I Skolverkets delredovisning 2015 av ett uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa¹⁸ konstateras att de intervjuer och olika underlag som Skolverket tagit in under projektets gång visar att det främjande och förebyggande arbetet är en svår utmaning för många skolor, och att arbetet många gånger snarare

¹⁶ Skolinspektionen (2015). Kvalitetsgranskning. Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Skolverket. Dnr 2012:1077, 2015-06-01.

präglas av åtgärdande arbete. En sammanfattande beskrivning enligt redovisningen är, att insatserna kommer för sent och att många elever därför tidigt får uppleva skolmisslyckanden, vilket riskerar att påverka deras fortsatta skolgång negativt. Enligt Skolverket är det en olycklig paradox att många skolor som har svåra utmaningar och som verkligen behöver arbeta främjande och förebyggande för en ökad måluppfyllelse är de skolor som kan ha allra svårast att klara det. Av delredovisningen framgår också, att det under projekttiden framkommit att många rektorer och personal inom elevhälsan tycker att det är svårt att styra och leda elevhälsans arbete. Ett resultat av det blir i många fall att elevhälsans arbete inte integreras i skolans utvecklingsarbete, och att elevhälsans arbete därför inte heller når upp till skollagens krav på att arbeta främjande och förebyggande.

I redovisningen av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa¹⁹ konstaterar Skolverket att i fall där man kunnat identifiera exempel på ett framgångsrikt och strukturerat elevhälsoarbete finns också ett mycket tydligt engagemang av rektor. De intervjuer som gjorts med rektorer visar också på behovet av en tydlig styrkedja, från huvudmannanivå till rektorn på den enskilda skolan, med tydliga målsättningar för elevhälsans arbete. En rektor som inte har tillräckligt goda förutsättningar från huvudmannanivå får också svårt att organisera elevhälsoarbetet på ett bra sätt.²⁰

Enligt Skolinspektionen tar ett framgångsrikt förebyggande och hälsofrämjande arbete i skolan sin utgångspunkt i ett systematiskt arbetssätt. Arbetet måste utgå från den egna skolans förutsättningar, behov och aktuella problembild.²¹

I Skolverkets delredovisning av uppdraget om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa 2013²² redogörs för en sammanfattning av diskussioner som fördes i en referensgrupp för elevhälsofrågor, vilken bestod av representanter för professionernas organisationer och föreningar, samt från lärar- och skolledarfacken. Frågeställningarna var: Utifrån skollagens skrivningar, vad är viktiga förutsättningar för att elevhälsan ska kunna arbeta främjande och före-

¹⁹ Skolverket (2016). Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa.

²⁰ Ibid.

²¹ Skolinspektionen (2014). Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete.

²² Skolverket (2013). Delredovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa.

byggande? Enligt referensgruppen var viktiga förutsättningar ett gott ledarskap på skolenheten, samsyn och tid för gemensamt arbete. Därutöver behöver elevhälsoarbetet sammanföras med det systematiska kvalitetsarbetet och med evidens och aktuell forskning. Huvudmannen behöver säkerställa att det finns tillgång till elevhälsa på lokal nivå och att resurser tillförs för detta. Enligt referensgruppen skulle även samma vårdgivare för förskola och skola ge bättre förutsättningar för tidiga insatser.

En viktig diskussion i Skolverkets utbildningsinsats om *Förstärkt elevhälsa* har varit hur kommunikationen mellan huvudmän och verksamhet ytterligare kan utvecklas. Rektorer har vittnat om hur viktigt det är med huvudmannens ansvar, engagemang och intresse. Dialogen mellan huvudmän och rektorer i verksamheten är en del i det systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmännen för verksamheten har ett ansvar att ge förutsättningar för en utbildning som främjar elevernas hälsa och stödjer deras lärande och målpuppfyllelse. Det kräver en nära kommunikation mellan huvudmän och verksamhetens företrädare, bland annat gällande elevhälsans uppdrag och funktion. Det här kan vara en utmaning att åstadkomma.²³ Skolverket har under arbetet med uppdraget sett att när pressen på skolor ökar finns en risk att det främjande och förebyggande arbetet blir lidande. Risken finns då att insatser blir mer reaktiva, vilket skapar negativa spiraler där insatser sätts in för sent och förebyggande insatser får stå tillbaka. I de intervjuer med rektorer och personal inom elevhälsan som Skolverket gjort framkommer att det kan vara svårt och ta lång tid för en skola att bryta en sådan negativ utveckling, trots att det sätts in mycket resurser. En erfarenhet från Skolverkets uppdrag är att skolor har ett behov av att få stöd i det främjande och förebyggande arbetet.²⁴

En ytterligare studie som publicerats av Skolverket visar att elevhälsan framför allt fokuserar på elevers ohälsa på individnivå. Definitioner om hälsofrämjande och förebyggande arbete finns, men i praktiken är arbetet i huvudsak åtgärdande, det vill säga inriktat på insatser när det uppstår problem. Ambitionen att stödja det friska överröstas av en elevhälsa som riktar sig till elever som mår dåligt.²⁵

²³ Skolverket (2016). Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa.

²⁴ Ibid.

²⁵ Skolverket (2010), Törnsén. Rektor, elevhälsan och elevers lärande och utveckling.

I en studie på hur elevhälsans professioner uppfattar sitt uppdrag visar resultaten på att det finns en föreställning om att arbetet ska bedrivas salutogent och generellt, men att det i praktiken ofta bedrivs patogent och individinriktat.²⁶ I studien konstateras också att elevhälsans personal inte gjorde skillnad på hälsofrämjande respektive förebyggande arbete.

10.5 Elevhälsans roll i det åtgärdande arbetet mot frånvaro

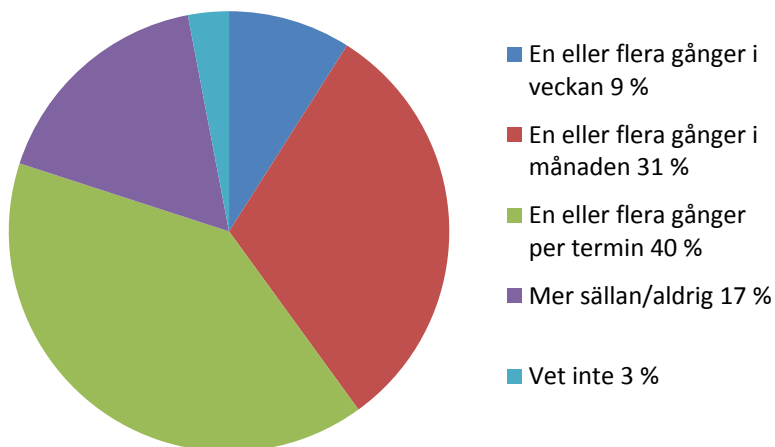
Åtgärdande arbete innebär att hantera problem och situationer som uppstått i en organisation, hos en grupp eller hos en individ.

Elevhälsan är en viktig part i samverkan kring elever med problematisk frånvaro. En framgångsfaktor är att insatser görs så tidigt som möjligt. Insatserna måste baseras på en bedömning som utgår från individens situation. Här är de olika kompetenser som ingår i elevhälsan viktiga.

I utredningens enkät ingick en fråga om hur ofta lärare kontaktar elevhälsan på skolan med frågor om frånvaro. Syftet med frågan var att belysa omfattningen av elevhälsans engagemang i ärenden som gäller frånvaro. Behovet av kontakter mellan lärare och elevhälsa är beroende av om det finns elever med långvarig eller omfattande frånvaro på skolan. En av tio svarande uppger att lärare kontaktar elevhälsan med frågor om frånvaro en eller flera gånger i veckan. I sju av tio skolor kontaktar lärare elevhälsan en eller flera gånger i månaden eller en eller flera gånger per termin.

²⁶ Guvå, G. (2009). Elevhälsans retorik och praktik.

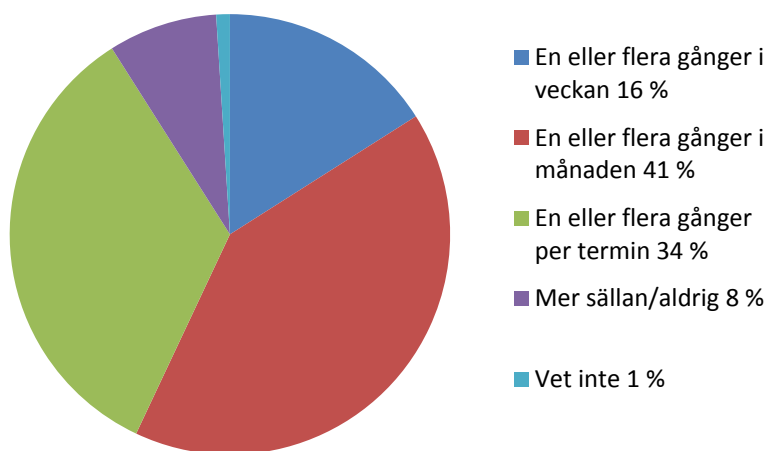
Figur 10.2 Hur ofta kontaktar lärare elevhälsan på skolan med frågor om frånvaro?



I närmare två av tio skolor kontaktar lärare sällan eller aldrig elevhälsan med frågor som gäller frånvaro.

Det förekommer en stor variation i hur ofta frånvaro diskuteras i elevhälsoteamet på skolorna. I 16 procent av skolorna diskuteras frånvaro i elevhälsoteamet en eller flera gånger i veckan, vilket framgår av följande figur.

Figur 10.3 Hur ofta diskuteras skolfrånvaro i elevhälsoteamet?



Enligt en av tio svarande diskuteras frånvaro däremot mer sällan än en gång per termin eller aldrig.

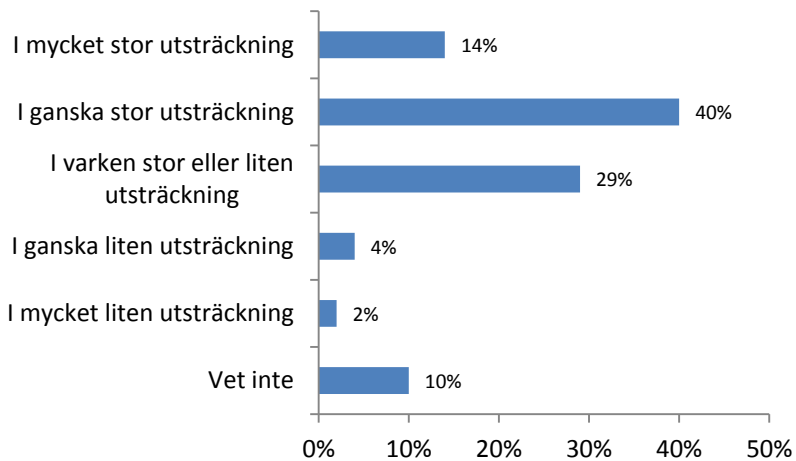
Andelen svarande som anger att frånvaro diskuteras i elevhälsoteamet en eller flera gånger i veckan eller en eller flera gånger i månaden är lägre i grundsärskolan än i grundskolan.

Elevehälsans kunskap om frånvaro

Nio av tio svarande anser att elevhälsan på skolan i ganska eller mycket stor utsträckning har kunskap om faktorer som utgör en risk för att utveckla frånvaro.

Åtta av tio svarande bedömer att elevhälsan på skolan i ganska eller mycket stor utsträckning har kunskap som underlättar vid arbetet med omfattande frånvaro hos enskilda elever. Andelen som bedömer att elevhälsan i ganska eller mycket liten utsträckning har sådan kunskap är två procent. På en fråga om i vilken utsträckning elevhälsan på skolan arbetar utifrån metoder som i forskning har stöd för att minska frånvaro svarar drygt hälften att man i ganska eller mycket stor utsträckning gör detta. Resultaten på frågan åskådliggörs i följande figur.

Figur 10.4 I vilken utsträckning arbetar elevhälsan på skolan utifrån metoder som i forskning har stöd för att minska frånvaro?



Andelen svarande som anger att man i ganska eller mycket liten utsträckning arbetar utifrån metoder som i forskning har stöd för att minska frånvaro är sex procent. Av de svarande har en relativt hög andel, 10 procent, angivit svarsalternativet ”vet inte”, vilket vid sidan av att den svarande inte har kännedom om frågan också kan återspegla att elevhälsan på skolenheten inte har hanterat ärenden som gäller frånvaro.

Utredningens slutsats om det åtgärdande arbetet mot frånvaro

Utredningen visar på en variation som gäller både förekomsten och omfattningen av åtgärdande arbete mot frånvaro. Det här kan endera bero på att skolan inte upplever problem med långvarig eller omfattande frånvaro, eller på att elevhälsan inte engageras i dessa frågor.

Utredningen anser att elevhälsan behöver vara väl integrerad i skolan och ha en närhet till lärare och till elever. Det finns skolor som systematiskt arbetar med att elevhälsan ska vara nära lärarna för att fånga upp risker för frånvaro tidigt. Här har man fått en positiv effekt på närvaro, liksom måluppfyllelse. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att elevhälsans arbete utformas så att det utgör en naturlig del i skolans arbete med elevernas lärande.

Utredningen anser att frågan om förebygga frånvaro behöver vara en stående punkt på möten i elevhälsoteamet. Elevhälsoteamet behöver ha kännedom om omfattningen av frånvaro på skolan och kunna inrikta sitt arbete utifrån detta.

I många enkätsvar lyfts betydelsen av tidigt uppmärksammande av frånvaro:

Som sagt, vi har inte någon problematisk frånvaro på vår skola och ändå är det en stående punkt på våra veckovisa personalkonferenser och våra regelbundna möten med elevhälsoteamet, där vi bevakar och följer upp all ev. elevfrånvaro som skulle kunna uppstå som problematisk.

Utredningen bedömer att det som en naturlig del av elevhälsans arbete bör ingå att bevaka och tidigt agera på frånvaro.

10.6 En varierande organisation av elevhälsan

Elevhälsan kan vara organiserad på olika sätt. Kommunala och enskilda huvudmän avviker från varandra när det gäller placeringen av elevhälsan. När det gäller fristående skolor är elevhälsan oftast placerad på skolan och i fristående grundskolor gäller detta i nio fall av tio. I närmare sex av tio kommunala skolor är elevhälsan placerad på skolan, men en placering på skola i kombination med centralt/på förvaltning är också vanligt förekommande och förekommer i cirka fyra av tio skolor. En placering enbart centralt/på förvaltning förekommer i fem procent av de kommunala skolorna.

I närmare nio av tio skolor med enskild huvudman och drygt sju av tio skolor med kommunal huvudman är rektor chef för elevhälsan.

Det finns argument för såväl en centralt placerad som en skolplacerad elevhälsa: "Ibland betonas rektors ansvar för elevhälsan, den lokala tillgängligheten och att den underlättas av en decentraliserad organisation. På annat håll pläderar man för att hålla elevhälsan samlad centralt för att uppnå lika tillgång till resurserna.

Skolinspektionen har kritiserat skolor som köpt in elevhälsans kompetenser vid behov. Det har då handlat om att skolan inte kunnat leva upp till kravet på ett förebyggande och hälsofrämjande arbete. Enligt Skolinspektionen kan en tänkbar risk med en centraliserad elevhälsa och en elevhälsa som upphandlas vid behov vara att elevhälsan då saknar den närhet och förankring som är nödvändig

för att bedriva ett mer långsiktigt förebyggande och hälsofrämjande arbete.²⁷

Utredningen anser att en ytterligare tänkbar nackdel med en centralt placerad elevhälsa kan vara att det kan vara svårt att uppnå ett enhetligt arbetssätt, då olika skolor och elevhälsoteam har olika arbetssätt. När personalomsättningen på många håll dessutom är stor, kan det vara svårt att få till ett främjande och förebyggande arbete, vilket resultaten i utredningens enkät också tyder på.

10.7 Eleverna behöver en tillgänglig elevhälsa

Yrkesgrupper i elevhälsan

Elevhälsans *medicinska insatser* utförs av skolsköterska och skolläkare.²⁸ Elever i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan ska erbjudas minst tre och elever i sameskolan minst två hälsobesök som innefattar allmänna hälsokontroller. Besöken ska vara jämnt fördelade under skoltiden.²⁹ Eleverna får vid behov också anlita elevhälsans medicinska insatser för enklare sjukvårdsinsatser.³⁰

Elevhälsans *psykologiska insatser* utförs av skolpsykologen. Skolpsykologernas uppdrag är att hjälpa skolan som organisation att se både problem och möjligheter ur elevens perspektiv.

Elevhälsans *psykosociala insatser* utförs vanligen av skolkuratorer. Skolkuratorerna är oftast socionomer. Skolkurator är sakkunnig inom skolan gällande socialt arbete och sociallagstiftning.³¹

Elevhälsans *specialpedagogiska insatser* kan utföras av till exempel speciallärare, specialpedagoger eller en rektor med särskilt ansvar för specialpedagogiska insatser på skolan.

I utredningens enkät framkommer att det är relativt vanligt att huvudmän utifrån lokala behov anställer ytterligare yrkesgrupper inom elevhälsan som inte är reglerade i skollagen. Sådana yrkesgrupper kan t.ex. vara talpedagoger och logoped. Därutöver förekommer att studie- och yrkesvägledare ingår i elevhälsoteamet.

²⁷ Skolinspektionen (2014). Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete.

²⁸ Medicinska insatser kan i vissa fall också utföras av annan hälso- och sjukvårdspersonal, till exempel en sjukgymnast.

²⁹ 2 kap. 27 § skollagen.

³⁰ 2 kap. 28 § skollagen.

³¹ Sveriges Skolkuratorers Förening (2015). Yrkesbeskrivning. En vägledning för skolkuratorer.

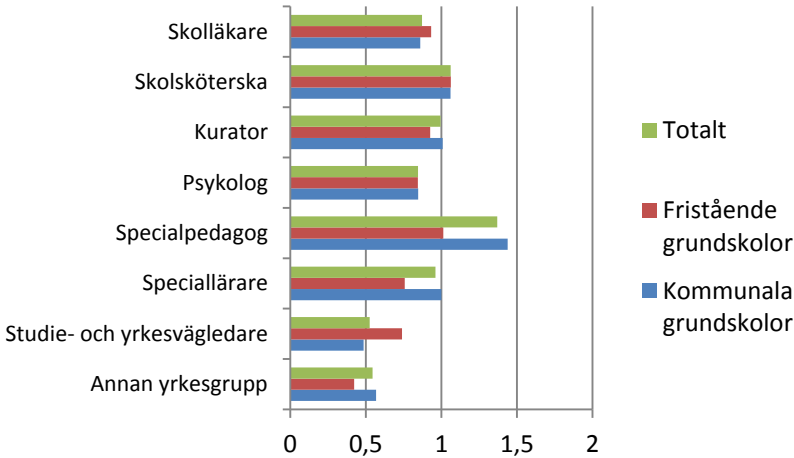
Elevernas tillgång till yrkesgrupper

I utredningens enkät ingick en fråga om hur många personalresurser eleverna på skolan har tillgång till. Frågan gällde antal personal i yrkesgrupperna skolläkare, skolsköterska, kurator, psykolog, specialpedagog, speciallärare, studie- och yrkesvägledare samt annan yrkesgrupp. Studie- och yrkesvägledare ingår inte i elevhälsans utpekade yrkeskategorier enligt skollagen, men då utredningen anser att funktionen är viktig för att främja närvaro och förebygga frånvaro har även dessa uppgifter efterfrågats. Studie och yrkesvägledning behandlas ytterligare i kapitel 11. Enligt instruktionen skulle föräldra- och tjänstlediga inte rapporteras.

Frågan särredovisas enligt fördelningen grundskola och grundskola, eftersom tillgången till yrkesgrupperna avviker något mellan skolformerna.

När det gäller *antal personal* ser den rapporterade fördelningen av tillgången per grundskola i medeltal ut enligt följande:

Figur 10.5 Hur många av följande personalresurser har eleverna på skolan tillgång till? Antal personer i medeltal per grundskola

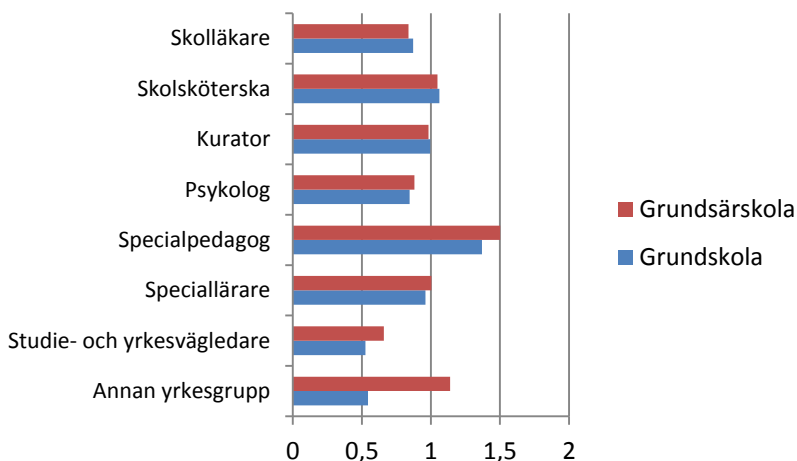


De yrkesgrupper som eleverna i störst utsträckning har tillgång till enligt de medeltal som räknats fram är skolsköterska, kurator och specialpedagog. Tillgången varierar dock enligt skola.

Tillgången varierar också beroende på typ av huvudman. När det gäller skolläkare och studie- och yrkesvägledare är den rapporterade tillgången större i fristående än i kommunala skolor. När det gäller specialpedagoger, speciallärare och andra yrkesgrupper rapporteras däremot en större tillgång i kommunala än i fristående grundskolor. Elevernas tillgång till psykologer och skolsköterskor förefaller vara likartad på fristående och kommunala grundskolor.

Tillgången till personalresurser är relativt likartad när man jämför grundskolan med grundsärskolan. Skillnaden mellan grundskolan och grundsärskolan är störst när man jämför förekomsten av ”annan yrkesgrupp”, där tillgången till sådana yrkesgrupper är större i grundsärskolan, vilket åskådliggörs i följande figur.

Figur 10.6 Hur många av följande personalresurser har eleverna på skolan tillgång till? Antal personer i medeltal per grundskola och grundsärskola



Tillgången till specialpedagoger och studie- och yrkesvägledare är också större i grundsärskolan än i grundskolan.

På grund av att antalet fristående grundsärskolor är litet presenteras fördelningen av yrkesgrupper inte skilt för kommunal och enskild huvudman.

Utredningens enkätsvar visar även att specialpedagog och speciallärare är de yrkesgrupper där den största andelen arbetar heltid på

en skola, i medeltal 76 respektive 54 procent av dessa är heltidsarbetande. Skolläkare och psykologer är yrkesgrupper som i liten utsträckning arbetar heltid på en skola. Studie- och yrkesvägledarna arbetar också endast i liten utsträckning heltid på en skola. Många yrkesgrupper kan följaktligen behöva arbeta i flera olika verksamheter för att nå upp till en heltidstjänst.

Kraven på vilka kompetenser det ska finnas tillgång till inom elevhälsan är tydliga i skollagen, men enligt en enkätundersökning av Sveriges Kommuner och Landssting som vände sig till ansvariga för grundskolans elevhälsa på förvaltningsnivå med svarsfrekvensen 84 procent varierar kommunernas förutsättningar att rekrytera alla de yrkesgrupper de behöver. En majoritet av kommunerna uppger att de enbart har kortvariga rekryteringsbehov, men fyra av tio kommuner svarar att de har vakanser. Bland vakanserna är behoven av specialpedagoger och skolpsykologer störst. Vakanser är också relativt vanliga när det gäller speciallärare, skolsköterskor, skolkuratorer och läkare.³² Vidare konstaterar SKL att det i små kommuner, glesbygd eller i vissa kommundelar och kommuner som ligger långt från utbildningsorter eller större kommuner kan vara svårt att rekrytera de yrkesgrupper som skollagen kräver.³³

Den här bilden stöds av Skolverkets redovisning av regeringsuppdraget om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa 2012–2015, där myndigheten konstaterar att huvudmän som velat ta del av statsbidraget i vissa fall stött på problem som handlar om svårigheter att rekrytera rätt personal. Bidrag till personalförstärkningar ställer krav på att det finns personal att rekrytera och att den personalen har rätt kompetens.³⁴ Skolverkets kvalitativa intervjuundersökning till verksamhetsansvariga för elevhälsan våren 2013 visade att små huvudmän ofta har svårt att rekrytera vissa personalkategorier på deltid, främst skolläkare.³⁵

Under åren 2015–2017 genomför Skolinspektionen en prioriterad tillsyn, vilken innebär en mer omfattande granskning på ett urval skolor där man bedömer att det är störst risk att eleverna inte når målen under 2015–2017. Efter halva tillsynsperioden konstaterar Skolinspektionen att det finns oroväckande resultat kring elev-

³² SKL (2015). Nuläge och utmaningar i elevhälsan.

³³ Ibid.

³⁴ Skolverkets enkät till huvudmän hösten 2013.

³⁵ Skolverket (2013). Kvalitativ intervjuundersökning till verksamhetsansvariga för elevhälsan.

hälsan. Prioriterad tillsyn har genomförts på mer än 600 grund- och gymnasieskolor. Mer än var tredje grundskola som har haft tillsyn får påpekanden om brister som gäller elevhälsan. Vanliga problem är att psykologtid endast köps in vid behov, vilket innebär att psykologen inte deltar aktivt i det förebyggande arbetet. Det förekommer också att elevhälsans kompetenser, exempelvis skolläkare eller specialpedagoger, inte finns tillgängliga i den dagliga verksamheten. Enligt Skolinspektionen har drygt var fjärde huvudman inte säkerställt att det finns tillgång till elevhälsa i den mån att den kan stödja elevernas utveckling mot målen. Enligt Skolinspektionen är det av största vikt att skolan utvecklar en elevhälsa som är integrerad, rustad och kan bidra till elevers lärande i en bra, stimulerande och hälso-sam skolmiljö.³⁶

Enligt Skolinspektionens kvalitetsgranskning 2015 med inriktning mot elevhälsans arbete i 25 skolor i årskurs 6–9 fanns det omfattande variationer i tillgången till elevhälsans professioner. Det skiljde sig stort både mellan skolor och mellan yrkesgrupper i vilken omfattning elevhälsans personal arbetade inom skolverksamheten, om de befann sig i skolans lokaler, om de var där samtidigt och om de hade möjlighet att initiera, bedriva eller medverka i elevhälsoarbetet.

Också OECD pekar på stora risker med svenska skolors elevhälsoarbete. Förekomsten av skolsköterskor, skolläkare och skolpsykologer finner OECD uppseendeväckande låg.³⁷

En elevhälsa utifrån elevernas behov

Elevhälsans organisation och tillgången till elevhälsans resurser kan ur ett elev- och föräldraperspektiv se mycket olika ut. Elever kan ha olika tillgång till elevhälsan beroende på vilken skola de går på – även i en och samma kommun. Variationen är stor, vilket belyses i följande citat:

Varannan tisdag eller torsdag så brukar vi träffas och snacka lite. Så det är rätt så enkelt att bara gå upp och knacka på och prata med henne. Om det som händer.³⁸

³⁶ www.skolinspektionen.se/sv/Nyheter---samlade/gd-kronikan/efter-halva-tillsynsperioden--orovackande-resultat-kring-elevhalsan/, 20161014.

³⁷ OECD (2013). *Mental Health and work*: Sweden.

³⁸ Simon i Barnombudsmannen (2015). *Välkommen till verkligheten*.

Ja vi har ... kurator vet jag inte, jag tror det, men jag vet inte var han är, och skolsystemen hon vet jag inte heller var hon är riktigt.³⁹

Elevernas tillgång till elevhälsa i vardagen är beroende av de professioner som är placerade och tillgängliga på den lokala skolan. Skolinspektionen konstaterar att det ur ett elevperspektiv är viktigt att elevhälsans kompetenser är synliga och tillgängliga. Eleverna ska veta var och när de kan söka upp skolsköterskan, skolpsykologen, kuratorn eller skolläkaren.⁴⁰

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning i 25 skolor med inriktning mot elevhälsans arbete i grundskolans årskurs 6–9 berättade många elever att de fått reda på vad elevhälsan var först i samband med att de svarade på granskningens enkät, eller då de tillfrågades om att vara med i granskningens intervjuer. I Skolinspektionens enkät till elever i skolorna som ingick i kvalitetsgranskningen uppger drygt en tredjedel att de inte fått, eller inte vet om de fått, information om att det finns elevhälsa på skolan.⁴¹ Utgående från sin kvalitetsgranskning konstaterar Skolinspektionen att tillgången till elevhälsa ofta var otillräcklig i de granskade skolorna.

Att elevhälsan finns tillgänglig på skolan i den bemärkelsen att eleverna vet vart de ska vända sig och kan boka tid utgör heller inte alltid en tillräcklig förutsättning för att elevhälsan ska upplevas som tillgänglig i praktiken. Eleverna behöver kunna söka och få hjälp på ett sätt som inte blir utpekande för dem. Det här kan betyda att elevhälsan behöver bli tillgänglig via de kanaler som eleverna använder. Det här kan exempelvis innebära en tillgänglighet utanför kontorstid och via Internet.

Det skulle väl vara kuratorn då, ifall man fick mer information om att, och mer tillgänglighet. Till att kunna komma, man ska liksom inte behöva boka tid, och sånt, utan man ska liksom kunna komma till någon.⁴²

³⁹ Jack i Barnombudsmannen (2015). Välkommen till verkligheten.

⁴⁰ Skolinspektionen (2014). Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete.

⁴¹ Skolinspektionen (2015). Kvalitetsgranskning. Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser. Enkäten besvarades av 2 945 elever i åk 6–9, vilket gav en svarsfrekvens på 80 procent i de 25 besökta skolorna.

⁴² Sara i Barnombudsmannen (2015). Välkommen till verkligheten.

Jag tycker inte att man ska ha en skolkurator egentligen. Att gå dit och prata, då blir man utpekad av alla ändå. Man känner sig att nu får jag gå ifrån lektionen, eller nu får jag gå ifrån lunchrasten så att jag ska gå och prata med någon här. Det kan jag göra på fritiden istället.⁴³

Grejen är den ... jag har inte ... det finns ju kurator, men när har man tid att gå till henne?⁴⁴

När det gäller elever med svårigheter är ett relationsskapande arbete från skolans sida av största vikt. Att berätta om personliga och ibland känsliga saker för en främling är för många elever svårt, om inte rent omöjligt.

Det kändes fel att berätta det till henne, jag kände inte ens henne. Jag tänkte, jag kan inte prata med någon som jag inte känner. Och speciellt, ibland berättar jag saker som jag var ledsen över och så märkte jag direkt, hon hjälper inte.⁴⁵

Problematisera frånvaro ska ses som ett tecken på problem som tyder på att eleven behöver hjälp. Skolans åtgärder måste baseras på en utredning av orsakerna till frånvaron. En sådan utredning förutsätter ett relationsskapande arbete från skolans sida. Den förutsätter också kunskap och kompetens. I många fall finns sådan kunskap och kompetens i elevhälsan. Utredningen anser att elevhälsan behöver vara tillgänglig ur ett elevperspektiv för att kunna skapa bra relationer till elever och bidra med sin kunskap och kompetens. En sådan tillgänglighet förutsätter att eleverna vet vad elevhälsan gör, hur man kan nå den och att man kan nå den på ett icke-utpekande sätt. Det i sin tur förutsätter att elevhälsan har tid, resurser, kunskap och kompetens att bemöta elever och det förutsätter att elevhälsan samverkar utifrån elevens bästa.

Utredningens slutsats om tillgången till elevhälsa

Eleverna har i dag en varierande tillgång till elevhälsa beroende på vilken skola de går på. Alla elever har inte tillgång till de lagstadgade professionerna i elevhälsan, vilket kan bero på att huvudmän har svårigheter att rekrytera personal. Det här innebär att skollagens

⁴³ Viktor i Barnombudsmannen (2014). Bryt tystnaden.

⁴⁴ En flicka i Barnombudsmannen (2015). Citatet har inte tidigare publicerats.

⁴⁵ En flicka till Barnombudsmannen (2015). Citatet har inte tidigare publicerats.

krav inte uppfylls när det gäller tillgång till elevhälsans specificerade yrkesgrupper. Tillgången till yrkesgrupperna varierar både beroende på skola, typ av huvudman och skolform.

Den varierande tillgången till elevhälsa kan vara ett resultat av att organisationen av elevhälsan ser olika ut hos olika huvudmän och att både resurser och yrkesgrupper i elevhälsan varierar beroende på huvudman.

Elevhälsan har i uppdrag att stödja skolans personal i arbetet för att främja närvaro och att förebygga och åtgärda frånvaro. Det här arbetet försvåras då yrkesgrupper som har kunskap om frånvaro arbetar deltid eller ett visst antal timmar på en skola. Det försvåras ytterligare av om det förekommer en stor personalomsättning.

När det gäller elever med problematisk frånvaro är möjligheten att skapa en förtroendefull och stabil relation med någon vuxen på skolan av stor betydelse. Här behöver elevhälsans kunskap och kompetens komplettera den pedagogiska personalens.

10.8 Utredningens bedömning om elevhälsans arbete

Utredningens bedömning: Regeringen bör tillsätta en särskild utredare som ska föreslå hur elevhälsans främjande, förebyggande samt åtgärdande arbete kan konkretiseras. Elevhälsans uppgifter bör konkretiseras närmare i lagstiftning.

Skälen för utredningens bedömning

Elevhälsan ska medverka till att skolan utformas så att den främjar elevens hälsa och lärande och förebygger ohälsa och hinder för lärande. Skolnärvaro är av avgörande betydelse för att eleverna ska nå målen och uppnå behörighet till gymnasieskolan. Elevhälsan har en viktig roll i skolans kompensatoriska uppdrag att ge hjälp till elever som har sämre förutsättningar än andra att nå målen.

Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg och Rädda Barnen⁴⁶ har under de senaste åren pekat på brister i elevhälsan. En allvarlig brist är att majoriteten av landets skolor inte har en elevhälsa som arbetar primärt förebyggande och hälsofrämjande. Det här gäller också arbetet med att främja närvaro och förebygga frånvaro.

Utredningen ser ett behov av en närmare reglering av elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete. Syftet med en sådan reglering är att stärka elevhälsans kompensatoriska roll och främja likvärdigheten för eleverna. Utredningen anser att den brist på tydlighet och riktlinjer som finns när det gäller det främjande och förebyggande arbetet gör att elevers rätt till en likvärdig utbildning inte uppfylls.

Regeringen har tillsatt flera statliga utredningar för att samhället behöver bli bättre på att förebygga respektive möta barn och ungas behov av stöd. Utredningarna ska genom att lägga förslag eller på andra sätt bland annat bidra till att:

- höja kunskapsresultaten, kvaliteten i undervisningen och likvärdigheten i förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan (U 2015:03, 2015 års Skolkommision)
- förbättra grundskolans, grundsärskolans, specialskolans och sameskolans arbete med att främja närvaro och att vidta åtgärder vid frånvaro (U 2015:11, Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro)
- alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning (U 2015:01, Gymnasieutredningen)
- ge en trygg och säker vård för barn och unga (Nationell samordnare för den sociala barn- och ungdomsvården S2014/6314/FST [delvis])
- stödja det arbete som utförs inom området psykisk hälsa och verka för att arbetet samordnas på nationell nivå samt identifiera utvecklingsbehov inom området psykisk hälsa (S 2015:09, Utredningen om nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa)

⁴⁶ Skolinspektionen (2015). Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser. IVO (2015). Elevhälsan. Tillsyn av elevhälsans medicinska och hälsofrämjande roll i sju län. Rädda barnen (2015). Hur mår elevhälsan? Röster från barn och professionella – ett underlag för diskussion.

- bidra till att hälsoklyftorna i samhället minskar (S 2015:02, Kommissionen för jämlik hälsa)
- främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06, Utredningen Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar)
- verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet får större genomslag på lokal nivå (A 2014:06, Delegationen för unga till arbete).

Inom ramen för sina uppdrag har utredningarna på olika sätt inhämtat kunskaper om och analyserat nuvarande stöd till barn och unga och hur väl det möter de behov som finns i dag. I detta har flertalet utredningar särskilt beaktat elevhälsans uppdrag och funktion. Elevhälsan är en bland flera aktörer i nuvarande stödsystem där det också finns andra såsom mödravårdscentral, barnavårdscentral, socialtjänst, primärvård, ungdomsmottagning, barn- och ungdomspsykiatri och vuxenpsykiatri. För att bättre möta barn och ungas behov av stöd har utredningarna diskuterat olika förslag med avsikten att förbättra elevhälsans verksamhet. Parallellt har även SKL arbetat med denna fråga och tagit fram förslag för att utveckla elevhälsans verksamhet.

Utredningen ser en risk att det läggs stora resurser parallellt på att ta fram olika lösningar och modeller och att dessa arbeten inte sker samordnat. Utredningen ser även en risk med att de förslag som nu läggs av såväl utredningar som andra aktörer inte sker utifrån ett helhetsperspektiv på barns och ungas behov av såväl universellt, selektivt som indikerat stöd. Systemen behöver hänga ihop från tidig ålder till det att individen blir ung vuxen och gälla alla oavsett om de befinner sig i skolan eller inte. Utredningen kan dock inte inom sitt uppdrag ta det nödvändiga helhetsgreppet och lämna förslag om ett långsiktigt, hållbart system som tar sin utgångspunkt i alla barn och ungas behov av stöd. Stödet bör vara likvärdigt och kompensatoriskt.

Elevhälsans organisation är inte optimal för att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro

Organisationen av elevhälsan ser mycket olika ut, även i skolor som har samma huvudman. Elevhälsan kan vara placerad på en skola eller skolor, centralt/på förvaltning eller både på skola och centralt/på förvaltning. Det finns både fördelar och nackdelar med en central respektive lokal placering. En nackdel med en centralt placerad elevhälsa kan vara att det kan vara svårt att uppnå ett enhetligt arbetssätt, då olika ingående skolor och elevhälsoteam har olika arbetssätt. Om personalomsättningen dessutom är stor, är det svårt att få till ett långsiktigt främjande och förebyggande arbete, vilket utredningens enkät också påvisar.

Lagstiftningen ger ingen närmare beskrivning av vad tillgång till de olika personalkategorierna i elevhälsan innebär. Huvudmannen avgör själv personalstyrkans storlek och inriktningen på dess kompetens. Enligt Skolinspektionen omfattar tillgång både den faktiska förekomsten av elevhälsans olika professioner och elevernas möjligheter att ta dessa i anspråk. Det innebär att full tillgång till elevhälsa förutsätter en viss omfattning av elevhälsopersonal, dels i fråga om olika professioner i form av en samlad elevhälsa, dels i fråga om de olika professionernas respektive arbetstid. Tillgången förutsätter också att organisationen av elevhälsan är sådan att elevhälsopersonalen har en reell möjlighet att utföra sitt uppdrag. Detta inkluderar samverkan såväl inom elevhälsoteamet, som med skolans personal i övrigt.

Det är utredningens bedömning, att elevhälsans organisation i dag inte fungerar tillfredsställande när det gäller arbetet med att främja närvaro och att förebygga och åtgärda frånvaro och att den nuvarande variationen av verksamhetens organisation är för stor för att eleverna ska kunna erbjudas en likvärdig tillgång till elevhälsan i syfte att öka närvaron.

11 Motivation till närvaro – studie- och yrkesvägledning

11.1 Inledning

Jag skolkar inte, då får man inte bra betyg. Då kan man inte bli polis eller astronaut.¹

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras och sprida kunskap om och exempel på hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan bedrivas.

Utredningen betraktar studie- och yrkesvägledning som ett viktigt närvarofrämjande arbete. Elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. På samma sätt som när det gäller elevhälsan vill utredningen betona studie- och yrkesvägledningens roll när det gäller att främja närvaro och att förebygga och åtgärda frånvaro.

Undervisning, information och vägledningssamtal tillsammans utgör den studie- och yrkesvägledning som ska stödja elevers val av studier och yrken. Studie- och yrkesvägledning kan beskrivas i både vid och snäv bemärkelse. Vägledning i vid bemärkelse är all den verksamhet som bidrar till att ge elever kunskaper och färdigheter som underlag för att fatta beslut om framtida studie- och yrkesval. Det handlar till exempel om praktiska arbetslivserfarenheter, undervisning som rör arbetslivet, studiebesök, utbildningsinformation och aktiviteter för att utveckla elevens självkänedom. Studie- och yrkesvägledning i snäv bemärkelse är den personliga vägledning som studie- och yrkesvägledaren ger i form av vägledningssamtal, individuellt

¹ Barnombudsmannen (2016). Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd.

och i grupp. Här ges den enskilde eleven möjlighet att reflektera över sig själv i relation till olika framtidsvägar. För att kunna göra väl underbyggda val och fatta väl övervägda beslut behöver eleven ofta stöd av en väl planerad studie- och yrkesvägledning.²

Studie- och yrkesvägledaren (eller den person som fått i uppdrag av rektorn att fullgöra arbetsuppgifter som studie- och yrkesvägledare) ingår inte i elevhälsans reglerade yrkeskategorier. Det förekommer att studie- och yrkesvägledaren ingår i elevhälsan, eller ligger utanför den. I flera kommuner och skolor som utredningen möter deltar eller ingår studie- och yrkesvägledaren i elevhälsans arbete.

Utredningen har inte funnit forskning som belyser betydelsen av studie- och yrkesvägledning för att främja närvaro. Däremot visar litteraturen och erfarenheterna i utredningen på att skolans förmåga att motivera eleven har betydelse för närvaro. På frågan ”Vad anser du krävs för att den problematiska frånvaron ska minska” i utredningens enkät om elevhälsans arbete med frånvaro inkom bl.a. följande svar:

(...) Ökad motivation hos eleverna att sköta närvaron/studierna t.ex. genom information om/utbildning inom arbetsmarknadskunskap och studie- och yrkesvägledning.

Motivation har stor betydelse för att elever ska lyckas fullfölja sin skolgång. Motivation kan beskrivas som en process där individen ställer värdet av att anstränga sig för att klara en uppgift eller uppnå ett mål mot sannolikheten att framgångsrikt slutföra uppgiften eller nå målet. Motivationen att delta i en lärandeprocess ökar om eleven upplever att processen leder till att hen bekräftar sin egen förmåga och sig själv eller blir bekräftad av andra.³ Många misslyckade försök kan leda till en känsla av att inte kunna lära sig och låg motivation inför uppgiften.

Självkänslan är ofta lägre hos elever med problematisk frånvaro. Det är viktigt att stärka elevernas självbild och självkänsla. Låg självkänsla kan både vara ett resultat av frånvaro och en bidragande faktor till att vara borta från skolan. Motivation för studierna hör även samman med tankar om vad skolan ska leda till. Här kan studie-

² Skolverket (2013). Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Arbete med studie- och yrkesvägledning.

³ Thomson, M. M. & Wery, J (2013). Motivational strategies to enhance effective learning in teaching struggling students. Support for Learning.

och yrkesvägledaren ha stor betydelse i att vägleda eleverna att göra väl underbyggda val som motsvarar deras förväntningar och intresse.

11.2 Eleverna ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning

Enligt skollagen ska elever i alla skolformer utom förskola och förskoleklass ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför framtida studie- och yrkesval kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.⁴

Studie- och yrkesvägledningen ska genomföras på ett professionellt sätt och vila på vetenskaplig grund.⁵ Skolans huvudman, rektor, lärare och studie- och yrkesvägledare delar ansvaret för att tillgodose elevernas behov av vägledning inför val av framtida utbildningar och yrken.

Skollagen anger att den som anställs utan tidsbegränsning för studie- och yrkesvägledning ska ha en utbildning avsedd för sådan verksamhet. Den som inte uppfyller kravet avseende utbildning får anställas för studie- och yrkesvägledning för högst ett år i sänder.⁶

För att kunna erbjuda en studie- och yrkesvägledning av god kvalitet för alla elever krävs att personalen har kunskaper om funktionsnedsättningar och hur de kan påverka elevens vardag. Personalen behöver också se till de specifika behoven hos elever med funktionsnedsättning och ha kunskaper om möjligheter att undanröja eventuella hinder genom olika slags stöd och anpassning samt hålla sig uppdaterad om den utveckling som sker av olika typer av hjälpmedel. Det kan vara en känslig balans mellan elevens funktionsnedsättning och möjligheterna till framtida studier och arbetsliv. Det innebär att personalen behöver ha kunskap om hur de kan anpassa studie- och yrkesvägledningen till enskilda elevers behov.⁷

Också i FN:s konvention om barnets rättigheter betonas vikten av att göra studierådgivning och yrkesorientering tillgänglig och

⁴ 2 kap. 29 § skollagen.

⁵ Skolverket (2013). Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Arbete med studie- och yrkesvägledning.

⁶ 2 kap. 29 och 30 §§ skollagen.

⁷ Skolverket (2013). Skolverkets allmänna råd med kommentarer. Arbete med studie- och yrkesvägledning.

åtkomlig för alla barn. Studie- och yrkesorienteringen ska syfta till att vägleda eleverna inför sin fortsatta studie- och yrkesbana och särskilt uppmärksamma möjligheter för elever med funktionsnedsättningar.

11.3 Syftet med studie- och yrkesvägledning

Syftet med studie- och yrkesvägledning är att ge eleverna förutsättningar att hantera frågor som rör val av studier och yrken.

Elevens behov av studie- och yrkesvägledning kan summeras som att eleven, utifrån sina förutsättningar, ska:

- bli medveten om sig själv
- bli medveten om olika valalternativ, såsom olika utbildningar och yrken
- bli medveten om relationen mellan sig själv och valalternativen
- lära sig att fatta beslut, och
- lära sig att genomföra sina beslut.⁸

I en dansk forskningsöversikt av vägledningens effekter drar författarna, med hänvisning till studier från olika länder, slutsatsen att studie- och yrkesvägledning kan bidra till att öka elevers beslutskompetens.⁹ En förutsättning för detta är att vägledningen sker i flera olika former och att det finns en helhetssyn på de insatser som görs i skolan. Enligt rapporten har till exempel aktiviteter som praktik och studiebesök en avgörande betydelse för elevens förmåga att göra välgrundade val längre fram, men för att sådana insatser ska ge önskat resultat krävs att arbetet utgår från en grundlig planering och att insatserna följs upp. Vidare menar man att vägledningen har störst effekt för de elever som kommer från en studieovan miljö, men att vägledningsinsatserna inte på egen hand kan bryta dessa mönster. För många elever har föräldrar och vänner en stor betydelse för valet av utbildning och yrke, men även vägledare och lärare är viktiga förebilder.

⁸ Ibid.

⁹ Dansk Clearinghouse för Utbildningsforskning (2011). Viden om vejledning.

11.4 En bristande tillgång till studie- och yrkesvägledning

Det finns stora variationer i antalet anställda studie- och yrkesvägledare. Enligt en undersökning som genomfördes av Lärarnas Riksförbund ansvarar varje studie- och yrkesvägledare i genomsnitt för 576 elever i årskurs 7–9. Hälften av kommunerna har mellan 79 och 422 elever per studie- och yrkesvägledare. Att det finns så många elever per studie- och yrkesvägledare beror delvis på att en del kommuner har nästan inga studie- och yrkesvägledare. Det förekommer att en vägledare ansvarar för flera tusen elever.¹⁰

Enligt Skolverkets statistik för läsåret 2015/16 var antalet elever i årskurs 7–9 per studie- och yrkesvägledare 480 i kommunala skolor och 870 i fristående skolor. Det totala antalet elever per studie- och yrkesvägledare i grundskolan var knappt 1 600 i kommunala skolor och drygt 2 100 i fristående skolor.¹¹

I utredningens webbundersökning om elevhälsans arbete med frånvaro ingick en fråga som avsåg skolans tillgång till studie- och yrkesvägledare. Frågan ingick i enkäten, trots att studie- och yrkesvägledare inte ingår i elevhälsans reglerade yrkesgrupper, eftersom utredningen bedömer att funktionen är viktig för att främja närvaro och förebygga frånvaro. Resultaten i enkäten visar att grundskolor i medeltal har tillgång till 0,5 studie- och yrkesvägledare. Tillgången till yrkesgruppen rapporterades vara större i fristående än i kommunala grundskolor, vilket dock motsägs av Skolverkets statistik ovan. I grundsärskolor rapporterades tillgången i medeltal vara 0,6 studie- och yrkesvägledare. Därutöver visar resultaten i undersökningen att andelen studie- och yrkesvägledare som arbetar heltid på en skola i medeltal är nio procent.

Skolinspektionen genomförde år 2013 en kvalitetsgranskning¹² av studie- och yrkesvägledningen i grundskolan. Granskningen omfattade 34 skolor och 21 huvudmän. Granskningen ger inte en nationell bild av förhållandena inom området, men enligt Skolinspektionen uppvisar de skolor som ingick i granskningen i hög utsträck-

¹⁰ Lärarnas riksförbund (2015). Vad säger statistiken om skolan i din kommun? Elevresultat, likvärdighet, resursanvändning, lärarlöner och behörighet hösten 2015.

¹¹ Skolverket, SIRIS, grundskolan – personalstatistik läsåret 2015/16.

¹² Skolinspektionen (2013). Kvalitetsgranskning rapport 2013:5. Studie- och yrkesvägledning i grundskolan.

ning liknande brister. Skolinspektionen konstaterar att dessa brister även överensstämmer med resultat från utredningar och utvärderingar som bland annat Skolverket genomfört. Utgående från detta anser Skolinspektionen att de utvecklingsområden som identifieras i rapporten också kan gälla andra skolor.

Skolinspektionens granskning visar att studie- och yrkesvägledningen är lågt prioriterad i de granskade skolorna. Enligt Skolinspektionen har det som enligt de nationella styrdokumenterna ska vara allas ansvar blivit ingens ansvar i den enskilda skolan. Eleverna får inte studie- och yrkesvägledning kontinuerligt under sin utbildning och studie- och yrkesvägledningen betraktas inte som hela skolans ansvar. Huvudmannen lämnar över ansvaret för vägledningen till rektorn som i sin tur lämnar vidare till studie- och yrkesvägledaren. Skolor och huvudmän saknar system för att planera, följa upp och utveckla studie- och yrkesvägledningen. Skolans insatser utvärderas inte i förhållande till elevernas behov och efterfrågan. Bristen på aktiv styrning får konsekvenser för studie- och yrkesvägledningen på skolorna och i förlängningen för elevernas rättigheter. Verksamheten begränsas ofta till enskilda satsningar inför gymnasievalet.

Skolans uppdrag är att bidra till att elevens studie- och yrkesval inte begränsas av kön eller av social eller kulturell bakgrund, eftersom det har visat sig att sådana faktorer påverkar och begränsar elevers val. Skolan behöver synliggöra mönster som kan påverka gymnasievalet, men också uppmärksamma eleverna på hur dessa mönster återspeglas i arbetslivet och behandla frågor i undervisningen som till exempel diskriminering på arbetsmarknaden och löneskillnader mellan kvinnor och män.

Ingen skola i Skolinspektionens granskning hade dock formulerat konkreta mål för skolans arbete med att motverka traditionella könsmonster eller för att bidra till att elevens studie- och yrkesval inte begränsas av kön eller social eller kulturell bakgrund.¹³

I sin granskning konstaterar Skolinspektionen att studie- och yrkesvägledningen i grundskolan har ett starkt fokus på information och vägledning inför elevernas gymnasieval i årskurs 9 och har organiserats på ungefär samma sätt under lång tid. Eleverna ställs dock inför avgörande val betydligt tidigare än i årskurs 9. Det fria skolvalet gör det möjligt för elever och vårdnadshavare att välja

¹³ Skolinspektionen (2013). Studie- och yrkesvägledning i grundskolan.

skola redan i årskurs 1 och nya meritvärderingsregler för högskolan kan kräva att eleverna börjar planera sin utbildning redan i grundskolan för att ha en chans att konkurrera om de mest attraktiva högskoleutbildningarna. Till exempel kan språkvalet i årskurs 6 bli ett viktigt beslut för framtiden och fördjupade studier i språk och matematik kan ge extra meritpoäng som kan bli avgörande i konkurrensen till gymnasieskolan. Också valet av yrkesprogram eller högskoleförberedande program i gymnasieskolan innebär att eleven måste ta ställning till framtiden efter gymnasieskolan redan vid gymnasievalet.¹⁴

Enligt läroplanerna ska studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterande insatser.¹⁵ Av de 34 skolor som ingick i Skolinspektionens granskning fanns det enbart tre skolor där studie- och yrkesvägledaren arbetade på rektorns initiativ med att kompetensutveckla övrig personal och fungera som ett stöd för lärarnas studie- och yrkesorienterande insatser.¹⁶

I grundskolan och specialskolan ska eleverna i ämnet samhällskunskap, och inom grundsärskolan i samhällsorienterade ämnen, ges möjlighet att utveckla grundläggande kunskaper om arbetsliv och yrken. Enligt Skolinspektionens granskning samarbetar studie- och yrkesvägledare dock sällan med lärare i samhällskunskap, trots att innehållet i undervisningen har en tydlig koppling till skolans studie- och yrkesvägledande uppdrag.

När skolan inte förebereder eleverna kontinuerligt att själva ta ansvar för sin egen framtid och hantera kommande valsituationer blir vissa elever och elevgrupper mer sårbara än andra. Enligt Skolinspektionen finns det anledning att anta att elevernas sociala bakgrund gör dem olika väl förberedda för den komplexa verklighet med snabb förändringstakt som läroplanen beskriver.

Skolinspektionen konstaterar en bristande kunskap i de skolor som ingick i granskningen om de mål som finns för studie- och yrkesvägledningen. En slutsats i granskningen är att skolor och huvudmän

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Avsnitt 2.6 i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, läroplanen för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall och läroplanen för grundsärskolan.

¹⁶ Skolinspektionen (2013). Kvalitetsgranskning, rapport 2013:5. Studie- och yrkesvägledning i grundskolan.

behöver se studie- och yrkesvägledningen i ett längre perspektiv, där vägledningen i grundskolan kan få konsekvenser längre fram och vara av betydelse för ungdomars karriärer och livsval.

Yrkesprogramsutredningen publicerade den 16 november 2015 sitt betänkande.¹⁷ Där konstateras bl.a. följande:

Att välja program till gymnasieskolan är ett viktigt men svårt val för en ung person. För att vara väl förberedd för valet behöver en elev i grundskolan tidigt utveckla kunskaper om arbetslivet och olika yrkesområden samt få vägledning i den konkreta valsituationen. Utredningen konstaterar att kvaliteten i studie- och yrkesvägledningen i grundskolan varierar och att elevernas kunskaper om arbetslivet och om vilka jobb som finns behöver förbättras.

Enligt yrkesprogramsutredningen behöver större och mer genomgripande förändringar av studie- och yrkesvägledningen i grundskolan en grundligare analys än vad som varit möjlig att genomföra inom ramen för Yrkesprogramsutredningens uppdrag. Utredningen föreslår därför att en ny statlig utredning får i uppdrag att utveckla studie- och yrkesvägledningen i grundskolan.¹⁸

11.5 Utredningens bedömning om studie- och yrkesvägledning

Utredningens bedömning: En särskild utredare bör tillsättas med uppdrag att föreslå åtgärder för att öka elevernas tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför framtida studie- och yrkesval kan tillgodoses.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen anser – i likhet med yrkesprogramsutredningen – att en särskild utredning behöver tillsättas för att föreslå åtgärder som ska öka elevernas tillgång till studie- och yrkesvägledning. Studie- och yrkesvägledningen har en viktig uppgift när det gäller att stödja elever. Studie- och yrkesvägledaren kan bland annat bidra till att

¹⁷ SOU 2015:97.

¹⁸ Ibid.

skapa ökad motivation hos eleverna att nå kunskapsmålen och betona betydelsen av närvaro för att kunna uppnå dessa.

En föränderlig efterfrågan på arbete och en snabb teknisk utveckling i samhället innebär att allt fler människor lever liv där perioder av arbete åtföljs av perioder i utbildning. Samtiden utmärks av ett stort informationsflöde, stora individuella valmöjligheter, men också krav på att kunna planera, välja och välja om samt att vara flexibel. Fler val för den enskilde individen medför en ökad risk för att resurssvaga elever inte kommer att kunna välja på samma villkor som resursstarka. Det här ställer i sin tur krav på att skolans studie- och yrkesvägledning är anpassad för att möta elevernas behov. Om den ökade valfriheten ska innebära ökade möjligheter för alla elever behöver skolorna arbeta aktivt för att motverka begränsningar utifrån elevernas sociala bakgrund.¹⁹ Det betyder inte att skolorna ska tala om för eleverna vad de ska välja, utan att de ska arbeta med att rusta eleverna för att själva kunna hantera valsituationer.

Tillgången till studie- och yrkesvägledare är i dag dock mycket begränsad på majoriteten av landets grundskoleutbildningar. Studie- och yrkesvägledning har inte enbart betydelse för att främja närvaro och utredningen anser att bristen på tillgång till sådan kompetens är så allvarlig att det behöver tillsättas en kommitté som utreder hur situationen kan förbättras.

11.6 Utredningens förslag om studie- och yrkesvägledning

Utredningens förslag: Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör dennes uppgifter, ska uppmärksamma elever som är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål och informera och vägleda dessa elever inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen.

¹⁹ Skolinspektionen (2013). Studie- och yrkesvägledning i grundskolan.

Skälen för utredningens förslag

Alla elever har rätt att få tillgång till vägledning inför sitt framtida studie- och yrkesval. Skolan behöver ha som målsättning att förbereda eleverna med nödvändiga kunskaper och tillräcklig handlingsberedskap för att kunna göra välgrundade val under skoltiden och i framtiden. För eleverna är det en process att tillägna sig de kunskaper och den kompetens som krävs för att kunna genomföra beslut, hantera övergångar mellan olika faser i livet och fatta medvetna och väl underbyggda studie- och yrkesval. Därför tar ett sådant arbete tid och måste få ta tid.²⁰ Studie- och yrkesvägledningen behöver därför vara väl integrerad i skolans arbete och vara tillgänglig för eleverna under hela deras skoltid.

Utredningen anser att arbetet med vägledning enligt 2 kap. 29 § skollagen också bör inriktas mot den undervisning som eleven faktiskt deltar i. Det finns elever som har behov att få vägledning i sitt pågående skolarbete. En sådan vägledning torde bidra till en ökad känsla av delaktighet i den egna rätten till utbildning. Vidare kan sådan personal som omfattas av bestämmelsen ges i uppgift att verka för att främja närvaron i skolan.

Utredningen ser ett problem med att tillgången till studie- och yrkesvägledning är mycket begränsad och sällan förekommer i de lägre stadierna i skolan.

Utredningen har haft kontakt med skolor som har tagit ansvar för att elever i alla stadier ska ha en reell tillgång till studie- och yrkesvägledare. Dessa skolor rapporterar att detta har haft gynnsamma effekter och har bidragit till att få elever motiverade till studier.

Det finns även exempel på kommuner som använder studie- och yrkesvägledaren som en resurs i arbetet för att öka närvaron. En kommun formulerar studie- och yrkesvägledarens roll enligt följande:

Studie- och yrkesvägledarens viktigaste uppgift är att informera eleverna om den segregerade arbetsmarknaden och stötta lärarna i deras undervisning. SYV har en viktig funktion när det kommer till att skapa positiva målbilder för eleverna, men också genom att i sitt arbete tillsammans med mentorer främja en god skolanknytning för eleverna. SYV har tillsammans med skolan en viktig roll att få eleverna antagna till ett realistiskt förstahandsval till gymnasiet.²¹

²⁰ Skolinspektionen (2013). Studie- och yrkesvägledning i grundskolan.

²¹ <http://pluginnovation.se/projektet/projektverkstader/ragunda-kommun>

Studie- och yrkesvägledningen har en viktig roll i att motivera och leda elever till hållbara val. Utredningen anser att uppdraget avseende denna funktion ska tydliggöras i läroplanen när det gäller elever som har en problematisk frånvaro. Utredningen föreslår därför att det i läroplanerna²² för grundskolan, grundsärskolan och specialskolan regleras att studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med problematisk frånvaro.

²² Avsnitt 2.6, SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250 och SKOLFS 2010:255.

12 Samverkan – närvaro med gemensamma krafter

Utredningen har i uppdrag att undersöka hur samverkan mellan huvudmännen för skolor, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri fungerar när det gäller frånvaro samt att presentera exempel på hur man kan samverka för att förebygga frånvaro och främja närvaro. Även om huvudmannen är ansvarig för skolan är det ofta skolan som i praktiken samverkar med socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri. Utredningen har valt att i kapitlet fokusera på samverkan inom skolan med elevhälsan, samverkan med vårdnadshavare samt samverkan med externa aktörer.

Utgångspunkterna för kapitlet och utredningens bedömningar är att en fungerande samverkan mellan relevanta aktörer är nödvändig för att kunna minska problematisk frånvaro. Inledningsvis beskrivs förutsättningar och svårigheter med samverkan generellt samt vikten av samverkan vid sammansatta behov som t.ex. problematisk frånvaro. Därefter kommer vi in på de specifika områdena för direktivet och utredningens bedömningar. Utredningen bedömer att frågan om en fungerande samverkan behöver angripas från flera håll och på olika nivåer såsom inom skolan, på politisk nivå och på utbildningsnivå. Vi redovisar exempel från kommuner och skolor med en stabil samverkan kring att främja närvaro och arbeta med frånvaro.

12.1 Problembild och verktyg för samverkan kring elever

12.1.1 Behovet av samverkan – större än någonsin

Behovet av samverkan ökar alltmer i ett komplext samhälle, präglad av specialisering och fragmentering. Med specialisering och fragmentering följer också risken att insatser ges i fel ordning, att samma

insatser ges av olika aktörer i samma ärende eller att en insats som är förutsättningen för en annan inte kommer till stånd. I utredningen beskriver aktörer att frånvaro kan uppstå eller förvärras av att skolan väntar med att sätta in åtgärder under tiden ett barn står i kö för utredning vid barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning (BUP) eller socialtjänsten. På samma sätt kan BUP avvakta med insatser under tiden socialtjänsten gör en utredning av situationen runt ett barn, och tvärtom. En svensk avhandling på samverkan mellan BUP, skola och socialtjänst (Widmark, 2015) inleds med följande sammanfattning:

De barn och ungdomar, som ger anledning till samverkan, har sammansatta behov ofta med betydande egna och miljömässiga (i familjen, bland kamrater eller i skolan) svårigheter. Då omsorgen om barn och ungdom inom välfärdssektorn i stor utsträckning är organiserad genom specialisering kan behoven endast tillgodoses med resurser från olika organisationer och ofta samtidigt. Det gör samverkan ofrånkomlig och ställer krav på att de professionella kan arbeta tillsammans på ett smidigt och okomplicerat sätt till gagn för de hjälpsökande.¹

Fragmenteringen syns även i form av att det kan finnas många olika verksamheter (företrädesvis i stora kommuner) som ska ge stöd till barn, ungdomar och familjer. Trots att vi lever i ett informations-samhälle är det inte ovanligt att olika verksamheter inte känner till varandra och att ungdomar och vårdnadshavare inte känner till vilket stöd som finns. Det kan leda till att samverkan inte sker och att resurser inte utnyttjas optimalt. Vidare är utbudet av stöd föränderligt och verksamheter kan läggas ner eller byta ägare. Skolinspektionen (2016) visar i sin kvalitativa intervjuundersökning av omfattande ogiltig frånvaro i 11 skolor att det förekommer att skolor har bristande kunskap om andra verksamheters förutsättningar och ansvar. Det här betyder att det är viktigt att varje verksamhet tar ansvar för att återkommande lämna aktuell information till relevanta målgrupper. Informationen bör inte bara ges digitalt eller i pappersformat, utan även i form av besök och presentationer hos varandra. Socialstyrelsen påminner om att samverkan inte är ett ändamål i sig och pekar på att det många gånger räcker med att de verksamheter som har pågående insatser informerar de verksamheter som samtidigt

¹ Widmark, C. (2015). Divergent concepts. Obstacles to collaboration in addressing the needs of children and adolescents.

arbetar med barnet, ungdomen och familjen.² Widmark (2015) pekar i sin avhandling på att välfungerande samverkan inte bara handlar om att ha kunskap om varandras organisationer och arbetsuppgifter, utan även om att lära känna, lyssna och ha förtroende för varandra. Avhandlingen visar också att BUP, skola och socialtjänst behöver ha en djupare förståelse för och kunskap om varandras syn på barns behov av psykosocialt stöd.

12.2 Varför samverka vid problematisk frånvaro?

Bestämmelser om samverkan och samarbete finns reglerat i flera lagar som gäller barn och ungdomar: förvaltningslagen (1986:223), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialtjänstlagen (2001:453), skollagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Socialstyrelsen betonar vikten av att samverkan kring barn kommer igång snabbt och är välfungerande med hänsyn till att barn är under utveckling och att avgörande utvecklingssteg annars kan hindras eller försenas. En definition av samverkan som ofta används, bl.a. i Socialstyrelsens skrift *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*³, är den följande:

Samverkan handlar om att någon eller några tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man har att gemensamt genomföra.

Ju mer komplex problematik, desto större skäl att samverka, dvs. att tillföra sina specifika resurser, kompetenser eller kunskaper till en uppgift som man har att gemensamt genomföra. Problematisk frånvaro är ofta en komplex problematik. Samverkan är också mycket angelägen när det gäller barn som far illa och även i den här gruppen är problematisk frånvaro vanlig, t.ex. barn som stannar hemma från skolan återkommande för att hjälpa eller vakta en förälder som har missbruksproblem eller psykiska besvär.

Ovanstående visar att samverkan är angelägen för att främja närvaro och samverkan nämns som en framgångsfaktor av Sveriges Kom-

² Socialstyrelsen (2013). *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*.

³ Ibid.

muner och Landsting (SKL) i skriften *Vänd frånvaro till närvaro – guide för systematiskt skolnärvaroarbete i kommuner*.⁴

12.3 Förutsättningar och hinder

Socialstyrelsen menar att samverkan gör det bättre för barn genom att behov upptäcks tidigare, vilket leder till en tydligare bild av målgruppen och att hjälp därför kan ges snabbare.⁵ Socialstyrelsen lyfter fram följande grundläggande förutsättningar för en fungerande samverkan:

1. *Styrning* som innebär att man på ledningsnivå aktivt tar ställning till målet med samverkan, legitimerar samverkan, ger mandat och resurser samt efterfrågar uppföljning och utvärdering.
2. *Struktur*, vilket handlar om att tydliggöra t.ex. vilka elever man ska samverka om. Det handlar också om varför samverkan ska ske och vad eleverna kan vinna på att detta görs, vad som praktiskt ska göras samt ansvarsfördelning.
3. *Samsyn* som innebär att de som samverkar har en gemensam förståelse av problemen. Dessutom behövs förståelse och respekt för varandras uppdrag, resurser och begränsningar.

Samverkan kring barn behöver vara systematisk för att ge positiva och snabba resultat.⁶ Samverkan behöver också vara stabil och ges förutsättningar att hålla över tid. Utan kontinuitet får redan utsatta barn och unga upprepade erfarenheter av att deras behov inte möts av vuxna och att det är svårt att lita på samhället. På samma sätt kan medarbetare ge upp och inte vilja lägga energi på nästa projekt som dyker upp. Det finns exempel på samverkan i form av projekt för ökad närvaro som lagts ned i förtid, bland annat ett närvaroprojekt i Sundbyberg som bedrevs framgångsrikt i slutet av 2000-talet och där frånvaron minskade för mer än två tredjedelar av eleverna i projektet.⁷

⁴ SKL (2013). *Vänd frånvaro till närvaro. Guide för systematiskt skolnärvaroarbete i kommuner*.

⁵ Socialstyrelsen (2013). *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*.

⁶ Ibid.

⁷ BRIS (2009). *Årsrapport*.

Forskning på effekter av samverkan – process och utfall – är ofta en svår utmaning.⁸ Svenska undersökningar och utvärderingar av samverkan kring barn med en sammansatt problematik visar att vanliga hinder för samverkan är skilda styrsystem, sekretess, otydliga roller och tidsbrist. Förutsättningarna för samverkan (styrning, struktur och samsyn) är alltså inte uppfyllda. I en avhandling på samverkan mellan BUP och socialtjänst angav de professionella som intervjuades att hinder var en otydlig ansvarsfördelning mellan organisationerna, bristande förtroende mellan de professionella och oklarheter i det professionella mötet. De intervjuade föräldrarna beskrev att förtroende för den enskilda professionella och samverkan mellan verksamheterna var viktigt för samverkan. Erfarenheter från *Psynk*⁹ och en rapport från Skolverket visar att motstridiga uppfattningar om ansvar och även ovilja att identifiera den egna verksamhetens ansvar utgör hinder för samverkan.¹⁰

Vid en sammansatt problematik förekommer det många gånger konflikter kring bland annat resurser, vilket illustreras av följande citat ur en rapport från Västra Götalandsregionen om att motverka skolmisslyckanden:

Komplexa problem kännetecknas ju av att det inte går att precisera och enas om en *enskild* faktor som löser problemet en gång för alla. Snarare är det så att problemet berör flera olika aktörer vilka inte sällan har olika tolkningar av vad problemet består, hur det uppkommer och därmed vilka lösningar som kan finnas. Komplexa problem tenderar därför att vara en källa till konflikt mellan aktörerna.¹¹

12.4 Vikten av samverkan – en gammal historia

Samverkan kring barn och ungdomar har varit en angelägen fråga under lång tid. Strategier har tagits fram och lagstiftningen har skärpts för att förbättra samverkan och åstadkomma ett bättre stöd till barn, ungdomar och familjer.¹² Ändå fungerar samverkan inte all-

⁸ Danermark, B. m.fl. (2012). Samverkan för barns psykiska hälsa.

⁹ Psynk, Uppdrag Psykisk Hälsa är resultatet av en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting. Socialdepartementet finansierar arbetet som har sin organisatoriska placering på Sveriges Kommuner och Landsting.

¹⁰ Skolverket (2012). Kommunalt huvudmannaskap i praktiken.

¹¹ Västra Götalandsregionen (2016). Att motverka skolmisslyckanden.

¹² SOU 2010:95, SOU 1998:31, Barnombudsmannen (2005). Satsa tidigt. En undersökning av barn- och ungdomspsykiatrien.

tid som den ska. I utredningen och i olika rapporter uttrycks både negativa och positiva erfarenheter av samverkan. SKL skriver i sin slutrapport över *Psynke*¹³ att det är en bra bit kvar att gå för att gemensam ledning och styrning ska bli verklighet och ge önskat utfall.¹⁴

Samverkan utgör alltså ett gammalt problemområde, om än med nya utmaningar. Frågan är om det finns nya lösningar och nya sätt att se på samverkan. En utredning på hälso- och sjukvårdsområdet, *Effektiv vård*¹⁵ pekar på hur beroende framtidens vård kommer att vara av att skapa bryggor och ingångar till varandra, i stället för att verksamheter fungerar i separata stuprör. Vi ser att resonemangen om en sammanhållen hälso- och sjukvård och socialtjänst för äldre multisjuka och andra med stora och sammansatta behov motsvarar behovet av ett sammanhållet stöd till barn och ungdomar med problematisk frånvaro. Det kommer i framtiden att vara svårt att klara samhällets funktioner utan att samverka, oavsett om det handlar om tillfälliga allianser eller bestående samarbeten.

12.5 Samverkan närmast eleven

Utredningen besvarar direktiven rörande samverkan kring frånvaro genom att inkludera samverkan mellan aktörerna närmast eleven, nämligen med vårdnadshavare och samverkan mellan lärare, rektor och elevhälsa. Den här samverkan är central i arbetet med närvaro.

12.5.1 Samverkan med vårdnadshavare

God samverkan med vårdnadshavare ses som en framgångsfaktor för att återfå elever i utbildning.¹⁶ Frånvaro påverkar ofta hela familjen och samverkan med vårdnadshavarna är viktig oavsett om det finns riskfaktorer i hemmiljön som bidrar till frånvaro eller inte. Det är dock relativt vanligt att samarbetet inte fungerar. Vårdnadshavare

¹³ Psynk, Uppdrag Psykisk Hälsa är resultatet av en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för 2016. Socialdepartementet finansierar arbetet som har sin organisatoriska placering på Sveriges Kommuner och Landsting.

¹⁴ SKL (2015). Slutrapport Psynk.

¹⁵ SOU 2016:2.

¹⁶ Skolverket. Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

till barn med närvaroproblem upplever ofta att de lämnas ensamma att lösa frånvaron. Frånvaro är ett mycket kraftfullt beteende som det kan vara svårt att rå på som förälder. Det kan jämföras med ett barn som matvägrar och den stress det leder till hos vårdnadshavaren. Forskning visar att problematisk frånvaro är mer vanligt förekommande bland barn som lever med en ensamstående förälder än bland barn som lever med båda föräldrarna. Det kan vara mycket krävande att hjälpa sitt barn att återvända till skolan och en ensam vårdnadshavare kan ha svårt att klara detta själv.

I kapitel 9, Problematisk frånvaro gör utredningen förslag som inkluderar samverkan med vårdnadshavare. Förslaget innebär att rektor vid problematisk frånvaro ska ansvara för att en utredning av orsaker till frånvaron sker och att de åtgärder som skäligen kan krävas vidtas. Samråd ska ske med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövt.

12.5.2 Utredningens bedömning om samverkan inom skolenheten med elevhälsan

Utredningens bedömning: Rektorn bör tillsammans med elevhälsan utveckla arbetssätt och en organisation som underlättar lärarens möjlighet att få råd och stöd från elevhälsan kring bemötande av elever, vilket kan bidra till att förebygga frånvaro och främja närvaro.

Enligt förarbetena till skollagen förutsätter arbetet i elevhälsan att personalen samverkar med övriga personalgrupper.¹⁷ Sambandet mellan lärande, hälsa och skolresultat är ett starkt skäl för att detta ska ske.¹⁸ Utredningen erfar dock att det finns hinder för samverkan, bland annat beroende på att elevhälsans personal inte alltid finns på skolorna och att elevhälsans ansvar och roll i arbetet med frånvaro inte är tydliggjort.¹⁹ Skolinspektionen (2016) skriver i sin

¹⁷ Prop. 2009/10:165.

¹⁸ Gustafsson, P. m.fl. (2010). School, learning and mental health.

¹⁹ Skolinspektionen (2015). Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser. Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv.

kvalitativa studie på omfattande frånvaro i grundskolan att rektor behöver ta ett större ansvar för samverkan mellan lärare, elevhälsa och annan skolpersonal.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har varit i kontakt med skolor som beskriver en väl fungerande samverkan mellan rektor, elevhälsa och skolpersonal, vilket bidragit till minskad frånvaro och ökad måluppfyllelse. En av de skolor utredningen fått kännedom om har organiserat arbetet så att lärare lätt kan komma i kontakt med elevhälsan, bland annat genom att elevhälsan finns tillgänglig på bestämda tider flera gånger i veckan för att lärarna ska kunna ställa frågor kring hur de kan möta elevers svårigheter. Specialpedagog, speciallärare, skolkurator, skolköterska, studie- och yrkesvägledare och föreståndare för fritidshem och ungdomsgård samt rektor arbetar tillsammans i en samlad elevhälsa. Det här gör att problem adresseras innan de hunnit bli stora och svårlösta. Andelen behöriga till gymnasieskolan har som ett resultat av det här arbetssättet ökat till 95–97 procent från att sex år tidigare ha legat på 85–90 procent.

På en annan skola som utredningen har varit i kontakt med har man organiserat skolans och elevhälsans arbete så att det ska främja samverkan mellan lärare och elevhälsa. Skolan har en ”hela skolan ansats” som utgår från att elevhälsoarbetet omfattar alla och att personal, elever och vårdnadshavare genom att samverka kan bidra till att hälsa och lärande går hand i hand. Skolan har en öppen mottagning under fyra tillfällen per vecka då lärare kan träffa elevhälsans professioner för rådgivning kring elever som läraren känner ett behov av att diskutera.

För att samverkan mellan lärare och elevhälsa ska fungera behöver elevhälsan vara tillgänglig. Det är även viktigt att lärarna har tilltro till elevhälsan. Likaså behöver elevhälsa, rektor och lärare ha samma bild av hur skolan arbetar förebyggande och främjande och hur det ska ske.

Det är angeläget att varje skola undersöker om det interna arbetet på skolan bidrar till att tidigt upptäcka faktorer som kan hindra närvaro. Vid frånvaro måste rätt insatser skyndsamt sättas in. För att detta ska vara möjligt, måste lärare ha tillgång till elevhälsan. En

vanligt förekommande organisation i skolor är att elevhälsoteamet (EHT) är det enda forum där lärare kan konsultera elevhälsan. Om EHT sammankommer med en eller två månaders mellanrum fördröjer detta möjligheten för läraren och eleven att få stöd och hjälp. Det kan dessutom vara så, att det beslutas i EHT att frågan ska tas upp i ett annat forum för bedömning för att därefter sättas upp på en väntelista. Detta bidrar till ytterligare försening och kan leda till att lärare själva försöker lösa problemet, eller alternativt inte agerar alls, utan hoppas på att problemet ska försvinna.

Varje skola behöver utveckla arbetssätt och en organisation som gör det lätt för lärare att komma i kontakt med elevhälsan. Det kan handla om att undersöka flöden, att ha digitala kontaktmöjligheter, gemensamma utrymmen och samordnade tider. Det handlar alltså både om fysiska förutsättningar och om inställningen till, och förståelsen för att hälsa, lärande och skolresultat går hand i hand.

12.6 Samverkan med externa aktörer

Samverkan kan ske på en strukturell nivå för att förebygga frånvaro och främja närvaro och på individnivå vid problematisk frånvaro. Vid problematisk frånvaro behövs ofta samverkan med socialtjänst, hälso- och sjukvård, t.ex. BUP, barn- och ungdomshabilitering (BUH), primärvård och barnmedicin. Samverkan mellan skola, socialtjänst, polis (och fritidsverksamhet i vissa fall), som går under förkortningen SSP eller SSPF, ingår i vissa kommuners arbete med frånvaro.²⁰

I förarbetena till skollagen uttrycks att det är viktigt att elevhälsan samverkar med övrig hälso- och sjukvård samt med socialtjänsten.²¹ I utredningens enkät till elevhälsan var de vanligaste förekommande svaren om vad som krävs för att få till en välfungerande samverkan generellt, att det behövs en struktur för regelbunden samverkan (22 procent av de svarande) samt riktlinjer för samverkan (21 procent).

Norrköpings kommun har tidigare ingått i SKL's projekt *Psynk* och inom ramen för projektet fokuserat på samverkan för att främja

²⁰ Wallström, H & Dyne, E. (2015). Skolnärvaro/skolfrånvaro.

²¹ Prop. 2009/10:165.

närvaro. I en nyligen publicerad rapport konstaterar man att ett mer omfattande och strukturerat samarbete mellan BUP, ungdomshälsa och socialtjänst behövs för att upptäcka barn i risk tidigare.²² Struktur och systematisk samverkan främjar tidiga insatser och kan motverka det faktum, att insatser och åtgärder inom ramen för samverkan ofta vidtas för sent, eller i akuta situationer. Skolinspektionen pekar på att kommuner behöver ta ett större ansvar för att bidra till strukturer för samverkan mellan skolan och andra verksamheter.²³

Utredningen bedömer att skolan behöver ingå i en struktur för systematisk samverkan med socialtjänst och hälso- och sjukvård. Det här innebär förstås att hälso- och sjukvården och socialtjänsten också ska bidra för att det ska bli fråga om samverkan. Samverkan kan främjas genom att skola, socialtjänst och barnpsykiatri får kunskap om och förståelse för varandras verksamheter. Det här kan exempelvis ske genom gemensamma föreläsningar och utbildningar, gemensamma möten för anonyma konsultationer eller dragningar inför remisshantering samt utbyten av t.ex. ST-läkare, socionomkandidater och PTP-psykologer.

12.6.1 Samverkan med socialtjänsten

Det finns inte alltid sociala skäl till problematisk frånvaro, men frånvaro riskerar att leda till sociala problem. I kommuners och skolors rutiner eller handlingsplaner för att hantera frånvaro ingår vanligen, som ett av de sista stegen i en frånvarotrappa, att en anmälan görs till socialtjänsten. Det här gäller frånvaro som är omfattande eller långvarig och där det bedöms vara risk för att barnet far illa. Det är därför angeläget att samverkan mellan skola och socialtjänst fungerar väl.

I utredningens enkät till elevhälsan om samverkan mellan elevhälsan och socialtjänsten anger drygt hälften av de svarande att samverkan fungerar ganska eller mycket bra och drygt en av tio att den fungerar ganska eller mycket dåligt. I enkäten lyfter några skolor att skolans orosanmälningar till socialtjänsten utgör ett problemområde:

²² Health Navigator (2016). Förbättrade livsvillkor för barn och unga i Norrköpings kommun.

²³ Skolinspektionen (2016). Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.

Socialtjänsten prioriterar inte frånvaroproblem, det behövs mer än så i ett område som vårt där den sociala problematiken är så stor. Frånvaron ses som sekundär.

Det finns erfarenheter av att orosanmälningar inte tas på allvar och att skolan saknar återkoppling på orosanmälningar. Det är oklart vad de svarande avser med att de saknar återkoppling; om de har nekats sådan, om det rör sig om sekretesshinder eller om de inte känner till att lagen har ändrats, vilket möjliggör en viss grad av återkoppling. Enligt socialtjänstlagen får socialnämnden informera den som gjort anmälan om att en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Sådan information ska på begäran lämnas till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta.

Exempel på samverkan skola – socialtjänst

Utredningen har fått information om flera kommuner där socialtjänst och skola samarbetar för att öka närvaro och minska frånvaro. I det följande redogör vi för samarbetet i några kommuner som utredningen har fått kännedom om. Syftet med texten är att exemplifiera hur samverkan kan gå till i praktiken.

Vänersborgs kommun ingick i *Psynk* och prövade då att ha en samverkande socialsekreterare för att öka skolnärvaron i kommunen.²⁴ Tjänsten samfinansierades av socialtjänsten och barn- och ungdomsförvaltningen (elevhälsan). Efter projektets slut har kommunen behållit tjänsten i vilken det ingår att medverka på elevstödjar-konferenser, träffa föräldrar och elever för att tillsammans med lärare informera om hur socialtjänsten kan hjälpa till att vara en lots över till hjälpinsatser, att konsultera förskola/skola eller göra förhandsbedömningar av anmälningar till socialtjänsten samt att informera på skolor om socialtjänsten. Kommunen såg i utvärderingen av *Psynk* att antalet orosanmälningar till socialtjänsten minskade. En motsvarande tjänst är social koordinatör, vilken beskrivs i kapitel 8 om närvaroarbete.

²⁴ Midshult, Y. (2013). Ökad skolnärvaro – ett förbättringsområde inom Modellområde 2009–2011 samt det fortsatta arbetet 2012 inom *Psynk*.

I *Grästorps kommun* har man utökat elevhälsan med ett team, Team Agera, som utgör ett samarbete mellan skolan och socialtjänsten. Teamet erhöll inledningsvis finansiering från Folkhälsomyndigheten. I teamet som finns på skolan ingår socialarbetare och lärare som ska fungera som en brygga från skolan till socialtjänsten.²⁵ Teamet erbjuder tjänster som annars brukar erbjudas av socialtjänsten för barn i familjer med missbruksproblem, psykiska problem eller våld. I verksamheten ingår förebyggande arbete, individuella kontakter med barn och ungdomar samt föräldrastöd. Arbetet utvärderades under 2013–2014. Utvärderingen visade att satsningen hade resulterat i ökad närvaro och förbättrad kunskapsutveckling bland de elever som tog del av den. Satsningen hade även resulterat i bättre självförtroende och stärkt självkänsla hos deltagarna. Hos de äldre eleverna sågs en signifikant minskning av den anmälda frånvaron. Målet med verksamheten var att nå fram till barn i riskmiljöer och utvärderingen visar att Team Agera bidrar till att barn som riskerar att falla illa kan identifieras och barn och familjer i behov upptäckas. Verksamheten har utvecklats och byggts ut.

Stockholms stad bedriver sedan 2013 ett projekt som avser samverkan mellan skola och socialtjänst där flera stadsdelar ingår. Målet är att alla elever ska nå behörighet till gymnasieskolan.²⁶ Elever med hög frånvaro i årskurs 7–9 rapporteras till det multikompetenta team som finns i stadsdelarna och som består av minst en personal från skola och en från socialtjänst. Personalen från socialtjänsten kan vara en elev- eller ungdomscoach. Deltagande skolpersonal kan vara skolkurator, studie- och yrkesvägledare, skolsköterska eller socialpedagog. En del team har personal från socialtjänstens öppenvård. Teamen har kontakt med mentor, elev och föräldrar. Det har funnits en styrgrupp i varje stadsdel. I en delrapport från 2015 uppger de intervjuade eleverna att deras närvaro har ökat, men på grund av bristande frånvaroregistrering är närvarostatistiken mer osäker. Det rapporteras också, att deltagande föräldrar kan ha upphört med att anmäla ogiltig frånvaro som giltig, vilket eventuellt har lett till en ökning av den ogiltiga frånvaron. Personal från skolan och från socialtjänsten anser att projektet har lett till att man fått en

²⁵ Sorbring, E. & Bolin, A. (2016). Team Agera. Ett utökat och fördjupat elevhälsoarbete genom tvärprofessionell samverkan.

²⁶ Stockholms stad (2015). PPSS Pilotprojekt samverkan mellan skola och socialtjänst. Delrapport november 2015.

ökad förståelse för varandras uppdrag, profession, möjligheter och utmaningar, vilket har inneburit att samverkan har förstärkts och förbättrats.

”SamTid” i *Katrineholms kommun* är ett samarbete mellan Bildningsförvaltningen och Socialförvaltningen.²⁷ Närvaroteamet är centralt placerat på elevhälsan. Samarbetet startade som ett projekt 2012 och är sedan 2014 en permanent verksamhet, vilken också har utökats. Inledningsvis fokuserades elever i årskurs 6–9 i den kommunala grundskolan, men i dag riktar sig arbetet även till elever i årskurs 5–8 och till fristående skolor. I närvaroteamet ingår en socialpedagog och en behandlingsassistent och därutöver har teamet tillgång till en specialpedagog och till kommunens familjeenhet.

I *Stenungsunds kommun* samverkar kommunens sektor Utbildning och sektor Socialtjänst och driver en verksamhet som arbetar med elever med normbrytande beteende, i vilken elever med långvarig frånvaro har kommit att ingå i hög utsträckning. Verksamheten, som kallas SKIFO (Skolan och IFO; Individ och Familjeomsorg) startade 2011 som ett projekt, men har sedan 2013 övergått i reguljär verksamhet. Verksamheten har en gemensam budget och man delar lokal och personal mellan de samverkande sektorerna. I SKIFO arbetar en specialpedagog, en socialpedagog och en familjebehandlare. Kommunen har använt sig av socioekonomisk analys där man räknat på kostnaderna och vinsterna på längre tids sikt av att barn placeras i t.ex. familjehem jämfört med att kommunen investerar i lösningar på hemmaplan genom SKIFO. SKIFO har genom sitt arbete lyckats förhindra placeringar och varit med och utarbetat lösningar på hemmaplan som ett alternativ till vistelse på institution.

12.6.2 Hälso- och sjukvårdens roll vid problematisk frånvaro

Det förekommer att elever som har en problematisk frånvaro också har en psykisk sjukdom, funktionsnedsättning eller en somatisk sjukdom. Skolan kan därför behöva samverka med aktörer inom hälso- och sjukvården, varav de vanligaste är BUP och BUH. Barnpsykiatrien nationellt har inga kliniska riktlinjer eller vårdprogram

²⁷ Knutsson, C. Jennische, Å. & Johansson, S. Projekt SamTid 2012–2013. Ett samarbete mellan Bildningsförvaltningen och Socialförvaltningen i Katrineholms kommun.

för att utreda och behandla psykiatriska besvär vid problematisk frånvaro.

Det har framförts till utredningen att barn- och ungdomspsykiatri är ”osynlig” och att köer till utredning på BUP bidrar till frånvaro. I utredningens enkät ingår en fråga om samverkan mellan elevhälsan och BUP. Knappt fyra av tio svarande anser att den fungerar ganska eller mycket bra, medan tre av tio anser att den fungerar ganska eller mycket dåligt.

BUH är en annan samverkanspart från hälso- och sjukvården som kan vara aktuell vid problematisk frånvaro. Bland barn med autism rapporteras det vara vanligt med problematisk frånvaro. I vissa kommuner är det BUH som erbjuder stöd till dessa elever.

Utredningen har ställt två frågor till landets barnpsykiatriska verksamheter (offentliga och privata) och till landets BUH-mottagningar. Frågorna ställdes via mejlutskick genom samordnare eller verksamhetschef och löd:

1. Har ni riktlinjer/rutiner/handlingsplaner för arbetet med barn, ungdomar och deras familjer i ärenden där det förekommer skolfrånvaro?
2. Ingår ni i en struktur för systematisk samverkan med t.ex. BUP eller socialtjänst kring t.ex. skolfrånvaro?

Ungefär hälften av de 33 tillfrågade lämnade in svar. Vid de BUP-mottagningar som svarade på frågorna uppgav ingen att de har handlingsplaner/riktlinjer/rutiner och vid BUH svarade fyra respondenter att de har sådana. Inom BUP svarade samtliga att de ingår i systematisk samverkan som avser generella frågor, men där skolfrånvaro kan behandlas. Både BUP och BUH uppgav att man samverkar genom samordnad individuell plan (SIP). Utredningen återkommer till SIP i avsnitt 12.6.4. nedan.

I utredningen framkommer flera exempel på samverkan mellan skola och socialtjänst när det gäller frånvaro. Utredningen har inte fått kännedom om lika många exempel som gäller samverkan med hälso- och sjukvården. Däremot finns strukturer för samverkan mellan skola, BUH, BUP och socialtjänst som rör en bredd av frågor och inte enbart frånvaroproblematik. Det finns sannolikt kliniker och mottagningar som samverkar med andra aktörer i frågor som rör frånvaro, men som inte kommit till utredningens kännedom.

Interventioner för frånvaro som är relaterad till ångest och depression

Ångestbesvär och depression kan förekomma vid frånvaro, varför eleven kan behöva stöd av BUP. Det finns vetenskapligt stöd för interventioner för att minska frånvaro som är relaterad till rädsla och ångestbesvär. Dessa studier gäller *school-refusal* eller *school absenteeism*. I en meta-analys från 2015 ingick åtta studier med totalt 435 barn med medelåldern 11,9 år. Närvaro och symtom på ångest användes som mått på utfallet av interventionerna.²⁸ Analysen visade att psykosocial behandling förbättrade närvaron. De behandlingar som prövades mot en annan intervention eller väntelista (dvs. att deltagaren sätts på väntelista till behandling), var psykosociala behandlingar (primärt kognitiv beteendeterapi) som riktades till barn, lärare och föräldrar, eller till någon av dessa. I två studier fick barnet psykofarmaka för ångestbesvär. I tre av studierna var lärare involverade på något sätt.

I de interventioner som har starkast stöd, dvs. kognitiv beteendeterapi, innebär arbetet bland annat att eleven stegvis närmar sig skolmiljön och situationerna som väcker rädsla. Syftet är att eleven ska få korrigerande erfarenheter av att vara i skolan. Viktiga förutsättningar för att detta ska lyckas är att skolan är en trygg miljö för eleven och att eleven får det stöd som behövs.

Vid mindre besvär som inte är relaterade till skolan är det aktuellt med första linjen i den form den förekommer i den aktuella kommunen. Psykiska problem med stor påverkan på den dagliga livsföringen ska däremot behandlas av BUP. Utredningens bedömning är att det i BUP-verksamheter behöver finnas kunskap om riskfaktorer för problematisk frånvaro. Vid problematisk frånvaro där det förekommer en psykiatrisk problematik som bedöms kräva barnpsykiatrisk vård bör BUP ha i uppgift att:

- Samverka med skola och eventuella andra aktörer. Den roll BUP har i samverkan är att bistå med psykiatriska kunskaper, stödja relationen mellan hem och skola samt ansvara för psykiatrisk bedömning, utredning och behandling utan fördröjning.

²⁸ Maynard B.R., m.fl. (2015). Treatment for school refusal among children and adolescents: A systematic review and meta-analysis.

- Erbjudna evidensbaserad behandling för den psykiatriska problematik som är relaterad till frånvaron.
- Ge stöd till vårdnadshavare och syskon och ha en helhetsbild av situationen kring eleven. Det kan t.ex. innebära att stödja vårdnadshavarna att söka stöd för egen social eller psykiatrisk problematik.
- När eleven återgår till skolan bör BUP finnas med under en övergångsperiod. Det här beror på att det finns risk för att elever med problematisk frånvaro kan bli frånvarande på nytt.

Utredningen känner till en barnpsykiatrisk slutenvårdsavdelning i Sverige där man arbetar med patienter som har problematisk frånvaro. Det är inte känt för utredningen om det finns fler slutenvårdsavdelningar som behandlar barn och ungdomar med problematisk frånvaro eller om det finns specifika öppenvårdsmottagningar. Det förekommer att framför allt så kallade mellanvårdsteam inom barnpsykiatri arbetar med den här patientgruppen, men utredningen saknar kännedom om eventuella publicerade resultat.

Närvaro – ett gemensamt ansvar

På motsvarande sätt som redan nämnts under samverkan med socialtjänsten ser utredningen att personal inom BUP, BUH och verksamheter som arbetar med missbruk (vilket kan vara i kommunens regi eller delad regi mellan kommun, region eller landsting) behöver ha kunskap om frånvaro, vad som utgör risker för frånvaro och vilka konsekvenserna kan bli.

I publikationen *Vänd frånvaro till närvaro* berättar Vänersborgs kommun att närvarofrågan står i fokus för alla parter.²⁹ Ökad närvaro stärks genom att även BUP, polis, socialtjänst och ungdomsmottagning ställer frågor om närvaro när de möter barn, ungdomar och vårdnadshavare. Det här förhållningssättet är gynnsamt, eftersom frånvaro kan vara ett symptom på andra problem som psykiska besvär, vilket leder till att berörda verksamheter kan upptäcka dolda problem. Frånvaro är därutöver en risk för andra s.k. riskbeteenden

²⁹ SKL (2013). *Vänd frånvaro till närvaro. Guide för systematiskt skolnärvaroarbeta i kommuner.*

som självskadebeteende, normbrytande beteende etc. Vinsten med att verksamheter utanför skolan frågar om frånvaro är att signalera betydelsen av närvaro för den sociala utvecklingen, hälsan och framtiden. En berättelse som utredningen får ta del av är från civilsamhället. En skolpolitiker berättar om hur en tränare inleder varje träningspass med att fråga barnen om de har varit i skolan och om de har gjort läxorna. Om de inte har gjort det är de inte välkomna på träningen.

12.6.3 Utredningens bedömning avseende kunskap om riskfaktorer

Utredningens bedömning: Personal som möter barn och ungdomar inom skolväsendet, socialtjänst och hälso- och sjukvård bör ha aktuell kunskap om riskfaktorer för problematisk frånvaro för att kunna förebygga frånvaro och främja närvaro.

Skälen för utredningens bedömning

Kunskap om riskfaktorer för frånvaro hos personal som möter barn och ungdomar i skolan rekommenderas i den internationella litteraturen.³⁰ Utredningen bedömer att huvudman, rektor, skolpersonal och personal inom verksamheter som barnpsykiatri och socialtjänst behöver ha kunskap om riskfaktorer för problematisk frånvaro. Det finns flera skäl till detta. Då frånvaro förklaras av flera olika faktorer krävs en systematisk och bred kartläggning av faktorer inom samtliga områden: skolfaktorer, sociala faktorer och individfaktorer. Skolinspektionen³¹ ser i sin kvalitetsgranskning av omfattande frånvaro i grundskolan att skolor brister i kartläggningen av orsaker till frånvaro. Det leder i sin tur till att rätt åtgärder inte sätts in. Att kunna ställa frågor och göra en meningsfull analys av frånvaron och vilka insatser som behövs förutsätter att personalen har kunskap om riskfaktorer för frånvaro.

³⁰ Gregory, I.R. & Purcell, A. (2014). Extended school non-attenders' views: developing best practice.

³¹ Skolinspektionen (2016). Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.

Frånvaro förklaras av faktorer inom olika områden, vilket betyder att frånvaro inte alltid är en fråga enbart för skolan. Det är vanligt att olika aktörer som behöver samverka kring elever med frånvaro har olika syn på vad som orsakar frånvaron. Kunskap om att frånvaro har sina förklaringar i flera områden kan underlätta samverkan.

När det gäller att förebygga frånvaro och främja närvaro på en strukturell nivå betonar Skolinspektionen³² att varje skola behöver undersöka vilka faktorer och förutsättningar som bidrar till närvaro respektive frånvaro på den egna enheten. Vidare behöver varje skola undersöka strukturella faktorer och inte enbart söka förklaringar på individnivå. Kunskap om riskfaktorer krävs även av huvudmän och rektorer för att de ska kunna fatta beslut, organisera och planera så att närvaro kan främjas och frånvaro förebyggas.

Utredningen känner bara till en svensk studie på kunskap hos skolpersonal om riskfaktorer för problematisk frånvaro.³³ I studien rapporterade de svarande att frånvaro kan förklaras av flera olika faktorer, men det framkom också att de svarande främst förlägger förklaringarna till familj och elev. I utredningens enkät till elevhälsan anger nio av tio att de har kunskap om riskfaktorer. Vi vet inte vilken kunskap personal inom barn- och ungdomspsykiatri och socialtjänsten har om riskfaktorer. Det är dock angeläget att respektive verksamhet som möter barn och ungdomar med riskfaktorer för problematisk frånvaro kontinuerligt uppdaterar sin kunskap om riskfaktorer.

Kunskaper om frånvaro skulle för skolans vidkommande kunna inhämtas inom ramen för utbildnings- eller studiedagar, kontinuerlig fortbildning och inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete. När det gäller personal inom socialtjänst och hälso- och sjukvård kan riktlinjer som följs upp genom föreläsningar och utbildningsmoment vara sätt för personalen att få del av aktuell kunskap om riskfaktorer.

³² Skolinspektionen (2014). Rätten till utbildning. Resultatsammanställning efter kvalitetsgranskning.

³³ Gren Landell, M. m.fl. (2015). Teachers' views on problematic school absenteeism in Swedish primary school students.

12.6.4 Hjälpmedel för samverkan mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvården

Avtal och överenskommelser

Många kommuner och landsting eller regioner har skapat strukturer för samverkan genom avtal och överenskommelser som gäller barn och ungdomar. Ett vanligt namn på de här strukturerna är BUS som står för barn i behov av särskilt stöd (t.ex. BUS i Stockholms län, VästBus i Västra Götalandsregionen, NorrBus i Norrlands kommuner).

Vägledning och stödmaterial

Socialstyrelsen har tagit fram en vägledning för samverkan kring barn som far illa³⁴ och en vägledning för placerade barns skolgång och hälsa. Det har framförts till utredningen att de här dokumenten är användbara även vid frånvaro. Ett annat exempel på att tydliggöra samverkan är Stockholms stad som har tagit fram stödmaterial för de riktlinjer som finns kring samverkan mellan socialtjänst och skola.³⁵

Samordnad Individuell Plan (SIP)

Enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen är kommuner och landsting skyldiga att upprätta en samordnad individuell plan (SIP) när den enskilde har behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård för att få sina behov tillgodosedda, förutsatt att den enskilde ger sitt samtycke till att en sådan plan upprättas.³⁶ Syftet med SIP är att tidiga och samordnade insatser ska erbjudas, att barns behov ska identifieras och att familjen ska känna till vilka insatser som pågår eller planeras. Därutöver ska SIP underlätta uppföljning och säkerställa att barnets och familjens behov av stöd tillgodoses. Enligt lagstiftningen kan enbart socialtjänsten och

³⁴ Socialstyrelsen (2013). Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer. Socialstyrelsen & Skolverket (2013). Placerade barns skolgång och hälsa – ett gemensamt ansvar.

³⁵ Stockholms stad (2015). Stödmaterial för samverkan mellan stadsdelsnämndernas verksamheter och skolan.

³⁶ 2 kap. 7 § socialtjänstlagen och 3 f § hälso- och sjukvårdslagen.

hälso- och sjukvården initiera SIP. Flera kommuner har också själva skrivit överenskommelser med skolan, vilket gett skolan möjlighet att initiera SIP.

Utvärdering av SIP

Det framförs i utvärderingar att SIP kommer in för sent, trots att syftet med SIP är att samordnade insatser ska sättas in tidigt.³⁷ I utredningens möten med olika aktörer framförs både positiva och negativa erfarenheter av SIP. Bland svårigheter nämns att ”ingen” är ansvarig. SIP ses också som en god hjälp för att få till en fungerande samverkan, vilket kan leda till att elever återgår i skolgång.

Vid problematisk frånvaro kan det vara aktuellt att samverka med socialtjänsten eller med hälso- och sjukvården. De brister som framkommer kring SIP gäller tydligheten kring ansvarsfördelningen som är en avgörande faktor för en bra samverkan. Det här kan verka konstigt, eftersom SIP handlar om att klargöra ansvarsfördelningen. Det verkar som att det snarare handlar om en brist på ”arbetsledare”. I en uppföljning av SIP framhåller föräldrar värdet av att ha en koordinator eller sammanhållande kontaktperson för SIP.³⁸ Att det finns en s.k. ”case manager” nämns som en förutsättning för samverkan.³⁹ Vid en SIP ska en huvudansvarig utses, men det är för övrigt ett delat ansvar som man ska komma överens om inom gruppen. Vid SIP-möten finns inte heller mandat över resurser, vilket kan leda till att arbetet inte framskrider.

SKL framför i sin slutrapport över *Psynke* att skolan borde omfattas av lagstiftningen gällande SIP. Utredningen anser att det finns alternativa lösningar till detta. Till exempel har man i en kommun tillsatt en person som är ansvarig för att kalla till SIP. Erfarenheterna av detta är att de som kallas till ett SIP-möte kommer och att SIP fungerar bra.⁴⁰ I en annan kommun finns en enhet med 4–5 personer som arbetar som koordinatörer för barn som har fler än två myndighetskontakter. Enheten introducerar SIP, samordnar möten

³⁷ Regionförbundet Uppsala län (2016). Uppföljning av arbetet med Samordnad Individuell Plan i Uppsala län.

³⁸ Ibid.

³⁹ Gellerstedt Coniavitit, L. (2010). Samverkan kring barn och unga i Skärholmen.

⁴⁰ Muntlig uppgift från nationella samordnaren för handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.

och kommer till den centrala elevhälsans möten. Enheten har på så sätt hela kommunens perspektiv och inte enbart en skolas eller ett områdes.

12.7 Stöd för samverkan på ledningsnivå

En fungerande samverkan är beroende av att man på ledningsnivå skapar förutsättningar för samverkan. Vid problematisk frånvaro krävs ofta samverkan över nämnd- och förvaltningsgränser och mellan kommun och region eller landsting.⁴¹ Utöver god samverkan på politisk nivå krävs sådan även på ledningsnivå inom de aktuella verksamheterna.

Det finns exempel på positiva erfarenheter av samverkan mellan kommunala nämnder eller förvaltningar vid bl.a. problematisk frånvaro. Enligt den nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården finns det flera exempel på kommunpolitiskt övergripande mål om ökad närvaro. Utredningen gör samma erfarenhet. Utredningen har haft kontakt med ett antal kommuner där sådan samverkan sker och har genom publicerade rapporter tagit del av ytterligare exempel på samverkan mellan förvaltningar.⁴² Vi har dock inte gjort en systematisk genomgång av alla kommuner. I den nationella samordnarens för den sociala barn- och ungdomsvården uppdrag ingår att stödja kommuner i att ta fram handlingsplaner för sin sociala barn- och ungdomsvård. I de här handlingsplanerna ingår ofta arbetet med att främja barns skolnärvaro.

I Västra Götalandsregionens rapport om att motverka skolmisslyckanden skriver man att insatser behöver samordnas med andra satsningar som syftar till att motverka ojämlika livsvillkor generellt i samhället för att undvika att olika insatser motverkar varandra.⁴³ Rapporten understryker vikten av att berörda förvaltningar tar ett helhetsgrepp och följer uppmaningen i strategin som the World Health Organization (WHO) har utformat i dokumentet *Implementing a*

⁴¹ SKL (2013). Vänd frånvaro till närvaro. En guide för kommunernas systematiska närvaroarbeta. Wallström, H. & Dyne, E. (2105). Skolnärvaro/skolfrånvaro.

⁴² Se t.ex. Stockholms stad (2015). PPSS Pilotprojekt samverkan skola och socialtjänst. Delrapport november 2015.

⁴³ Västra Götalandsregionen (2016). Att motverka skolmisslyckanden. Konsten att kunna ha två tankar i huvudet samtidigt ...

Health 2020 Vision. Governance for Health in the 21st century,⁴⁴ nämligen att staten och civilsamhället behöver samverka för att lösa de stora samhällsutmaningarna, och att olika delar i statsförvaltningen behöver samverka för att nå gemensamma mål. Problematisk frånvaro kan, vid sidan av de negativa effekter den har för individen, också bli en utmaning för samhället. Det krävs att förvaltning och nämnder för socialt stöd och för utbildning samt hälso- och sjukvårdssektorn agerar tillsammans för att motverka problematiken.

12.7.1 Mäta och förbättra förutsättningarna för samverkan

The System Quality and Performance Measure (SQPM) är ett instrument som mäter hur väl samverkan fungerar mellan skola och hälso- och sjukvård, t.ex. BVC, förskola/skola, elevhälsa och BUP. SQPM mäter hur bra verksamheterna bedöms vara på att upptäcka psykiska problem hos barn och ungdomar, att sätta in åtgärder, att remittera och vilket stöd man upplever sig få från samverkande verksamheter. Instrumentet har tagits fram i Storbritannien, men har anpassats och utprovats för svenska förhållanden.⁴⁵

Samverkan har stor betydelse i närvaroarbete. Samverkan innebär många gånger svårigheter och dessa behöver bli kända för verksamheterna som samverkar så att de kan lösas. Utredningen anser därför att samverkan behöver utvärderas med hjälp av beprövade instrument för att optimera förutsättningarna och aktivt lösa problem.

12.7.2 Resurser för samverkan

Utredningen konstaterar att även de bästa ansatser för samverkan kring att främja närvaro kan falla på grund av personalbrist. Personalbrist råder både inom elevhälsa och inom socialtjänst och långa väntetider förekommer till barn- och ungdomspsykiatri, vilket får betydelse även för arbetet med problematisk frånvaro. Utredningen har bl.a. fått kännedom om att en kommun som haft en välfunge-

⁴⁴ WHO (2013). *Implementing a Health 2020 vision: Governance for Health in the 21st century. Making it happen.*

⁴⁵ Persson, S., & Hagquist, C. (2013). *The System Quality and Performance Measure (SQPM): Anpassning för svenska förhållanden.* SKL (2015). *Verksam – Systematisk process för att mäta och utveckla effektiva samverkanssystem.*

rande samverkan kring frånvaro har blivit tvungen att tillfälligt frångå sin samverkansmodell p.g.a. brist på personal inom socialtjänsten.

För att arbeta med ökad närvaro behövs modeller för god samverkan. Samtidigt krävs en basnivå av resurser för att samverkan ska kunna bli realitet och vara patientsäker. I det aktuella läget i Sverige är bristen på socialsekreterare mycket stor.⁴⁶ I ett läge med personalbrist är det än viktigare att rutiner och styrdokument kring samverkan finns och följs för att verksamheten ska fungera. Ledare för olika verksamheter behöver värna och vårda samverkan så att de egna resurserna kan användas effektivt och optimalt.

Det behövs ett ansvarstagande på nationell nivå, huvudmannanivå och chefsnivå för att rekrytera och behålla personal. Det här kan ske genom att verka för en bra arbetsmiljö, säkerställa kompetensförsörjning och satsa på kompetensutveckling.

12.8 Träning i samverkan under utbildning

Utredningen konstaterar att det finns reglering och verktyg för samverkan och att de kan användas för samverkan kring barn med problematisk frånvaro. Samtidigt brister samverkan många gånger. Ett av hindren för att få samverkan att fungera är de olika parternas inställning till samverkan.⁴⁷ För en framgångsrik samverkan behöver parterna ha samverkanskompetens,⁴⁸ dvs. kunskap om vad som främjar och hindrar samverkansprocessen i den kontext man verkar inom. Förmågan att samverka ska utvecklas under grund- och specialistutbildningen. När utredningen gör en genomgång av examensmålen för grundutbildningar med relevans för skolnärvaro (psykologprogrammet, läkarprogrammet, socionomprogrammet och lärarutbildningen) och specialistutbildning till skolsköterska och specialpedagog, finner vi att det i examensmålen ingår formuleringar som rör samverkan. Den enda relevanta utbildning där utredningen inte finner examensmål om samverkan är den statliga rektorsutbildningen.

⁴⁶ www.svt.se/nyheter/inrikes/kommunerna-allt-mer-beroende-av-stafettsocionomer

⁴⁷ Widmark, C. (2015). Divergent conceptions. Obstacles to collaboration in addressing the needs of children and adolescents.

⁴⁸ www.arbetsformedlingen.se/open/god-samverkan/Intervju-om-samverkan.html

Det är ett konstaterande som även utredningen *Se, tolka och agera* (SOU 2010:95) gör.⁴⁹ I slutbetänkandet ligger följande förslag:

Skolverket bör också få i uppdrag att följa upp och utvärdera rektorsutbildningen. Det bör särskilt undersökas i vad mån utbildningen ger tillräcklig kunskap om de regler som styr arbetet med barn och elever med sammansatta behov och samverkansskyldigheten beträffande barn och elever som far illa eller riskerar att fara illa och därmed sammanhängande sekretesslagstiftning.

Utredningen väljer att inte lägga förslag avseende kunskap och praktik i samverkan då det ingår i examensmålen för de i sammanhanget relevanta utbildningarna samt på grund av att vi inte har kunskap om hur kursmomenten fungerar och vilken effekt de ger på praktisk samverkan. Däremot anser vi att utbildningsanordnarna bör uppmuntras att se över att de moment som ska ge studenterna möjlighet att nå examensmålen rörande samverkan är uppdaterade för att möta de utmaningar för samverkan som finns för skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst och att själva utvärdera dessa moment.

Institutioner som erbjuder utbildning till yrken inom skola, socialt arbete och hälso- och sjukvård där samverkan ingår som en nödvändig uppgift behöver ta sig an utbildningsuppgiften så att den ger en positiv effekt på senare praktik. För att studenter ska utvecklas mot målen att ha god samverkanskompetens kan samläsning vara ett sätt. I Sverige har det prövats mellan sjuksköterske- och läkarutbildning, med preliminärt goda resultat.⁵⁰ Det är ännu för tidigt att uttala stöd för en positiv effekt på samverkan i praktiken och det behövs studier på fler yrkesgrupper och på andra områden än vård.⁵¹ Samläsning har även prövats vid Karlstad universitet där man erbjudit en gemensam utbildningsvecka kring barn i utsatta miljöer för socionom- och lärarstudenter. Samläsningen utvärderades genom intervjuer i fokusgrupper före och efter utbildningsveckan. Resultatet visade att både socionom- och lärarstudenterna hade föreställningar och stereotyper om varandras yrken, men att dessa föreställningar nyanserades av samläsningen och att gruppernas syn på samarbete och sin egen yrkesidentitet utvecklades. Författarna

⁴⁹ SOU 2010:95.

⁵⁰ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6484195>, hämtat 5 augusti 2016.

⁵¹ Ibid.

till rapporten framhåller vikten av samläsning mot bakgrund av att samarbete är nödvändigt i arbetslivet, vilket innebär ökade krav på att arbeta i multiprofessionella team.⁵² Utredningen delar bedömningen att samläsning skulle kunna vara ett komplement till att stärka samverkan. Det behöver prövas om samläsning mellan utbildningar i ämnen som rör barn och ungdomar med sammansatta behov av psykosocialt stöd, vård och stöd i sin utbildning kan ha en positiv effekt på inställningen till samverkan och senare praktisk samverkan mellan yrkesgrupper och verksamheter. Samläsning skulle till exempel kunna prövas på lärarprogrammet och socionomutbildningen, men även inom yrkesutbildning till specialpedagog, speciallärare och skolsköterska.

I Sverige finns det kunskap och forskning om samverkan, men det är inte ett eget kunskapsområde. Forskning på effekter av samverkan – process och utfall – är ofta en svår utmaning.⁵³ I den internationella litteraturen finns viss kunskap att hämta om gemensam utbildning, t.ex. *interprofessional education* och *interprofessional collaborative practice*.⁵⁴ Forskning på *interprofessional education* har främst gjorts inom vården. Utredningen bedömer att det vore intressant att applicera kunskapen på elevhälsan och skolans arbete för att möta folkhälsoproblem, såsom barnfetma och psykisk ohälsa i Sverige. Detta beskrivs i en studie där fokusintervjuer gjordes med 33 sjuksköterskestudenter och 32 studenter i socialt arbete.⁵⁵ Studenterna deltog i två seminarier om *interprofessional practice learning*. Resultaten visade att seminarierna gav positiva effekter som att personalen lättare upptäckte barn i behov av hälsofrämjande åtgärder, elever remitterades vidare för vård i större utsträckning än tidigare och planering och genomförande av åtgärder gjordes utifrån ett större helhetstänk.

⁵² Arvidsson, M. & Eriksson, U-B. (2009). Hur blir man socionom respektive lärare?

⁵³ Danermark, B. m.fl. (2012). Samverkan för barns psykiska hälsa.

⁵⁴ Se i Widmark, C. (2015). Divergent conceptions. Obstacles to collaboration in addressing the needs of children and adolescents.

⁵⁵ Lam, W. m.fl. (2012). Implications for school nursing through interprofessional education and practice.

12.9 Närvaroteam och samverkansmodeller

Närvaroteam

SKL pekar i sin slutrapport avseende *Psynk* på att det finns behov av att utveckla tvärprofessionella team som kan möta barn och ungdomar med behov av sammansatt stöd.⁵⁶ De menar att stödinsatser från socialtjänsten skulle kunna tillföras skolan. Samverkansteam för närvaro finns på flera håll i landet. Detta beskrivs bland annat i en rapport om arbetet med skolnärvaro i Göteborgs stad.⁵⁷ Västra Göteborg har ett ”samverkansteam” som involveras när en elev har en frånvaro som överstiger 30 procent. Teamet består av en samordnare, specialpedagoger och socionomer som anlitas av skolor. Det finns tillgång till fältsekreterare, familjehandlare och psykolog för det fortsatta arbetet.⁵⁸

Modeller

Det tar tid för system att utvecklas och spridas och det tar tid att etablera strukturer för samverkan.⁵⁹ Det är därför en vinst om det går att överföra utprovade modeller till andra problem.

SkolFam är ett exempel på samverkan som syftar till att förbättra placerade barns skolgång.⁶⁰ SkolFam har nämnts i utredningens referensgrupper och i svar från ett par skolor i enkäten om elevhälsan som en bra modell för samverkan kring placerade barn. SkolFams arbete utgår bland annat från svensk forskning som visar på att placerade barn får sämre stöd i skolarbetet än barn som inte är placerade. Utifrån detta har man gjort studier på systematiskt arbete med skola och familjehem som har visat på goda effekter på placerade barns skolresultat.⁶¹ När en kommun vill arbeta utifrån den här modellen ansöker den sociala förvaltningen och utbildningsförvaltningen tillsammans till SkolFam. SkolFams nationella arbete bedrivs med stöd av Stiftelsen Allmänna Barnhuset. SkolFam

⁵⁶ SKL (2015). Slutrapport *Psynk*.

⁵⁷ Wallström, H. & Dyne, E. (2015). *Skolnärvaro/skolfrånvaro*.

⁵⁸ Lundgren, M. (2010). *Samverkansteamet och Vändzonen*.

⁵⁹ Coniavitius Gellerstedt, L. (2010). *Samverkan kring barn och unga i Skärholmen*.

⁶⁰ www.skolfam.se

⁶¹ Tordön, R. m.fl. (2014). *Improving foster children’s performance: A replication of the Helsingborg study*.

finns i 26 kommuner.⁶² Arbetet inleds med en kartläggning av elevens styrkor och svårigheter i skolan och även känslomässigt. Därefter gör skolpersonalen, familjehemmet och SkolFamteamet tillsammans upp en plan för att med pedagogiska insatser stärka elevens skolresultat och förebygga skolmisslyckanden.

En modell för arbete med placerade ungdomar med utagerande beteende, *Multi Treatment Foster Care* (MTFC) har använts i Sverige och har evidens från studier i andra länder.⁶³ MTFC syftar till att förstärka en familjehemsplacering genom ett nära samarbete mellan samordnare, ett behandlingsteam, skola, familjehem, ungdom och vårdnadshavare. De intensiva insatserna pågår under 8–12 månader. I modellen ingår färdighetsträning, familjeterapi och individuell behandling. Modellen är så vitt utredningen vet inte prövad för elever med problematisk frånvaro, men den har resulterat i ökad skolnärvaro som ett av flera positiva utfall.

I Danmark har en samverkansmodell som ska underlätta placerade barns övergång till vuxenlivet prövats.⁶⁴ Samarbetsmodellen är multidisciplinär och tvärasektoriell och utmärks av bl.a. följande:

- En fast koordinator som samordnar aktiviteterna kring den unge.
- Den unge är i centrum och har en hög grad av deltagande i vad som beslutas om mål och aktiviteter.
- Avtal ingås mellan samtliga medverkande aktörer och tydliga mål formuleras för den unges utveckling.

I den danska modellen använder man sig av en koordinator, vilket kan jämföras med samordnaren i MTFC. Att ha en person som samordnar arbetet är en framgångsfaktor vid sammansatt psykiatrisk och social problematik och efterfrågas bland annat vid problematisk frånvaro liksom vid samverkan med hjälp av SIP.

Ytterligare en modell för skolsamverkan som har tagits fram är riktad till barn och ungdomar som är placerade vid Statens Institutionsstyrelse (SiS). Modellen (SiSam) har utvecklats i samarbete mellan Statens institutionsstyrelse (SiS) och Specialpedagogiska

⁶² www.skolfam.se/ Informationen hämtad 2016-11-03.

⁶³ www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/sokimetodguidenforsocialarbete/tfco

⁶⁴ <http://socialstyrelsen.dk/unge/eftervaern/om-eftervaern/vejen-til-uddannelse-og-beskaeftigelse/evaluering-af-resultater>

skolmyndigheten (SPSM). Samverkan sker mellan SiS ungdomshem, socialtjänsten och skolan i ungdomens hemkommun och den är inriktad på att hålla aktiv kontakt med ungdomens hemskola under institutionsvistelsen.

12.10 Utredningens slutsatser

Utredningen anser att rektorn tillsammans med elevhälsan bör utveckla arbetssätt och en organisation som underlättar lärares möjligheter att få råd och stöd från elevhälsan kring bemötande av elever. Utredningen anser att skolornas arbete med att främja närvaro och att förebygga och åtgärda frånvaro behöver förbättras och att samverkan mellan lärare och elevhälsa behövs för att åstadkomma detta. Samverkan kring frånvaro behöver även utvecklas och stärkas mellan skolan och externa aktörer. Det finns flera exempel på kommuner med samverkan mellan nämnder/förvaltningar som är specifikt inriktad på att främja närvaro. Det är önskvärt att fler kommuner följer efter. Det är utredningens uppfattning, att verksamheter som själva identifierar behov av samverkan för att lyckas lösa ett gemensamt och svårt problem, bedriver omvärldsbevakning och skaffar sig kunskap om problematisk frånvaro åstadkommer en mer välfungerande samverkan än vad reglering av samverkan kan leda till. Att kommuner använder sig av en social investeringsmodell och gör socioekonomiska analyser för att bedöma kostnaderna för frånvaro om insatser inte görs eller barn placeras i samhällsvård verkar enligt utredningens uppfattning bidra till att kommuner satsar på samverkan mellan förvaltningar och nämnder för att bemöta problematisk frånvaro

Kunskap och förståelse för varandras verksamhetsområden och uppdrag kan främja en god samverkan. Vi tror att verksamhetsövergripande aktiviteter och utbildning för att utveckla ett gemensamt fokus på barns bästa skulle kunna främja samverkan. Vi bedömer också att samverkan kan främjas av att berörda parter delar kunskap om vad som utgör riskfaktorer för frånvaro, vilket utredningen lägger som bedömning.

Vid omfattande och långvarig frånvaro krävs många gånger ett intensivt och långsiktigt arbete med samverkan från flera parter och olika typer av insatser. I dagsläget är kommuner beroende av att anlita

behandlingshem eller privata företag för elever med omfattande frånvaro om kommunen inte själv är framgångsrik i att tillgodose elevens rätt till utbildning. Om kommunerna tar sig an arbetet själva är det ett resurskrävande arbete som ofta sträcker sig över en lång tid, kanske ett eller två år. Flera utvärderingar i kommuner som har arbetat med elever med omfattande frånvaro visar att frånvaron har minskat som en följd av arbetet, men många elever har fortfarande frånvaro och problem med psykiska besvär kan kvarstå. Problematisk frånvaro kan leda till stort lidande och kostnader för elever, familjer och samhället. Utredningen anser att det är angeläget att kommuner har tillgång till en validerad och utprövad modell som innefattar de åtgärder som krävs för att häva frånvaro och de problem som är relaterade till frånvaron. I nuläget uppfinner varje kommun sin egen modell, många gånger med inspiration från andra kommuner. De arbeten som pågår verkar i flera fall vara beroende av eldsjälar som utför ett framgångsrikt arbete, men arbetet blir sårbart om det är bundet till eldsjälarna.

Utredningen anser att det finns behov av att utveckla en modell för samverkan vid problematisk frånvaro och andra samtidiga problem. Modellen behövs när eleven har behov av insatser från skola, socialtjänst och barnpsykiatrisk verksamhet eller annan verksamhet inom hälso- och sjukvården. Det finns vetenskapligt prövade modeller för samverkan kring barn med sammansatta behov som skulle kunna modifieras till arbete med problematisk frånvaro. Det är angeläget att åtgärderna vid en svår problematik som långvarig och omfattande frånvaro är evidensbaserade. En modell gör att arbetet kan drivas långsiktigt och stabilt, i stället för att vara beroende av eldsjälarna. En del kommuner som utredningen har varit i kontakt med har utvecklat närvaroteam för att undvika placeringar på behandlingshem. MTFC är en modell som syftar till att undvika institutionsplaceringar. Det finns flera fördelar med MTFC. Modellen har prövats vetenskapligt av olika forskargrupper och den har implementerats och prövats i olika länder. Modellen innehåller stöd till familjen, till ungdomen och till skolan. I modellen ingår också att en samordnare ska utses, vilket är viktigt vid problem som kräver samverkan mellan flera aktörer.

13 Överlämningar vid övergång inom och mellan skolor

Min nya skola från åk 7 visste allting om min frånvaro. Jag fick träffa min mentor på måndagar och torsdagar. Jag gick i skolan under 8:an och sedan halva 9:an. Då började jag få panik, jag behövde betyg för gymnasiet. Jag vet inte om min nya gymnasieskola får veta om min frånvaro. Jag måste berätta själv så att jag kan få hjälp.¹

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur arbetet med närvaro-främjande åtgärder kan förbättras. I det här kapitlet behandlas överlämningar vid övergångar inom och mellan skolor. Övergångar handlar om att den avlämnande verksamheten ger relevant information till den mottagande verksamheten. Det handlar också i hög grad om att den mottagande verksamheten aktivt tar emot och använder sig av informationen.²

Bestämmelser om övergångar och samverkan mellan skolformer finns i läroplanerna.³ Av läroplanerna framgår att läraren, i samverkan med arbetslaget i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet, ska förbereda eleverna och deras vårdnadshavare inför övergångar och vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd och ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.

För elever med problematisk frånvaro eller andra svårigheter i sin skolsituation är det viktigt att det sker en professionell överlämning vid övergångar i skolan eller mellan skolor. Det finns en

¹ Intervjuad ungdom i utredningen U 2015:11.

² Skolverket (2014). Stödmaterial. Övergångar inom och mellan skolor och skolformer.

Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan.

³ SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251 och SKOLFS 2010:255.

ökad risk för att elever ska utveckla eller falla tillbaka i frånvaro vid övergångar.⁴

Kapitlet inleds med en redogörelse för de vanligaste övergångarna. Därefter följer en problembeskrivning, vilken följs av utredningens förslag som syftar till att relevant information ska följa eleven vid övergångar. Utredningens förslag innebär att en systematisk överlämning ska göras när en elev övergår från en skolenhet till en annan. Utredningen föreslår också att läraren vid övergångar särskilt ska uppmärksamma elever med problematisk frånvaro. Därutöver föreslår utredningen att uppgift om frånvaro utan giltigt skäl ska införas i avgångsintyg i de fall ett sådant utfärdas.

Flertalet elever är med om minst sex övergångar under sin tid i skolväsendet. I förskolan sker ofta en övergång från en yngre till en äldre barngrupp. Därefter sker en övergång till förskoleklass, vilken följs av en övergång till den obligatoriska skolan, dvs. grundskolan, grundsärskolan, sameskolan eller specialskolan. Inom grundskolan sker ofta övergångar inför årskurs 4 och inför årskurs 6 eller 7. Efter den obligatoriska skolan övergår de flesta eleverna till gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Av eleverna som avslutade årskurs 9 i grundskolan läsåret 2014/15 övergick 98 procent till gymnasieskolan följande läsår.

När t.ex. familjer flyttar, skolpersonal byts ut, skolor omorganiseras eller läggs ner kan antalet övergångar för elever ytterligare öka. Det fria skolvalet har också lett till att elever går vidare till flera olika skolor än tidigare.⁵ Det här ställer stora krav på samverkan och rutiner mellan avlämnande och mottagande verksamheter.

Övergången till gymnasieskolan är generellt sett den mest komplexa. Eleverna sprids till ett större antal skolor. De söker till en mängd olika program och antagningsprocessen pågår under en lång tid. Många väljer en skola som ligger i en annan kommun än den de bor i. På våren då överlämnande och informationsutbyte ofta sker är inte de slutliga betygen satta. Många gånger är det därför svårt för de avlämnande grundskolorna att senare få information om vilka gymnasieskolor som har tagit emot elever från grundskolan. Det är dessutom vanligt att elever byter program eller skola under den första

⁴ Se t.ex. Knollman, M., m.fl. (2010). School avoidance in the view of the child and adolescent psychiatry: Symptomatology, development, course, and treatment.

⁵ Skolverket (2014). Stödmaterial. Övergångar inom och mellan skolor och skolformer. Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan.

terminen i gymnasieskolan, vilket ytterligare kan försvåra överföringen av information.⁶

13.1 En bristfällig överföring av information vid överlämningar

... Bra överlämningar är särskilt svårt när den nya skolan snabbt behöver komma igång med lite mer omfattande anpassningar, extra anpassningar eller särskilt stöd.⁷

Vid övergångar inom en skola, mellan skolor eller skolformer finns risken att viktig information som gäller elever inte överförs. Det här kan påverka alla elever, men i synnerhet dem som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd.⁸

För elever med svårigheter i sin skolgång är övergångar kritiska. Övergångar kan leda till att elever utvecklar frånvaro och elever med en tidigare frånvaro som åtgärdats kan återfalla i frånvaro. Det är alltså av yttersta vikt att information som kan underlätta för dessa elever överförs till elevens nya sammanhang. Det handlar om samverkan mellan avlämnande och mottagande sammanhang. Att information överförs utgör dock inte i sig en tillräcklig förutsättning för att lyckas. Mottagaren av informationen måste också ha befogenheter, kunskap och mandat att hantera informationen.

Att skolan tar sitt ansvar för de här eleverna har stor betydelse. Det är de professionella i skolan som kan göra en bedömning av elevens behov av anpassningar och stöd. Det är skolans ansvar att i samarbete med vårdnadshavare se till att relevant information vid övergångar överförs.

På många håll fungerar överlämningar mellan skolor bra, men på andra håll finns det brister i överföringen av information om elever vid övergångar.

Enligt Myndigheten för delaktighet⁹ finns det problem med försenade eller obefintliga åtgärder i samband med rörelse mellan

⁶ Ibid.

⁷ Öhman, A. <https://prestationsprinsen.wordpress.com/2015/05/28/11-tips-overlamning-mellan-skolor/>, nedladdat 2016-07-28.

⁸ SOU 2010:95.

⁹ Myndigheten för delaktighet (2016). Utvärdering och analys av funktionshinderspolitiken 2011–2016.

skolor eller årskurser. Andelen elever med någon form av åtgärdsprogram ökar kontinuerligt under årskurs 1–5, för att sedan minska till årskurs 7. Minskningen kan bero på att de åtgärder som en skolenhet utarbetat åt eleven inte uppmärksammas och följer med eleven till nästa skolenhet. Detta kan enligt myndigheten medföra allvarliga konsekvenser för elever som riskerar att bli utan det särskilda stöd de har rätt till under betydande delar av utbildningen. För att säkerställa utbildningens jämlikhet ur stödsynpunkt behöver därför samverkan mellan olika skolenheter och skolformer förbättras.

I Barnombudsmannens enkät¹⁰ svarade knappt 60 procent av rektorerna att de vid ett skolbyte alltid frågar elever med särskilt stöd om eleven vill att de ska informera den nya skolan om detta. Resultatet tyder på att det är relativt vanligt förekommande att den här frågan inte ställs och att information följaktligen inte överförs.

Utredningens uppfattning är att en bristfällig överföring av information vid överlämningar framför allt har att göra med att ansvaret för överföring av information vid övergångar och vad informationen ska bestå av är oklart och att många upplever att bestämmelserna om sekretess är svårhanterliga. Att hantera övergångar låter sig heller inte göras i de fall då avlämnande skola inte har kännedom om vilken den mottagande skolan är. Det finns ingen skyldighet för avlämnande skola att ta reda på vilken den mottagande skolan är och ingen skyldighet för mottagande skola att kontakta avlämnande skola.

13.2 Ansvar för överlämning och mottagande av information vid övergångar ska vara tydligt

Tre framgångsfaktorer vid överlämningar kan särskilt nämnas. Den första handlar om vikten av ett förtroendefullt samarbete mellan skola och vårdnadshavare. Den andra framgångsfaktorn är att det finns en välfungerande samverkan. Den tredje faktorn belyser vikten av att dokumentationen om elever håller en hög professionell nivå.¹¹

¹⁰ Barnombudsmannen (2016). Respekt. Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd.

¹¹ SOU 2010:95.

En möjlig väg för hemkommunen att arbeta med skolpliktsbevakningen kan vara att kommunen utarbetar centrala riktlinjer för övergångar för att stödja elevernas fortsatta lärande.¹²

Att skolor har rutiner och arbetssätt som underlättar elevers övergångar är viktigt. Det måste vara tydligt vilket ansvar lärare och övrig skolpersonal har i samband med övergångar.

Specialpedagogen har ofta en betydelsefull funktion och kan t.ex. ha rollen som övergångssamordnare. I den funktionen kan det ingå att skapa en samlad bild av behoven i både den elevgrupp som lämnar skolan och den elevgrupp som ska börja på skolan. Det kan också ingå att stödja och vägleda personal när det gäller extra anpassningar och särskilt stöd som elever är i behov av.¹³ I elevhälsans arbetsuppgifter ingår också att samverka med socialtjänst, ungdomsmottagningar samt hälso- och sjukvård.¹⁴ För att den mottagande verksamheten ska ha möjlighet att redan från start kunna erbjuda eleverna en tillgänglig undervisning behövs en god framförhållning. Det kan t.ex. finnas behov av anpassningar i form av hörselslingor, ljuddämpande tak- och väggskivor, rullstolsramper eller av att anställa personal med speciell kompetens.¹⁵ Mottagande verksamhet kan förebygga svårigheter genom att redan initialt ha gjort anpassningar utifrån elevens behov. Detta gäller elever som t.ex. har hög frånvaro.¹⁶

Studie- och yrkesvägledaren kan ha en avgörande roll i samband med övergångar, framför allt när det gäller grundskolans högre årskurser samt inför och under utbildning i gymnasieskolan.

Skolverket har publicerat ett stödmaterial, *Övergångar inom och mellan skolor och skolformer* där det bl.a. ingår exempel på olika blanketter som kan användas vid övergångar.¹⁷

¹² Ibid.

¹³ Skolverket (2014). *Övergångar inom och mellan skolor och skolformer*. Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan.

¹⁴ Socialstyrelsen och Skolverket (2014). *Vägledning för elevhälsan*.

¹⁵ Skolverket (2014). *Övergångar inom och mellan skolor och skolformer*. Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan.

¹⁶ Skolverkets allmänna råd (2012). *Arbete med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro*.

¹⁷ Skolverket (2014). *Övergångar inom och mellan skolor och skolformer*. Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan.

13.3 Sekretess och tystnadsplikt

13.3.1 Offentlighet och sekretess i skolor med offentlig huvudman

För skolor med offentlig huvudman gäller offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen innebär en rätt till insyn och en rätt att ta del av offentliga uppgifter i allmänna handlingar. Det följer av tryckfrihetsförordningen (TF) att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och har inkommit dit eller upprättats där (2 kap. 3 § TF). Det finns särskilda bestämmelser i TF om när en handling ska anses vara förvarad, inkommen respektive upprättad.

Uppgifter i allmänna handlingar är offentliga om det inte finns en uttrycklig bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) som skyddar uppgiften. När någon begär att få ut eller ta del av en uppgift måste skolan därför pröva, dels om uppgiften finns i en allmän handling, dels om uppgiften är offentlig eller skyddas av sekretess. Uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådan elevhälsa som hänför sig till psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats omfattas av en presumtion för sekretess. Sådana uppgifter får bara lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller en närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 2 § första stycket OSL). I OSL används begreppet "särskild elevstödande verksamhet i övrigt" som ett samlingsbegrepp för sådan särskild elevstödande verksamhet som ligger utanför de psykologiska, psykosociala eller specialpedagogiska insatser som bedrivs inom elevhälsan. För uppgifter om enskildas personliga förhållanden i särskild elevstödande verksamhet i övrigt gäller en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Det innebär att sekretess endast gäller om det kan antas att berörda (den enskilde eller någon närstående) lider men av om uppgifter lämnas ut. En presumtion för offentlighet gäller i övrigt också för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden.

Eftersom en utredning om särskilt stöd ligger utanför de insatser som bedrivs inom elevhälsan omfattas en sådan utredning av bestämmelsen om sekretess i särskild elevstödande verksamhet i övrigt. Uppgifter om enskildas personliga förhållande i en sådan utredning kan således hemlighållas om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men av att uppgiften röjs. Då åtgärdsprogram utgör ett beslut faller åtgärdsprogram utanför det sekre-

tessreglerade området. Regleringen innebär alltså att uppgifter om enskildas personliga förhållanden i en utredning om särskilt stöd kan omfattas av sekretess, men att ett beslutat åtgärdsprogram är en offentlig allmän handling. Uppgifter som hänför sig till en elevs studieresultat eller dennes frånvaro anses inte vara hänförliga till den elevstödande verksamheten och torde i regel vara offentliga.¹⁸ Uppgifter om anledningen till frånvaro kan omfattas av sekretess och kan inte lämnas ut utan en sekretessprövning.

Sekretess till skydd för en underårig kan gälla även i förhållande till dennes vårdnadshavare. Som huvudregel gäller dock sådan sekretess inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning denne enligt föräldrabalken har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter. Om sekretess inte gäller i förhållande till vårdnadshavaren förfogar denne ensam eller, beroende på den underåriges ålder och mognad, tillsammans med den underåriga över sekretessen till skydd för den underåriga.¹⁹

Det finns sekretessbrytande bestämmelser som kan underlätta samverkan bl.a. samtycke. Vid sekretess för en uppgift gör ett samtycke från eleven och elevens vårdnadshavare (beroende på elevens ålder) att uppgiften ändå kan lämnas ut. Den enskilde kan helt eller delvis häva den sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i OSL.²⁰ Detta möjliggör överföring av information och dokumentation mellan personal med olika sekretessgrader, mellan olika skolformer, skolor med olika huvudmän, samt mellan olika kommuner och olika myndigheter.

13.3.2 Tystnadsplikt i skolor med enskild huvudman

För uppgifter hos enskilda huvudmän gäller inte offentlighetsprincipen. En fristående skola kan, men behöver därför inte lämna ut uppgifter eller handlingar till utomstående.

För att skydda barn och elever i fristående skolor finns det bestämmelser om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet i skollagen²¹ som innebär att en fristående skola inte får lämna ut uppgifter

¹⁸ Prop. 1979/80:2.

¹⁹ 12 kap. 3 § OSL och 6 kap. 11 § föräldrabalken.

²⁰ 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL.

²¹ 29 kap. 14 § skollagen.

som anses som särskilt skyddsvärda. Tystnadsplikten innebär ett förbud både mot att lämna ut uppgiften muntligen eller i en handling.

Vid tystnadsplikt för en uppgift gör ett samtycke från eleven (beroende på elevens ålder och mognad) och elevens vårdnadshavare att uppgiften ändå kan lämnas ut.

I betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor*²² föreslås att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också ska gälla handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Det skulle innebära att offentlighets- och sekretesslagen (OSL) blir tillämplig på fristående skolor. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017. Betänkandet bereds i Regeringskansliet vid tidpunkten för publiceringen av detta betänkande.

Utredningen anser att principerna för överlämnande av information om en enskild elev ska vara de samma för fristående, kommunala och statliga skolor. Då det i betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* föreslås att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också ska gälla handlingar hos huvudmän för fristående skolor har utredningen dock avstått från att utarbeta något förslag avseende detta.

13.3.3 Samtycke krävs för behandling av känsliga personuppgifter

Allt fler skolor har elektroniska ärendehanteringssystem som innebär en ökad datoriserad behandling av personuppgifter.

Det är huvudmannen som har det yttersta ansvaret enligt personuppgiftslagen (1998:204, PuL) för hur personuppgifterna behandlas. Det kan exempelvis lyftas att om det i samband med närvarorapportering registreras att eleven är sjuk måste vårdnadshavarens eller elevens samtycke till registreringen inhämtas. Detta gäller även om inga symtom eller diagnoser registreras. Utan samtycke får skolan bara registrera att eleven varit giltigt frånvarande eller liknande.

I personuppgiftslagen definieras samtycke som varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registre-

²² SOU 2015:82.

rade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne.²³

När det gäller känsliga uppgifter, det vill säga uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening samt sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv krävs att samtycket ska vara uttryckligt.²⁴ Det innebär att samtycket måste komma till uttryck på ett särskilt tydligt sätt. Det betyder att det ligger i den personuppgiftsansvariges intresse att välja en form för samtycket som tydligt visar den registrerades vilja.

För att samtycket ska vara giltigt enligt personuppgiftslagen ska den registrerade ha fått tillräcklig information om behandlingen av uppgifter. Den registrerade måste ha fått sådan information att hen kan ta ställning till om hens personuppgifter ska få behandlas för det ändamål och på det sätt som planerats. Ett samtycke kan alltså inte omfatta annan behandling än sådan som den registrerade fått information om.

13.3.4 Förslag om en systematisk överlämning när en elev övergår från en skolenhet till en annan

Utredningens förslag: En systematisk överlämning ska göras när elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan övergår från en skolenhet till en annan skolenhet inom skolformen eller mellan skolformerna. Överlämningen avser relevanta uppgifter som kan behövas för att underlätta elevernas övergångar mellan skolenheter.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen anser att elevers övergång mellan skolenheter behöver förbättras. På många håll fungerar överlämningar mellan skolor bra, men på andra håll finns det brister i överföringen av information om elever vid övergångar. Övergångar utgör en riskfaktor för att utveckla frånvaro eller falla tillbaka i frånvaro som har åtgärdats.

²³ 3 § PuL.

²⁴ 13 och 15 §§ PuL.

Det är därför viktigt att information om exempelvis problematisk frånvaro, skriftliga bedömningar, extra anpassningar eller särskilt stöd samt de åtgärder som vidtagits på en skola överförs till elevens nya skola. Överlämningen av information bör om möjligt ske i god tid innan eleven kommer till den nya skolan. Genom informationsutbytet skapas förutsättningar för ett bättre mottagande i elevens nya sammanhang.

En framgångsfaktor vid överlämningar är att det finns ett förtroende och ett samarbete mellan skola och vårdnadshavare. Vid utarbetande av åtgärder för elever med problematisk frånvaro är det viktigt att elever och vårdnadshavare är delaktiga. Om en elev får stöd i form av extra anpassningar ska detta dokumenteras i elevens skriftliga individuella utvecklingsplan i de årskurser där sådana finns.²⁵ I de fall som en elev får särskilt stöd dokumenteras detta i stället i ett åtgärdsprogram.²⁶

Extra anpassningar i individuell utvecklingsplan eller åtgärdsprogram som utarbetas med anledning av att eleven behöver särskilt stöd på grund av problematisk frånvaro måste upprättas på ett sådant sätt att de tar hänsyn till elevens integritet, men ändå uppfyller kraven enligt skollagen. I utredningen om utsatta barn i skolan²⁷ lyfts vikten av att skolans dokumentation behöver hålla en hög professionell nivå för att vårdnadshavare ska vara positiva till att den överlämnas och för att den ska kunna leda till en bra lärandesituation för barn och elever. Vidare bör dokumentationen ses över kontinuerligt och uppdateras.

Utgångspunkten vid utarbetande av extra anpassningar i en individuell utvecklingsplan eller särskilt stöd i ett åtgärdsprogram är att dokumentationen ska godkännas av vårdnadshavare. Utredningen anser därför att skolan i samband med att elever och vårdnadshavare godkänner dokumentationen bör inhämta samtycke för att informationen ska medfölja eleven vid övergångar och på så sätt hantera sekretesshinder. Sekretess till skydd för enskild hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller en annan myndighet, om den enskilde samtycker till det (10 kap. 1 § OSL). Den enskilde kan helt

²⁵ 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 och 16 a §§, 12 kap. 13 och 13 a §§, 13 kap. 13 § skollagen. Se även prop. 2013/14:160.

²⁶ 3 kap. 9 § skollagen. Se även Skolverkets allmänna råd med kommentarer (2014). Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

²⁷ SOU 2010:95.

eller delvis häva den sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i OSL (12 kap. 2 § OSL). Samtycket (som kan ges i förväg) kan också vara partiellt då det exempelvis kan avse en viss uppgift i en större informationsmängd eller rikta sig enbart till en viss adressat. Det är alltid möjligt att ta tillbaka ett samtycke som lämnats.

Det förekommer att vårdnadshavare motsätter sig en informationsöverföring mellan avlämnande och mottagande skola. Vårdnadshavare och elever kan ha förhoppningar om att svårigheter som förekommit på en skola inte ska återupprepas på följande skola om eleven får en möjlighet att börja om. I dessa fall anser utredningen att skolan bör sträva efter att resonera med vårdnadshavare och elev för att betona vikten av att relevant information överförs. Utredningen anser att det är en förutsättning för att en nystart ska kunna lyckas för eleven att en eventuell tidigare problematik ska vara känd av den mottagande skolan. När informationen brister kan det leda till att det tar längre tid att få rätt stödinsatser på den nya skolan. En förutsättning för ett gott mottagande är att de personer som kommer att ha mest kontakt med eleven även får ta del av informationen för att inte kunskaper och erfarenheter ska falla bort. Det är sällan ett vinnande koncept att behandla eleven som ett oskrivet blad. Det är bättre att resonera med eleven och vårdnadshavaren om hur tidigare stödinsatser har fungerat och komma fram till en gemensam planering. Uppgifter om exempelvis betyg, frånvaro eller åtgärdsprogram som inte innehåller känsliga uppgifter kräver dock inte samtycke för att överlämnas.

Viktig information att överföra till den nya skolan eller klassen är:

- Vad som fungerat bra
- Elevens styrkor
- Riskfaktorer att ta hänsyn till
- Skolnärvaro över tid
- Information om tidigare timplan och betyg
- Information om tidigare anpassningar som varit nödvändiga för att eleven ska trivas.

Mottagande skola har ett ansvar att se till att information från avlämnande skola når den eller de personer som har mandat och befogenhet att arbeta med extra anpassningar och särskilt stöd för den individuella eleven. Att minimera risken för skolmisslyckande och ge rätt anpassningar från börjar sänker elevens stress och ökar tryggheten i den nya skolsituationen. För att förebygga ny frånvaroproblematik och för att få elever motiverade att våga tro att de klarar skolgången trots tidigare svårigheter och misslyckanden, behöver elev och lärare snabbt ha bilden klar för sig över var eleven står. Genom att utgå från vad eleven redan har klarat får mottagande lärare information om elevens styrkor och det är motiverande för eleven att kunna utgå från vad hen redan kan respektive vad hen behöver gå vidare med.

Utredningen bedömer i likhet med Gymnasieutredningen (U 2015:01, SOU 2016:77) att elevers övergång från grundskolan till gymnasieskolan behöver förbättras och utredningen ställer sig positiv till Gymnasieutredningens förslag om att grundskolan och gymnasieskolan ska sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete och att en systematisk överlämning ska genomföras när elever övergår från grundskolan till gymnasieskolan. Utredningen erfar att bland elever med studieavbrott i gymnasieskolan är problem med närvaro i grundskolan snarare regel än undantag och det är därför särskilt viktigt med överlämning av information om frånvaro vid övergången till gymnasieskolan. Utredningen anser dock att det bör införas en vidare skyldighet för skolor att systematiskt överlämna relevant information som enligt utredningens mening inte endast bör omfatta övergången från grundskolan till gymnasieskolan, utan gälla alla övergångar, såsom skolbyten inom en skolform eller övergång till en annan skolform. Utredningen föreslår därför att en systematisk överlämning ska ske när elever övergår från en skolenhet till en annan skolenhet. Kravet på överlämning avser i likhet med Gymnasieutredningens förslag relevanta uppgifter som kan behövas för att underlätta elevernas övergångar. De skolenheter som överföringen gäller ska systematiskt överföra och ta emot uppgifter om elever, men formerna för överföringen bör bestämmas lokalt. I fråga om fristående skolor med enskild huvudman innebär förslaget att uppgifter kan lämnas vidare med stöd av den föreslagna bestämmelsen, även om det i vissa fall kan kräva samtycke av vårdnadshavare om uppgifterna är känsliga. Utredningen föreslår även att sameskolan

ska omfattas av regleringen i den av Gymnasieutredningen föreslagna paragrafen 3 kap. 3 a § om förtroendefullt samarbete.

Bestämmelsen bör införas i skollagen.

13.3.5 Förslag om lärares roll vid övergångar

Utredningens förslag: I läroplanerna för de obligatoriska skolformerna ska det anges att läraren vid övergångar mellan skolor och skolformer särskilt ska uppmärksamma elever vars frånvaro riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål för att underlätta elevernas övergångar mellan skolor och stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv.

Skälen för utredningens förslag

För elever som har svårigheter i sin skolgång, exempelvis elever i behov av särskilt stöd, kan övergångar till nya stadier eller en ny skola vara speciellt krävande. Kännetecknande för övergångar är att det sker förändringar i de relationer som eleven haft i skolan. Övergången från mellanstadiet till högstadiet kan vara särskilt svår för elever. Högstadiet innebär ofta ett större sammanhang än tidigare för eleverna, många olika lärare och fler förflyttningar. En annan förändring är att eleven förväntas ta ett mycket större eget ansvar jämfört med på mellanstadiet. Speciellt komplicerad kan den här övergången vara för elever med problematisk frånvaro eller elever som uppvisar riskfaktorer för frånvaro. Problematisk frånvaro är vanligast förekommande på högstadiet och därför är det viktigt att information medföljer elever vid övergångar i dessa årskurser och vid övergången till gymnasieskolan. Övergångar sker också när skolpersonal slutar eller byts ut. Även ett byte av klass kan vara en riskfaktor för en elev som har haft mycket frånvaro. Av det här skälet är en bra överföring att betrakta som en närvarofrämjande åtgärd. Det är viktigt att information som gäller eleven överförs i god tid inför elevens nya sammanhang eller skola för att underlätta för eleven i det nya sammanhanget. Bestämmelser om övergångar och samverkan

mellan skolformer finns i läroplanerna.²⁸ Av läroplanerna framgår att läraren, i samverkan med arbetslaget i förskolan, lärare i övriga berörda skolformer och fritidshemmet, ska förbereda eleverna och deras vårdnadshavare inför övergångar och vid övergångar särskilt uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd och ta tillvara möjligheter till kontinuerligt samarbete om undervisningen i förskoleklassen, skolan och fritidshemmet. Utredningen föreslår därför att läraren vid övergångar särskilt ska uppmärksamma elever med problematisk frånvaro, eftersom övergångar kan utgöra en riskfaktor för ytterligare frånvaro. För att tydliggöra vikten av lärarens aktiva handlande föreslår utredningen att detta ska regleras i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna. Förslaget syftar till att understryka lärarens roll vid övergångar mellan skolor, skolformer och andra övergångar inom skolan för att skapa sammanhang, kontinuitet och progression i elevernas utveckling och lärande som utredningen bedömer kan underlätta situationen för eleven i det nya sammanhanget och i ett långsiktigt perspektiv kan stödja elevernas utveckling och lärande.

13.3.6 Förslag om uppgift om ogiltig frånvaro i avgångsintyg

Utredningens förslag: I likhet med terminsbetyg ska omfattningen av elevens ogiltiga frånvaro redovisas i elevens avgångsintyg.

Skälen för utredningens förslag

Ett avgångsintyg ska enligt 6 kap. 17 § skolförordningen utfärdas om en elev avgår från utbildningen hos en huvudman utan att slutbetyg utfärdas, eller när en elev i sameskolan avgår från utbildningen innan eleven har gått ut årskurs 6.

²⁸ SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251 och SKOLFS 2010:255.

Intyget ska innehålla uppgifter om

1. den årskurs i vilken eleven slutat
2. tiden för avgången
3. de ämnen i vilka eleven undervisats
4. i förekommande fall senaste betyg i ämnen, och
5. antal timmar undervisningstid som eleven erbjudits.

Rektorn ska utfärda avgångsintyget. Ett avgångsintyg ska sändas till elevens vårdnadshavare och om det är känt var eleven ska fortsätta sin utbildning ska intyget också sändas till huvudmannen för utbildningen. Frånvaro utan giltigt skäl ska redan i dag i förekommande fall framgå av terminsbetyget. För att framhålla vikten av att eleven är närvarande i skolan föreslår utredningen att det i bestämmelsen ska läggas till en punkt om att antalet timmar som eleven varit ogiltigt frånvarande under den senaste avslutade terminen ska noteras i avgångsintyget, i likhet med hur motsvarande uppgifter ska anges i terminsbetyg.

Utredningen har erfarit, att det förekommer att vårdnadshavare till elever som har en omfattande frånvaro väljer att byta skola som en följd av att skolan uppmärksammat frånvaron. I dessa fall anser utredningen att mottagande skola behöver få kännedom om omfattningen av elevens frånvaro utan giltigt skäl för att kunna säkerställa elevens rätt till utbildning och vid ett tidigt skede uppmärksamma ett eventuellt riskbeteende. Utredningens förslag syftar till att information om frånvaro utan giltigt skäl ska följa med eleven vid en övergång till en ny skola.

Uppgifter om frånvaro anses inte hänförliga till elevstödande verksamhet i den betydelse detta begrepp har i 23 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Av detta följer, att sådana uppgifter i regel torde vara offentliga.

Av hänsyn till elevens rättssäkerhet är det av stor vikt att skolan noga dokumenterar frånvaron och att eleven och dennes vårdnadshavare har tillgång till uppgifterna. För att säkerställa att det som redovisas i avgångsintyget stämmer ska eleven innan uppgiften om den ogiltiga frånvaron förs in i dokumentet ha möjlighet att kontrollera denna uppgift.

14 Ett systematiskt kvalitetsarbete för att minska frånvaro och stärka närvaro

14.1 Syftet med systematiskt kvalitetsarbete

Enligt Skolinspektionen innebär ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete ett gott ledarskap i en lärande skola där alla elever ges möjlighet att nå så långt som möjligt.¹ Syftet med ett systematiskt kvalitetsarbete är att identifiera och prioritera utvecklingsområden för att uppfylla de nationella målen. Syftet är också att skapa delaktighet och dialog om måluppfyllelsen och om orsakerna till eventuella brister.²

Systematiskt kvalitetsarbete innebär att strukturerat och kontinuerligt planera, följa upp, analysera och dokumentera verksamheten för att utveckla den så att de nationella målen för utbildningen uppfylls. Begreppen kontinuerligt och systematiskt innebär att arbetet ska bedrivas strukturerat och uthålligt och med fokus på långsiktig utveckling.

Kravet på att följa upp och utvärdera utbildningens kvalitet är inte nytt. Sedan början av 1990-talet har ansvarsfördelningen inneburit att staten anger mål, krav och riktlinjer för utbildningen. Ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet ligger på både huvudman och rektor. Dialog och ömsesidigt informationsutbyte mellan huvudman och rektor är därför viktigt för att arbetet ska vara framgångsrikt.

Kvalitetsarbetet är en viktig förutsättning för likvärdighet och rättssäkerhet för eleverna.³ Ytterst handlar det om att alla elever ska erbjudas en likvärdig utbildning av hög kvalitet oberoende av bostads-

¹ Skolinspektionen (2012). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring.

² Skolverket (2015). Kvalitetsarbete i praktiken.

³ Skolverket (2015). Allmänna råd med kommentarer. Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

ort, kön och social eller ekonomisk bakgrund. Likvärdig utbildning innebär inte att utbildningen ska vara likformig eller att alla elever ska få lika mycket resurser. De nationella målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar.⁴ Kvalitetsarbetet är en förutsättning för att kunna upprätthålla och utveckla utbildningens kvalitet.⁵

Som ytterst ansvarig för genomförandet av utbildningen behöver huvudmannen följa upp måluppfyllelsen och likvärdigheten. När skolans kvalitetsarbete brister är det den enskilda eleven som blir lidande och inte får sina rättigheter tillgodosedda. Det är eleven som inte får den undervisning hen har rätt till, som måste gå till en skola som kan kännas otrygg och där den förebyggande elevhälsan kanske inte fungerar.⁶ Skolans systematiska kvalitetsarbete har en avgörande betydelse för att skolan ska utvecklas framåt och kunna ge eleverna de bästa förutsättningarna att lära och utvecklas. Det bygger på att skolorna leder, planerar, utvärderar och åtgärdar sin verksamhet kontinuerligt och systematiskt. I detta ingår att rektor med hjälp av lärarkollegiet analyserar t.ex. elevernas frånvaro för att därefter sätta in rätt åtgärder för att komma till rätta med de problem som identifieras.

14.2 Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet

Bestämmelser kring systematiskt kvalitetsarbete finns i 4 kap. 2–8 §§ skollagen. Arbetet ska bedrivas på både huvudmanna- och skolenhetsnivå. I skollagens 26 kapitel ingår bestämmelser om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering som kompletterar bestämmelserna i 4 kapitlet. Det systematiska kvalitetsarbetet regleras också genom läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.⁷ Skolverket har meddelat allmänna råd⁸ om systematiskt kvalitetsarbete. I dessa anges bevakningen av skolplikten som ett exempel på ett område som bör följas

⁴ 1 kap. 4, 8 och 9 §§ skollagen.

⁵ Skolverket (2015). Allmänna råd med kommentarer. Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

⁶ Skolinspektionen (2012). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring.

⁷ SKOLF 2010:37, SKOLF 2010:250, SKOLF 2010:251 och SKOLF 2010:255.

⁸ Skolverkets allmänna råd (SKOLF 2012:98) om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet.

upp på huvudmannanivå. Skolverket har också publicerat stödmaterial för det systematiska kvalitetsarbetet hos skolor⁹ och huvudmän.¹⁰

Det systematiska kvalitetsarbetet omfattar hela utbildningen, inklusive elevhälsan. Att kontinuerligt och systematiskt följa upp elevhälsans arbete är ett led i att ständigt utveckla verksamheten. Eftersom det anges i skollagen att elevhälsan ska stödja elevens utveckling mot målen innebär det att elevhälsan ska följa upp hur dess arbetsinsatser skapar förutsättningar för eleverna att uppfylla både skolans kunskaps- och värdegrundsmål.¹¹ Skolverksamhet som bedriver hälso- och sjukvård ska också följa Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete¹² samt Patient-säkerhetslagen enligt vilken vårdgivaren ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att kravet på god vård i hälso- och sjukvårdslagen upprätthålls.

I bestämmelserna ges huvudmannen och rektorn ett särskilt ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet, men i bestämmelserna anges att arbetet ska genomföras under medverkan av lärare, övrig personal och elever. Elevernas vårdnadshavare ska också ges möjlighet att delta i arbetet (4 kap. 3 och 4 §§ skollagen).

Huvudmannen ansvarar för att organisera utbildningen samt för att följa upp och utvärdera måluppfyllelsen för att vid behov kunna förbättra verksamheten så att målen uppfylls. Huvudmannen är ansvarig för genomförandet av utbildningen och den som ska se till att det finns förutsättningar att bedriva ett kvalitetsarbete som säkerställer kvalitet och likvärdighet.

Rektorer och personal ansvarar för att tillämpa skollag, läroplaner samt övriga bestämmelser. Rektorn är ansvarig för skolans kvalitetsarbete och för att det finns förutsättningar att bedriva och utveckla utbildningen utifrån de nationella målen och riktlinjerna. Personalen ansvarar för att bedriva ett kvalitetsarbete som skapar förutsätt-

⁹ Skolverket (2015). Kvalitetsarbete i praktiken.

¹⁰ www.skolverket.se/skolutveckling/kvalitetsarbete/huvudmannens-systematiska-kvalitetsarbete

¹¹ Nilsson, A. (2014) Elevhälsans uppdrag – främja, förebygga och stödja elevens utveckling mot målen. Skolverket.

¹² Socialstyrelsen (2011). Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

ningar för varje elev att utvecklas så långt som möjligt i förhållande till de nationella målen.¹³

Det systematiska kvalitetsarbetet ska enligt 4 kap. 6 § skollagen dokumenteras, både på huvudmannanivå och på skolenhetsnivå. De närmare rutinerna för dokumentationsarbetet får enligt förarbetena till skollagen utarbetas hos huvudmannen och på de enskilda skolenheterna.¹⁴ Dokumentationen utgör också ett viktigt underlag för de statliga myndigheterna i deras arbete. Enligt förarbetena bör rimligen information om resultat och måluppfyllelse, analys av förbättringsområden samt beslut om förbättringsåtgärder ingå i en sådan redovisning.¹⁵

Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.¹⁶ Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Information om rutinerna ska lämnas på lämpligt sätt.¹⁷

14.3 Problembild

Skolinspektionen fokuserade på det systematiska kvalitetsarbetet i ett antal granskningar som genomfördes 2012. Granskningarna ger inte någon heltäckande bild av det systematiska kvalitetsarbetet hos alla huvudmän och skolor, men pekar ändå på att omfattande brister förekommer i det här arbetet i de kommuner och skolor som granskats.

I rapporten *Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring* redovisades resultat för regelbunden tillsyn i 46 kommuner. I rapporten konstateras, att i stort sett alla granskade kommuner brister i det systematiska kvalitetsarbetet, till exempel avseende verksamhetsuppföljning, analys och åtgärder för att förbättra verksamheten samt i uppföljningen av åtgärderna.

På skolnivå är rektorns roll enligt Skolinspektionen avgörande för att ett sammanhållet kvalitetssystem ska fungera väl. Det är rektorsfunktionen som ska fokusera på att skapa mening, påverka,

¹³ Skolverket (2015). Allmänna råd med kommentarer. Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.

¹⁴ Prop. 2009/10:165.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ 4 kap. 7 § skollagen.

¹⁷ 4 kap. 8 § skollagen.

bidra till resultatorienterad inställning, samla mot gemensamma mål och följa upp måluppfyllelse. Med andra ord, en rektor som vill lyckas i ett mål- och kvalitetsstyrt system måste vara inställd på att mäta, utvärdera och bygga vidare på verksamhetens resultat för att på ett medvetet sätt kunna hålla kvalitetsprocessen igång och kunna förbättra resultaten.¹⁸

Skolinspektionens tillsyn i 745 grundskolor 2012¹⁹ visade att mer än hälften av de granskade skolorna brister i rektorns ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet. Bilden från tillsynen liknar resultaten från Skolinspektionens granskning av rektors ledarskap i 30 skolor som visade att det ofta saknas underlag som redogör för kunskapsresultat och analyser av dessa, vilket gör det svårt för rektor att följa upp verksamheten och sätta in relevanta åtgärder.²⁰ Exempel på frågor att ställa i den här analysen är: Vad är det som inte fungerar? Varför fungerar det inte? Vad kan vi göra annorlunda för att det ska fungera bättre? Fungerade det? Om inte, prova ett nytt sätt.²¹

Regelbunden tillsyn genomfördes i 31 grundsärskolor 2012. I Skolinspektionens tillsyn fick sju av tio grundsärskolor kritik för rektors ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet vid skolan, bland annat för att skolans resultat inte alltid omsätts i åtgärder.

Också Skolinspektionens granskning år 2010 som fokuserade på det systematiska arbetet för att förbättra elevernas kunskapsutveckling i 40 grundskolor visade att enbart en liten andel av de granskade skolorna bedrev ett systematiskt arbete med uppföljning, utvärdering och åtgärder. Vidare framkom, att det var vanligt att rektorn inte tog en tydlig ledning i arbetet och att det arbete som ändå gjordes, var av ad-hoc karaktär och utan dokumentation.²² Enligt granskningen förekom det sällan att rektorn tog det övergripande ansvaret för hela kedjan av uppföljning, utvärdering och åtgärder och att arbetet skedde sammanhållet över alla årskurser. På 11 av 40 skolor bedömdes rektorn leda arbetet i sin helhet. Rektorer uppgav bl.a. tidsbrist som ett hinder för att kunna leda alla delar av ett systematiskt kvalitets-

¹⁸ Skolinspektionen (2010). Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling?

¹⁹ Skolinspektionen (2012). Regelbunden tillsyn 2012.

²⁰ Skolinspektionen (2012). Rektors ledarskap – med ansvar för den pedagogiska verksamheten.

²¹ Skolinspektionen (2012). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring.

²² Skolinspektionen (2010). Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling?

arbete. Många rektorer kände sig tvungna att prioritera mellan många olika arbetsuppgifter, att vara pedagogisk ledare, chef, administratör, ekonomiansvarig med mera. Upplevs arbetsuppgifterna som för många, blir det lätt att nedprioritera någon av dem eller förlita sig på att någon annan tar ansvar för dem. Enligt granskningen ansåg rektorer och lärare att kvalitetsarbete och dokumentationen av det stjal tid från annat pedagogiskt arbete.²³

Att många av de granskade skolorna uppvisar brister i det systematiska kvalitetsarbetet kan ha effekter för elevernas kunskapsutveckling och särskilt för de svagaste eleverna. Skolinspektionen konstaterar att skolorna måste fokusera mer på målen för utbildningen och arbeta systematiskt för att se till att alla elever får en undervisning som håller hög kvalitet. Många rektorer brister i ansvaret att se till att det bedrivs ett sådant arbete och behöver stärka sin roll som pedagogiska ledare.²⁴

14.4 Hur genomförs ett systematiskt kvalitetsarbete

En bärande tanke i vår syn på kvalitet är att förbättringar bara kan åstadkommas om de som är verksamma i skolan – lärare, elever och skolledare – ”äger” sitt kvalitetsarbete. En skola med hög kvalitet är då lika med en bärkraftig skola – en skola som förmår bygga ett systematiskt kvalitetsarbete. En sådan skola tål påfrestningar bättre och står och faller inte heller med sin skolledare. Därmed inte sagt att inte skolledningen har stor betydelse för skolutvecklingen.²⁵

Varje huvudman och skolenhet måste hitta sina former och rutiner för kvalitetsarbetet.²⁶ Utgångspunkten är att identifiera områden som är särskilt viktiga att utveckla för att uppfylla målen. Genom ett systematiskt kvalitetsarbete tydliggörs för all personal vad som ska prioriteras och utvecklas, när och hur olika insatser ska genomföras och vem som ansvarar för vad.

Kvalitetsarbetet är en cyklisk process som innehåller olika faser: att följa upp, analysera och bedöma utvecklingsbehov samt planera

²³ Skolinspektionen (2010). Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling?

²⁴ Skolinspektionen (2012). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring.

²⁵ Läraförbundet och Lärarnas riksförbund (2009). Vi värderar kvalitet – om självvärdering och lärares utvecklingsarbete.

²⁶ Skolverket (2012). Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet. Skolverkets allmänna råd med kommentarer.

och genomföra insatser. Varje fas kräver en analys inklusive dokumentation. Centrala frågeställningar i det systematiska kvalitetsarbetet är: Var är vi? Vart ska vi? Hur gör vi? Hur blev det? Efter genomförandet fortsätter den cykliska processen med ny uppföljning för att få fram ett nytt nuläge osv.

Utgångspunkten i alla faser är de nationella målen i skollagen och läroplanerna. Systematiken innebär att se till att faserna bildar en fungerande helhet. Varje fas är beroende av den förra och påverkar den senare.

Exempel på information som behövs vid uppföljning av frånvaro är t.ex. hur frånvarosituationen ser ut på skolan, jämförelser mellan kön, olika lektioner, klasser, mellan olika lärares lektioner samt med kommunen och riket. Hur ser registreringen av frånvaro på skolan ut och registreras all frånvaro? Hur ser rutinerna för uppföljning av frånvaro ut och finns det mönster i frånvaron? I kapitel 5 föreslår utredningen att en närvarofunktion ska finnas på alla skolor. En sådan funktion kan kontinuerligt följa upp frånvaro på individ- och skolnivå.

Analys innebär att undersöka olika delar av ett underlag och komma fram till ett tydligt resultat som sammanställer delarna till en helhet. En utvärdering utgår från den kontinuerliga uppföljningen och analysen, men innehåller till skillnad från uppföljningen värderande moment. Utvärderingens analys och bedömning av verksamheternas styrkor och svagheter i relation till de nationella målen är nödvändiga som vägledning för det fortsatta utvecklingsarbetet. Verksamhetens resultat ska följas upp, analyseras och bedömas i förhållande till vad vetenskap och beprövad erfarenhet lyfter fram som betydelsefullt i genomförandet. Enligt Skolinspektionen förstärker skollagens krav på undervisning på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet betydelsen av kvalitetsarbetet ytterligare, men bidrar också med stadga till arbetet. Det tillför en säkerhet i den egna analysen. Det är inte bara de egna slutsatserna, med utgångspunkt i den egna verksamheten, som talar för en viss åtgärd. Åtgärden har också stöd i forskningen.²⁷ För att utvärdera effekten av närvarofrämjande arbete och leda det framåt är det nödvändigt att ha en bild av frånvaron. Det är en förutsättning för att ta reda på om siffrorna har ändrats och analysera vad som kan göras för att minska frånvaron. Relevanta frågor att ställa i sammanhanget är:

²⁷ Skolinspektionen (2012). Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring.

- Vem är ansvarig för närvaro?
- Har vi tillräckliga riktlinjer?
- Vad är de primära skälen till anmäld frånvaro?
- Är ledighet och sen ankomst problem?
- Finns problem med frånvaro efter att registrering skett på morgonen? Det vill säga, vet vi hur närvaron ser ut under hela skoldagen och ser vi eleverna?
- Finns det mönster i frånvaron på vår skola, i våra skolor?
- Vad säger elever och vårdnadshavare om varför eleven inte är i skolan?²⁸

Följande frågor kan också vara användbara:

- Är skolan aktiv med att stödja och förbättra närvaro genom att tillämpa den rutin och handlingsplan som finns?
- Är täckningen av närvaroregistrering (kvittenser) hög och finns tydliga kriterier för när frånvaro ska betraktas som problematisk?
- Är skolans närvarorutin utformad så att den främjar relationen med vårdnadshavare och med elev?
- Följs handlingsplanen för närvaroarbete upp regelbundet?
- Har skolan en funktion som hanterar och följer upp frånvaron på skolan?
- Får eleverna konsultation och stöd beträffande sin egen frånvaro?
- Hur hanterar skolan följsamhet med att vara i tid till lektion?
- Har skälen för god närvaro betonats i hela skolan?²⁹

För att huvudmannen ska kunna analysera resultat och måluppfyllelse på en övergripande nivå krävs återkommande dialog med rektorerna. En bra dialog innebär en beredskap att värdera, ompröva och förändra verksamheten.

²⁸ Whitney, B. (2008). A guide to school attendance.

²⁹ Ibid.

Det är också viktigt att all skolpersonal under rektors ledning kontinuerligt och strukturerat reflekterar och samtalar om den egna verksamheten och analyserar vilka resultat man uppnår i arbetet. Utgångspunkten bör vara dels erfarenheter och resultat från den egna verksamheten, dels beprövad erfarenhet från andra skolor och resultat från forskning inom skolområdet. En av utmaningarna för rektor som ansvarig för arbetet blir att få lärare, övrig personal, vårdnadshavare och elever att känna sig delaktiga i kvalitetsarbetet så att det blir verksamt på alla nivåer.

14.5 Utredningens bedömning om systematiskt kvalitetsarbete

Utredningens bedömning: Utredningen anser att den nuvarande regleringen av kvalitetsarbetet är tillräcklig och har därför inga förslag avseende detta. Utredningen bedömer dock att kvalitetsarbetet måste förbättras i skolorna. Utredningen anser att både skolor och huvudmän bör bedriva ett målstyrt systematiskt kvalitetsarbete för att främja närvaro och förebygga frånvaro.

Skälen för utredningens bedömning

I det systematiska kvalitetsarbetet ingår arbete som främjar närvaro samt förebygger och åtgärdar frånvaro. Det har under utredningen framkommit att det förekommer brister i det systematiska kvalitetsarbetet bland både skolor och huvudmän.

När det gäller arbetet med att främja närvaro och att förebygga och åtgärda frånvaro kan brister i det systematiska kvalitetsarbetet leda till att fokus flyttas från det närvarofrämjande och förebyggande arbetet till ett åtgärdande arbete. Det kan också innebära att det åtgärdande arbetet genomförs för sent. Individfokus i frånvaroarbetet samt ett fokus på åtgärder gör att arbete som främjar närvaro för alla elever hamnar i skymundan.

Skolnärvaro behöver vara en prioriterad fråga. Att det finns en tydlig organisation och ledarskap på alla nivåer, från politisk nivå till skolnivå som stöder arbetet med att främja närvaro och förebygga frånvaro är en viktig förutsättning. Ansvarsfördelningen och

arbetsuppgifterna behöver vara tydliga och det måste finnas tid att bedriva det närvarofrämjande arbetet. Det är viktigt att politiker och ansvariga chefer är överens om politiska och ekonomiska mål, t.ex. en långsiktig satsning på att få unga i arbete och egen försörjning, att öka måluppfyllelsen, att samverka kring resursanvändningen mellan skola, socialtjänst samt hälso- och sjukvård. Det ska finnas ett tydligt ansvar för implementering av beslut samt för uppföljning och utvärdering.

Att elevers rätt till utbildning säkerställs behöver ingå som en naturlig del av det systematiska kvalitetsarbetet på alla nivåer. Utredningen anser därför att en analys av hur elevernas rätt till utbildning tillgodosätts bör ingå i det systematiska kvalitetsarbetet i alla skolor och hos alla huvudmän. En systematisk och heltäckande uppföljning av frånvaro är en förutsättning för att en sådan analys ska kunna göras. Utredningen anser att varje skolenhet som en del av det systematiska kvalitetsarbetet årligen ska formulera målsättningar för det närvarofrämjande arbetet samt följa upp och utvärdera frånvaron.

Utredningens förslag avseende en närvarofunktion på skolorna (kapitel 5) kan även tjäna till att underlätta det systematiska kvalitetsarbetet genom att ansvaret för uppföljning tydliggörs.

Utredningen anser att dess bedömning om att registrering av frånvaro bör ske utifrån gemensamma variabler och riktlinjer för uppföljning (kapitel 4) kan fungera som stöd för det systematiska kvalitetsarbetet i dessa frågor. Även utredningens bedömning avseende en nationell uppföljning av frånvaro kan förväntas leda till en förbättrad uppföljning (kapitel 5). Därutöver anser utredningen att dess förslag om utredning och åtgärder vid problematisk frånvaro (kapitel 9) tjänar till att klargöra skolans ansvar vid problematisk frånvaro och kan utgöra ett användbart underlag i det systematiska kvalitetsarbetet på skol- och huvudmannanivå.

15 Huvudmannens skyldigheter och hemkommunens åtgärder inom ramen för skolpliktsbevakningen

Utredningen har i uppdrag att utreda hur kommuner och andra huvudmän fullgör sina skyldigheter när det gäller att bevaka att skolplikten efterlevs och att elever fullgör sin skolgång.

Utredningen ska även undersöka om de åtgärder som hemkommunen kan vidta inom ramen för sin skolpliktsbevakning är ändamålsenliga.

Ansvar för att skolplikten genomförs åligger barnets vårdnadshavare, men då det här ansvaret brister är det huvudmannen och ytterst hemkommunen som ska se till att barnet fullgör skolplikten.

15.1 Regleringen av huvudmannens och hemkommunens ansvar för skolplikten

I egenskap av huvudman ska kommunen se till att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. Enskilda huvudmän för fristående skolor är ansvariga för att snarast lämna uppgifter till elevernas respektive hemkommun när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag (7 kap. 22 § skollagen).

Skolverket har i allmänna råd¹ om hur skolor ska arbeta med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan angett att huvudmannen bör ha rutiner för att se till att skolplikten fullgörs och ha en samlad bild av elevernas frånvaro.

Hemkommunen, som i de flesta fall är den kommun där individen är folkbokförd,² ansvarar för att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får förekriven utbildning.

Enligt förarbetena till skollagen har hemkommunen alltid ett ansvar för en skolpliktig elevs skolgång, även om den sker i en skola med en annan huvudman än hemkommunen. Hemkommunen kan från en dag till en annan bli skyldig att erbjuda en plats i sin skola om en elev väljer att sluta i den skola där eleven tidigare gått. Hemkommunen behöver få information från elevens skola om det finns elever som utan giltigt skäl är frånvarande från obligatoriska inslag i undervisningen i en betydande omfattning. Det är sannolikt att hemkommunen så småningom får ta ansvar för en sådan elevs skolgång. Risken finns att en sådan elev kan ”falla mellan stolarna” och få svårigheter som blir svårare att åtgärda ju längre tid de pågår.³

I Skolverkets allmänna råd⁴ om hur skolor ska arbeta med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan anges att hemkommunen bör ha rutiner för att tillse att skolplikten fullgörs.

Om eleven inte fullgör sin skolgång och det beror på att vårdnadshavaren inte gjort vad den är skyldig att göra är hemkommunens skarpaste verktyg möjligheten att använda sig av föreläggande, vilket kan förenas med vite.⁵

¹ Skolverkets allmänna råd om att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

² 29 kap. 6 § skollagen.

³ Prop. 2009/10:165.

⁴ Skolverkets allmänna råd om att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.

⁵ 7 kap. 23 § skollagen.

15.2 Det förekommer brister i huvudmäns och hemkommuners skolpliktsbevakning

Kommuner har i egenskap av huvudmän och hemkommuner ett ansvar för att se till att elever fullgör sin skolgång.

En förutsättning för att kommuner ska kunna kontrollera att alla skolpliktiga elever fullgör sin skolgång och får sin rätt till utbildning tillgodosedd är att de har rutiner för skolpliktsbevakning. Rutiner för skolpliktsbevakning preciseras ofta i kommunala riktlinjer för arbetet med frånvaro. Enligt Skolinspektionen hade nio av tio kommuner 2015 riktlinjer för arbetet med frånvaro.⁶ Det innebär att cirka 30 kommuner fortfarande saknade riktlinjer. Andelen kommuner med riktlinjer har dock ökat från 2009 då åtta av tio kommuner hade sådana. År 2007 hade knappt hälften av alla kommuner riktlinjer för arbete med frånvaro.⁷ De flesta kommuner anger i sina riktlinjer hur frånvaro ska registreras, hur kontakt med vårdnadshavare ska ske samt när anmälan till socialtjänst ska ske.

För att kommunen ska kunna ta ansvaret för skolpliktsbevakningen behöver den ha kännedom om frånvaron bland alla elever i skolpliktsålder som är bosatta i kommunen. I en undersökning som genomfördes på uppdrag av Prestationsprinsen och Skandias stiftelse Idéer för livet och som avsåg både ogiltig och giltig frånvaro i grundskolan höstterminen 2015 erhöles svar från 186 kommuner. Av dessa uppgav tre fjärdedelar att de har kommungemensamma system för närvaron, men nästan hälften av kommunerna samlade inte in statistik över närvaron i de kommunala skolorna. När det gäller fristående skolor i kommunen samlade enbart 12 procent av kommunerna in statistik. Enligt undersökningen saknar nästan två tredjedelar av kommunerna statistik om frånvaron bland skolpliktiga barn som fullgör sin skolplikt utanför kommunen. Samtidigt anger så gott som alla kommuner och skolor i enkäten att de följer upp problematisk frånvaro. Det här innebär att nästan hälften av kommunerna förlitar sig på annan information än egen statistik för att upptäcka problematisk frånvaro.

Samma undersökning visar även att kommuner i relativt låg grad låter fristående skolor ta del av deras stödjande arbete kring från-

⁶ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

⁷ Ibid.

varo (34 procent). Därutöver anges i resultaten att närmare två tredjedelar av kommunerna och skolorna önskar tydligare riktlinjer och stöd som avser arbetet med problematisk frånvaro från skolmyndigheterna.⁸

Skolinspektionen har granskat huvudmäns ansvar för skolplikten och visar på att det finns ett antal områden som behöver utvecklas för att huvudmän i högre grad än hittills ska förmås leva upp till sina lagstadgade skyldigheter. Skolinspektionen konstaterar att det är viktigt att huvudmannens stöd till skolan utgår från de förutsättningar och behov som finns vid respektive skola. Skolinspektionen genomförde 2014 en kvalitetsgranskning avseende kvaliteten i arbetet med att främja elevernas närvaro. Arbetet med att främja närvaro och motverka frånvaro granskades vid 20 skolor hos 19 skolhuvudmän. Granskningen visade bland annat att huvudmän kunde bli bättre på att följa upp elever med hög frånvaro samt att samverka med fler instanser kring insatserna för eleverna.⁹ Under 2010 genomförde Skolinspektionen en riktad tillsyn gällande skolpliktsbevakning vid 50 skolor i 28 kommuner med inriktning mot årskurs 7–9. Granskningen visade att det fanns brister i hur kommunerna tog ansvar för att eleverna verkligen gick till skolan, att flera kommuner saknade en samlad bild av frånvarosituationen i kommunens skolor samt att många skolor saknade rutiner för att tillräckligt väl utreda, följa upp och utvärdera insatserna för berörda elever.¹⁰

Fristående skolors ansvar att informera hemkommun om frånvaro

Hemkommunen ansvarar för att barn som inte går i kommunens egna skolverksamheter får sin utbildning på något annat sätt. För att underlätta hemkommunernas arbete anges i skollagen att enskilda huvudmän snarast ska meddela elevens hemkommun när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligato-

⁸ Öhman, A. (2016). Skolans tomma stolar. Om frånvaro i grundskolan och hur kommuner och skolor arbetar med frågan.

⁹ Skolinspektionen (2014). Rätten till utbildning. Resultatsammanställning efter kvalitetsgranskning.

¹⁰ Skolinspektionen (2011). Riktad tillsyn inom området Skolpliktsbevakning. Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn

riska moment.¹¹ De fristående skolorna behöver ha rutiner för hur anmälningar görs till elevens hemkommun om eleven utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag. År 2015 hade 77 procent av de fristående skolorna riktlinjer för när frånvaro ska anmälas till hemkommunen. År 2009 var motsvarande andel 46 procent.¹²

Utredningens slutsatser

Utredningen konstaterar att det förekommer brister i hur kommuner och andra huvudmän samt hemkommuner fullgör sina skyldigheter när det gäller att bevaka att skolplikten efterlevs och att elever fullgör sin skolgång.

Dessa brister avser både huvudmäns och hemkommuners rutiner för att tillse att skolplikten fullgörs. Många huvudmän saknar en samlad bild av frånvaron och många hemkommuner saknar rutiner för en heltäckande skolpliktsbevakning. Att huvudmän och hemkommuner har sådan information och rutiner utgör en förutsättning för att de ska kunna fullgöra sina skyldigheter.

Utredningen konstaterar att många hemkommuner inte har kännedom om hur skolplikten uppfylls för alla elever som bor i kommunen. Bristerna verkar framför allt gälla elever som går i andra kommuners grundskolor och elever som går i fristående skolor, både i den egna kommunen och i andra kommuner.

Många kommuner har elever spridda över stora delar av landet och det är därmed svårt att följa upp eleverna. Det är därför särskilt angeläget att de enskilda huvudmännen har rutiner som innebär att hemkommunen utan dröjsmål får information om när en elev utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning. Genom att enskilda huvudmän har rutiner för att detta underlättas hemkommunens förutsättningar att löpande hålla sig informerad om eleverna. Utredningen anser dock, att en försvårande omständighet i sammanhanget är att det inte finns någon definition i styrdokumentet av vad som avses med frånvaro ”i betydande utsträckning”. Att huvudmannen meddelar hemkommunen är heller inte en tillräcklig åtgärd

¹¹ 7 kap. 22 § skollagen.

¹² Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

vid frånvaro. Frånvaro är alltid en signal som måste tas på allvar och huvudmannen har ansvar för att utreda eventuella behov av stödåtgärder och andra insatser.

När det gäller elever som går i skola med offentlig huvudman i en annan kommun saknas för närvarande reglering om att huvudmannen ska uppmärksamma hemkommunen på problematisk frånvaro.

Utredningen har blivit uppmärksam på att det både förekommer att fristående skolor underlåter att rapportera elever som är frånvarande i betydande utsträckning och att hemkommuner underlåter att vidta åtgärder då en enskild huvudman rapporterar att en elev är frånvarande i betydande utsträckning, vilket belyses i följande citat från utredningens enkät:

Som friskola har vi skyldighet att anmäla hög ogiltig frånvaro enligt 7:22 Skollagen till elevens hemkommun. Vi gör alltid dessa anmälningar men ser mycket sällan någon konkret insats eller åtgärder från kommunen ...

Det har i utredningens kontakter med kommuner framkommit att kommuner i sin egenskap av hemkommuner inte fått information om när en elev i en annan kommuns grundskola har omfattande frånvaro, vilket har bidragit till att hemkommunen inte har kunnat agera i ett tidigt skede. Möjligheten för hemkommunen att ta sitt ansvar för att skolpliktiga elever får sin föreskrivna utbildning försvåras enligt utredningens bedömning av att det inte finns någon skyldighet för andra kommuner eller statlig huvudman att rapportera när elever i deras utbildningar har en omfattande frånvaro.

Ur ett barnperspektiv anser utredningen att det är viktigt att hemkommuner tillser att alla barn som är bosatta i kommunen har tillgång till de stödjande insatser som kommunen erbjuder vid problematisk frånvaro. Det här innebär att även elever som går i fristående skolor eller i skolor med en statlig huvudman borde få tillgång till samma stöd från hemkommunen som elever som går i kommunala skolor.

15.2.1 Huvudmannens samlade bild av elevernas frånvaro

Utredningen anser att det följer av nuvarande reglering att huvudmän ska ha en samlad bild över frånvaron bland sina elever. Utredningen konstaterar att varje huvudman en skyldighet att hålla sig informerad

om frånvarosituationen på skolor inom det egna ansvarsområdet. Det här ingår i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Utredningen bedömer att huvudmannens uppföljning av frånvaro bör förbättras och innefatta en kontinuerlig uppföljning av såväl ogiltig som giltig frånvaro. Huvudmän behöver följa upp hur frånvarosituationen på de egna skolorna utvecklas över tid.

All frånvaro inverkar på måloppfyllelsen och behöver följas upp för att möjliggöra en effektiv skolpliktsbevakning på huvudmannanivå.

I kapitel 4 föreslår utredningen att en nationell uppföljning av frånvaro ska införas, vilket enligt utredningens bedömning kommer att leda till en mer enhetlig uppföljning av frånvaro bland huvudmän.

15.2.2 Utredningens förslag om huvudmannens ansvar

Utredningens förslag: I likhet med vad som gäller för offentliga huvudmän ska enskilda huvudmän se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med annan huvudman än hemkommunen eller är frånvarande på ett sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska både offentliga och enskilda huvudmän lämna uppgift om detta till hemkommunen.

Skälen för utredningens förslag

Hemkommunen har ett yttersta ansvar för att barn bosatta i kommunen får sin föreskrivna rätt till utbildning. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 § skollagen).

Regleringen av huvudmannens ansvar för att elever fullgör sin skolgång är olika för offentliga och enskilda huvudmän. I utredningens kontakter med kommuner har det framkommit att det finns oklarheter vad gäller enskilda huvudmäns skyldighet och ansvar gentemot elever i utbildning under deras ledning och deras

respektive hemkommuner vid frånvaro. I skollagen regleras att enskilda huvudmän för fristående skolor är ansvariga för att snarast lämna uppgifter till elevernas respektive hemkommun när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag. Kommunen däremot har ett lagstadgat ansvar för att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan har ett ansvar som motsvarar kommunens för att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

När det gäller enskilda huvudmäns ansvar finns inte någon definition av vad som avses med frånvaro ”i betydande utsträckning” i styrdokumentet eller förarbeten. Därutöver ger bestämmelserna inte vidare vägledning i vilket ansvar den enskilda huvudmannen har gentemot eleverna och det är oklart vilket ansvar den enskilda huvudmannen har för elevernas rätt till utbildning när det gäller det praktiska, pedagogiska och elevhälsofrämjande arbetet vid frånvaro. För att tydliggöra att huvudmannen, oavsett om den är offentlig eller enskild, har ett ansvar för att se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång föreslår utredningen att bestämmelsen i skollagen ändras så att samma regler gäller oavsett skolform och huvudman. Därigenom utformas bestämmelserna i likhet med hur skollagen i övrigt är uppbyggd med regler som så långt det är möjligt är gemensamma för alla skolformer och huvudmän. Detta trots att offentliga huvudmän har sanktionsmöjlighet mot vårdnadshavare enligt 7 kap. 23 § skollagen. Det är enligt utredningens mening inte rimligt att en enskild huvudman har ett mindre ansvar än en offentlig huvudman för elevens rätt till utbildning. Det förändrar enligt utredningens bedömning inte att hemkommunen är skyldig att hålla sig så väl informerad och vid behov ta sitt skolpliktsbevakningsansvar. Hemkommunen, huvudmannen och skolenheten kan således behöva samarbeta för att tillgodose en elevs rätt till utbildning.

Utredningen har visat att det finns en oklarhet som avser kommuners och statliga huvudmäns skyldighet att lämna uppgifter till elevernas respektive hemkommuner då elever utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning eller plötsligt slutar på skolenheten. Det är relativt vanligt att elever går i kommunala grundskolor utanför hemkommunen. Många kommuner har barn spridda över flera kommuner och det kan därmed vara svårt att följa upp

dessa om det inte finns rutiner för en systematisk överlämning av information.

Utredningen föreslår därför även att hemkommunen ska få uppgifter om en skolpliktig elev börjar eller slutar eller är frånvarande på ett sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild. Att regleringen är densamma för alla huvudmän leder enligt utredningens förmenande till en ökad likvärdighet.

Förslagen innebär ändringar i skollagen.

15.3 Hemkommunens vitesföreläggande av vårdnadshavare

Utredningen har i uppdrag att undersöka om de åtgärder som hemkommunen kan vidta inom ramen för sin skolpliktsbevakning är ändamålsenliga.

Om eleven inte fullgör sin skolgång och det beror på att vårdnadshavaren inte gjort vad denne är skyldig att göra är hemkommunens skarpaste verktyg möjligheten att använda sig av föreläggande, vilket kan förenas med vite. Det innebär att elevens vårdnadshavare kan bli skyldig att betala vite om den inte medverkar till att eleven fullgör sin skolgång.

Enligt 7 kap. 23 § skollagen har hemkommunen möjlighet att förelägga en vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter, oavsett om utbildningen där eleven fullgör sin skolplikt bedrivs av en offentlig eller enskild huvudman. När det gäller elever i specialskolan och sameskolan är det huvudmannen för dessa skolformer (staten) som fattar beslut om ett föreläggande. Ett föreläggande får förenas med vite.

Enligt förarbetena¹³ till skollagen bör ett beslut om vitesföreläggande föregås av en utredning av skälen till att eleven inte fullgör sin skolplikt. I utredningen bör eleven och elevens vårdnadshavare komma till tals och ge sin syn på situationen. Utredningen bör genomgöras i samråd med personal inom elevhälsan. Det är angeläget att eleven och elevens vårdnadshavare får information om innebörden av att skolplikten inte fullföljs. Vidare är det av stor vikt att

¹³ Prop. 2009/10:165.

vitesföreläggandet utformas på ett sådant sätt att det blir tydligt för elevens vårdnadshavare exakt vad den ska göra och vid vilken tidpunkt detta senast ska ske.

Vidare framgår av förarbetena att föreläggandet bör vara utformat så att det alltid finns en möjlighet att fullgöra skolplikten genom att eleven inställer sig vid en skola med offentlig huvudman där skolplikten kan fullgöras. Ett föreläggande som gäller en vårdnadshavare till en elev som fullgör skolplikten vid en fristående skola bör därför ge vårdnadshavare alternativa möjligheter att fullgöra sina skyldigheter. Detta kan antingen ske genom att vid en viss tidpunkt påvisa att barnet fullgör sin skolgång vid en fristående skola eller genom att barnet vid samma tidpunkt inställer sig vid en särskilt angiven skolenhet med utbildning som anordnas av en offentlig huvudman.¹⁴

Vitesföreläggandet måste vara utformat så att vårdnadshavaren får helt klart för sig vad som fordras för att undgå skyldighet att betala det fastställda vitesbeloppet.¹⁵ Om föreläggandet innebär en skyldighet att vidta en viss åtgärd ska det, enligt 2 § lagen (1985:206) om viten, av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas.

Det är viktigt att ett vitesföreläggande inte utfärdas förrän alla tänkbara ansträngningar har gjorts för att finna en lösning på frivillig väg. Ett föreläggande får inte utfärdas om eleven vägrar att gå i skolan trots att vårdnadshavaren har gjort vad som ankommer på denne i detta sammanhang (se prop. 1985/86:10, del A, s. 91 f.). Om kommunen överväger att använda sig av vitesföreläggande är det viktigt att den först försöker komma till rätta med situationen på annat sätt, t.ex. genom samtal med vårdnadshavarna, stödåtgärder eller genom samarbete med socialtjänsten eller barn- och ungdomspsykiatrin.

I den skollag som föregick proposition 1985/86:10 (SFS 1962:319) fanns en bestämmelse om att vite inte får tillgripas när det gäller barn som på grund av handikapp, långvarig sjukdom eller sjukdom som tvingar till upprepad kortare frånvaro inte kan delta i vanligt skolarbete. I proposition 1985/86:10 konstateras att i dessa fall torde

¹⁴ Prop. 2009/10:165.

¹⁵ Ibid.

det knappast kunna komma i fråga att förelägga och utdöma vite. En särreglering av frågan ansågs därför vara onödig.

Om vårdnadshavare inte följer ett vitesföreläggande får kommunen, Specialpedagogiska skolmyndigheten eller Sameskolstyrelsen ansöka hos förvaltningsrätten om utdömande av vite i enlighet med 6 § lagen om viten.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart om inte annat beslutas. Av 28 kap. 5, 7 och 8 §§ skollagen framgår att beslut om föreläggande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Förekomsten av vitesförelägganden

Enligt Skolinspektionen¹⁶ har andelen kommuner som tagit upp fall av ogiltig frånvaro i nämnden ökat från 25 procent 2009 till 36 procent 2015. Av de fall som tagits upp i nämnden är det en oförändrad andel sedan 2009, 20 procent, som lett till vitesföreläggande gentemot vårdnadshavare.

Att fler kommuner nu har riktlinjer för när fall av ogiltig frånvaro ska anmälas till förvaltningen och behandlas i ansvarig nämnd kan ha bidragit till att skolorna i något större utsträckning anmäler den ogiltiga frånvaron till förvaltningen. Av kommunerna rapporterade 80 procent att deras kommunala riktlinjer omfattar när skolan ska anmäla fall av frånvaro till förvaltningen, medan motsvarande andel var 48 procent 2009. Andelen kommuner som rapporterade att de kommunala riktlinjerna omfattade när ogiltig frånvaro ska tas upp i nämnden var 62 procent 2015 och 37 procent 2009.

Skolinspektionen kan inte uttala sig om ökningen av fall av frånvaro som tas upp i nämnden beror på att problemen med frånvaro blivit mer omfattande eller på att skolorna och kommunerna tar frågan på större allvar. Av rektorernas svar i Skolinspektionens enkät framkommer dock att det varierar i vilket skede skolan gör en skolpliktsanmälan till berörd nämnd eller förvaltning. Vissa skolor har som rutin att göra en skolpliktsanmälan vid en viss procentuell omfattning av frånvaron. Några rektorer skriver att de ser vite som en sista åtgärd när inga andra insatser har fungerat.

¹⁶ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

Utredningens slutsatser

Hemkommuner (och huvudmannen för specialskolan och för sameskolan) har möjlighet, men ingen skyldighet att vitesförelägga vårdnadshavare vid omfattande frånvaro från skolan. Utredningen anser att nuvarande bestämmelser ger hemkommuner och huvudmän när det gäller sameskolan och specialskolan möjligheter att göra behövliga överväganden vid föreläggande av vite. Utredningen anser därför inte att det finns skäl att föreslå någon ändring av nuvarande bestämmelser.

Utredningen anser att vitesföreläggande av vårdnadshavare ska vara en sista åtgärd från hemkommunens, eller huvudmannens för sameskolan och specialskolan, sida när alla andra åtgärder uttömts. Förelägganden ska användas efter noggranna övervägningar och ytterst restriktivt. Det är viktigt att en kartläggning av orsakerna till frånvaron ligger till grund för överväganden om ett föreläggande av vite.

I vissa situationer kan möjligheten att förelägga vårdnadshavare vara en ändamålsenlig åtgärd för att säkerställa elevens rätt till utbildning, t.ex. om vårdnadshavare på grund av ideologiska skäl håller barn hemma.

Utredningen anser även, i likhet med nu gällande bestämmelse, att vitesförelägganden enbart ska tillämpas i sådana fall där elevens vårdnadshavare inte gjort vad den är skyldig att göra. Utredningen anser att vitesförelägganden ska föregås av en bedömning av att föreläggandet sannolikt kan utgöra en ändamålsenlig åtgärd utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Utredningen vill därutöver betona skolans ansvar att vidta åtgärder i fall då orsaken till frånvaron är skolrelaterad enligt den utredning som gjorts i samråd med eleven, elevens vårdnadshavare samt i förekommande fall med elevhälsan. Med orsaker som är skolrelaterade avser utredningen t.ex. kränkningar eller att eleven inte får det särskilda stöd eller den extra anpassning av undervisningen som eleven har rätt till.

16 Hemkommunens ansvar för samordnande av insatser

Utredningen ska undersöka om de åtgärder hemkommunen kan vidta inom ramen för sin skolpliktsbevakning är ändamålsenliga. Skollagen anger en ovillkorlig rätt för alla barn med skolplikt att få tillgång till utbildning inom grundskolan. För att inget barn ska gå miste om denna rättighet innehåller skollagen bestämmelser om dels en skyldighet för hemkommunen att se till att alla barn får föreskriven utbildning, dels ett ansvar för barnets vårdnadshavare att se till att barnet fullgör sin skolplikt.

Skolan, och ytterst hemkommunen, har ett långtgående ansvar för att elever ska få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Det finns dock brister i hur det här ansvaret fullgörs. Bland annat saknar många hemkommuner rutiner för att tillse att skolplikten fullgörs för alla elever som är bosatta i kommunen. Hemkommunen är skyldig att hålla sig så väl informerad och vid behov utreda orsakerna till frånvaron så att den kan ta sitt ansvar för skolpliktsbevakningen och utredningens förslag i tidigare kapitel syftar till att huvudmannen, oberoende av om den är offentlig eller enskild ska rapportera uppgifter om elever med problematisk frånvaro till hemkommunen för att underlätta hemkommunens ansvar för skolpliktsbevakningen.

Då stödet till elever med problematisk frånvaro kan bli avhängigt att resurser tillförs, redogörs i det här kapitlet för regler gällande hemkommunens ekonomiska bidrag till enskilda huvudmän, interkommunal ersättning och ersättning från staten. Utredningen lägger dock inte bedömningar eller förslag som avser resursfördelning, utan hänvisar i denna del till förslag som Skolkostnadsutredningen (U 2014:14) föreslår i sitt betänkande (SOU 2016:66).

I kapitlet föreslås att hemkommunen ska få ett tydligt ansvar för att samordna insatser för elever med problematisk frånvaro.

16.1 Fördelning av resurser

Alla barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning är en av de grundläggande principerna i det svenska skolväsendet. I en av skolagens portalparagrafer anges att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform, oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). Kravet på likvärdighet innebär dock inte att verksamheten ska vara likformig. Målen för verksamheten kan nås på olika sätt utifrån lokala behov och förutsättningar, där hänsyn ska tas till barns och elevers olika förutsättningar och behov.¹

I skollagen regleras såväl huvudmannens som rektorns ansvar för att fördela resurser efter elevernas förutsättningar och behov. För de obligatoriska skolformerna ingår även förtydliganden av rektorns ansvar för resursfördelning i läroplanerna² som anger att rektorn har ett särskilt ansvar för att resursfördelning och stödåtgärder anpassas till den värdering som lärare gör av elevernas utveckling.

Enligt skollagen³ ska elever ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. I förarbetena till skollagen anges att avsikten med dessa formuleringar är att uppmärksamma det ansvar huvudmän och profession har för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till elevers skilda förutsättningar och behov.⁴

När det gäller kommunernas resursfördelning till sin egen verksamhet ger styrdokumentet på skolans område ett stort friutrymme för kommunerna att efter lokala behov och förutsättningar fördela resurser till sin egen verksamhet. Den enda bestämmelse som reglerar kommunens fördelning av resurser på detta område är 2 kap. 8 a § skollagen där det anges att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Hur den här viktningen efter förutsättningar och behov ska göras berörs dock inte i bestämmelsen eller förarbetena, utan detta får kommunen själv avgöra.

Huvudmannen har det övergripande ansvaret för att skapa goda förutsättningar för skolverksamheten i stort och behöver därför

¹ Prop. 2009/10:165.

² SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251 och SKOLFS 2010:255.

³ 1 kap. 4 § skollagen.

⁴ Prop. 2009/10:165.

känna till hur undervisningen och skolan i övrigt fungerar för att kunna utveckla skolan och ge skolan de rätta förutsättningarna.

16.1.1 Hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän

Reglerna om hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän i grundskolan och grundsärskolan finns dels i de olika skolformskapitlen i skollagen, dels i skolförordningen. Bidraget består av ett grundbelopp och, i förekommande fall, av ett tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd eller elever som har rätt till modersmålsundervisning. Beslut om bidrag enligt skollagens regler kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

För fristående skolor ska grundbeloppet bestå av posterna undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt samt lokalkostnader. Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. Posterna administration och mervärdesskatt ska beräknas utifrån schabloner där administration ska utgöra tre procent av grundbeloppet och mervärdesskatt sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och tilläggsbelopp). På förordningsnivå finns närmare bestämmelser om vilka kostnader som ska ingå i de olika posterna, t.ex. anges i 14 kap. 4 § 1 skolförordningen att i posten för undervisning ska ingå kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsutgifter, undervisande personal, stödåtgärder till elever samt arbetslivsorientering. Den grundläggande utgångspunkten i regelverket är att bidraget ska utgå från kommunens budget för det aktuella kalenderåret. Eftersom det primära syftet med de nuvarande reglerna är att säkerställa lika villkor mellan fristående och kommunala skolor finns dock även regler för situationer då kommunen gör avsteg från budget. Om ytterligare resurser tillförs hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. Om hemkommunen under löpande budgetår minskar ersättningen till sin motsvarande verksamhet får bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån.

För elever med omfattande behov av särskilt stöd kan det i bidraget till enskilda huvudmän utöver grundbeloppet även utgå ett tilläggsbelopp för att täcka kostnader för extraordinära stödåtgärder. Till skillnad från grundbeloppet ska tilläggsbeloppet utgå från

en elevs individuella behov och tilläggsbelopp beviljas i varje enskilt fall efter ansökan. Det är bara för de elever med allra mest omfattande behov av stöd som tilläggsbelopp ska utbetalas. I annat fall ska stödbehovet kunna täckas av grundbeloppet. Tilläggsbelopp för särskilt stöd ska avse ersättning för extraordinära stödinsatser för elever i omfattande behov av särskilt stöd. Av förarbetena till nu gällande bidragsregler (prop. 2008/09:171) framgår att den absoluta merparten av kostnaderna för en elevs särskilda stöd ska täckas av grundbeloppet. Av 14 kap. 8 § skolförordningen framgår att med tilläggsbelopp avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till elever med stora inlärningssvårigheter.

Reglerna om kommunala bidrag till enskilda huvudmän har betydelse för i vilken utsträckning en fristående skola kan tacka nej till en elev eller neka en elev fortsatt utbildning. Huvudregeln enligt skollagen är att en fristående skola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen. Fristående skolor har enligt skollagen även möjlighet att rikta in sin verksamhet på elever i behov av särskilt stöd, medan motsvarande möjlighet inte finns för skolor med kommunal huvudman. En enskild huvudman behöver dock inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev i de fall då man ansökt om tilläggsbelopp för särskilt stöd hos elevens hemkommun och hemkommunen har avslagit ansökan på den grunden att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter annars skulle uppstå för kommunen.

Sedan nu gällande bidragsregler trädde i kraft den 1 juli 2009 har olika aspekter av regelverket varit föremål för domstolsprövning vid ett mycket stort antal tillfällen. Den rättspraxis som utvecklats avseende tilläggsbelopp innebär en mycket restriktiv tillämpning där tilläggsbelopp i princip inte beviljas för insatser som kan hänföras till undervisningen (se bland annat HFD 2012 ref. 46). I den praktiska tillämpningen av regelverket kan också konstateras att det finns en stor variation mellan kommuner avseende i vilka situationer tilläggsbelopp för särskilt stöd beviljas samt vilket belopp som utbetalas för ett visst stödbehov. Regeringen föreslog våren 2016 i propositionen *Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever*, (prop. 2015/16:134) förtydliganden i skollagens regler om tilläggsbelopp. I propositionen aviserade regeringen även att bestämmelserna om tilläggsbelopp i skolförordningen skulle förtydligas. Riksdagen beslutade i enlighet

med regeringens förslag (bet. 2015/16UbU19, rskr 2015/16:255) och de nya reglerna i skollag och förordningar trädde i kraft den 1 juli 2016 (SFS 2016:550, 551 och 552). Syftet med regeländringarna är att förtydliga regelverket för att få en tillämpning som är mer i enlighet med de bakomliggande motiven till reglerna om tilläggsbelopp och som inte är fullt lika restriktiv som nuvarande rättspraxis har varit. De nya reglerna innebär att det tydliggörs att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov samt att det klargörs att tilläggsbelopp också ska kunna utgå för extraordinära stödinsatser som kan hänföras till undervisningen.

Skolkostnadsutredningen (U 2014:14) föreslår i sitt betänkande (SOU 2016:66) att kommunens kostnader kopplade till sitt generella myndighetsansvar eller till sitt huvudmannansvar enligt skollagen, vilket enskilda huvudmän inte har, tydligt ska specificeras, beräknas och motiveras i samband med bidragsberäkningen och inte ingå i underlaget för fastställande av bidrag. Enligt Skolkostnadsutredningens uppfattning måste det anses stå klart att kommunen har vissa kostnader kopplade till sitt ansvar enligt skollagen som enskilda huvudmän inte ska kompenseras för, eftersom de inte har motsvarande ansvar. Exempelvis finner Skolkostnadsutredningen att kommuner har ett övergripande ansvar att tillgodose elevers rätt till utbildning som enskilda huvudmän inte har och att det finns kostnader kopplade till detta ansvar. Dessa kostnader som är unika för kommunen ska inte räknas med vid fastställande av bidragsbeloppet, men måste tydligt specificeras till art och nivå och motiveras i samband med bidragsbesluten. Skolkostnadsutredningens betänkande bereds vid tidpunkten för publiceringen av detta betänkande i Regeringskansliet.

16.1.2 Interkommunal ersättning och ersättning till staten

När det gäller interkommunal ersättning, dvs. ersättning från elevens hemkommun till en annan kommun som är huvudman för den utbildning som eleven deltar i, finns ett särskilt regelverk som inte närmare reglerar hur bidraget ska räknas fram, utan i stället på en mer övergripande nivå anger utifrån vilka principer det ska bestämmas.⁵ Utgångspunkten är att den anordnande kommunens självkostnad ska vara utgångspunkten för när en kommun är skyldig att ta emot en

⁵ 10 kap. 34 § och 11 kap. 33 § skollagen.

elev från en annan kommun,⁶ medan hemkommunens egen kostnad har större betydelse när elever i andra fall tagits emot i en annan kommun än hemkommunen. Reglerna varierar till viss del beroende på vilken skolform det gäller.

Enligt gällande regelverk ska hemkommunen betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är elev i sameskolan eller specialskolan.⁷

16.2 Hemkommunen har det yttersta ansvaret för att tillgodose elevernas rätt till utbildning

Hemkommunen, som har det yttersta ansvaret för elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd, behöver få information om att en elev har problematisk frånvaro för att kunna vidta lämpliga åtgärder, exempelvis att samverka med andra samhällsaktörer eller tillsätta ytterligare stöd till eleven, elevens vårdnadshavare eller skolan. I kapitel 15 föreslår utredningen att huvudmän ska lämna uppgift om en skolpliktig elev börjar eller slutar eller är frånvarande på ett sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål till hemkommunen. Som ytterst ansvarig för skolplikten bör hemkommunen ha en beredskap att följa upp problematisk frånvaro och agera på den. Att kraftfulla och tidiga åtgärder sätts in för att tillgodose elevens rätt till utbildning ligger i såväl elevens, vårdnadshavarnas som samhällets intresse. Dessa åtgärder kan gå utöver vad som skäligen kan krävas av en skola eller huvudman för att få eleven att delta i den verksamhet som anordnas. Elever med problematisk frånvaro kan ha behov av insatser som erbjuds av flera olika samhällsorgan, t.ex. socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri. Aktuella insatser kan även vara att socialtjänsten stödjer eleven och vårdnadshavarna i hemmiljön.

Sammantaget anser utredningen att elevens situation och behov ska vara avgörande för de åtgärder som vidtas. Den samverkan som krävs ska beslutas utifrån det individuella behovet. Att resurser tillförs för att alla elever ska kunna genomföra en utbildning i de obligatoriska skolformerna kan vara en lönsam investering ur ett socioekonomiskt investeringsperspektiv.

⁶ Närmare reglering av när en kommun är skyldig att ta emot en elev från en annan kommun framgår av 10 kap. 25–28 §§ och 11 kap. 25–27 §§ skollagen.

⁷ 12 kap. 24 § och 13 kap. 22 § skollagen.

Tidiga insatser mest effektiva för att motverka problematisk frånvaro

Skolans kompensatoriska roll innebär att barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Skolans kompensatoriska uppdrag innebär en skyldighet för skolan att vidta åtgärder vid problematisk frånvaro. Elever med problematisk frånvaro är en riskgrupp. Kraftfulla insatser som sätts in tidigt behövs. De förslag som görs i den här utredningen syftar till att få in åtgärder där de behövs, så tidigt som möjligt innan frånvaro från skolan hunnit leda till en destruktiv utveckling för individen och samhället.

En framgångsfaktor för att motverka frånvaro är att frånvaron uppmärksammas på ett tidigt stadium. Uppmärksamhet på frånvaro leder i sig till en minskning av frånvaron.

Problematiske frånvaro ska ses som ett symptom på ett problem, vilket tyder på att eleven behöver hjälp. Skolans åtgärder måste baseras på en utredning av orsakerna till frånvaron. En sådan utredning förutsätter ett relationsskapande arbete från skolans sida. Den förutsätter också kunskap och kompetens. Det finns en risk att en elev med hög frånvaro hamnar in i ett undvikande beteendemönster som hen senare i livet tar till vid kravfyllda situationer. Det kan vara ett föredrag eller ett kundbesök som i arbetslivet förorsakar ångest och därmed frånvaro. Också därför är det viktigt att ta itu med frånvarobeteendet i ett tidigt skede och försöka ändra på det.⁸ Det är av stor betydelse att orsakerna till frånvaron kartläggs och utreds och att åtgärder vidtas innan frånvaron blivit ett etablerat mönster.

Problematiske frånvaro kan leda till utanförskap

Elever som inte går i skolan och inte ingår i sociala interaktioner mister möjligheter till att erhålla kunskaper och erfarenheter. Vidare förlorar de en grund till förberedelse för vuxenlivet samt för att skapa sig den identitet som skola och arbete kan ge. Det har i forskning påvisats att elever som har en problematiske frånvaro löper större

⁸ Folkhälsan (2014). Tillbaka till framtiden. Metoder för att stärka skolnärvaro.

risk än elever utan närvaroproblem för senare utanförskap med bland annat psykiska besvär, missbruk och kriminalitet.⁹ En studie som har gjorts av Stockholms stad¹⁰ visar att elever som skolkar i högre grad har ett normbrytande beteende och har fler riskfaktorer jämfört med icke-skolkande elever. Andelen elever med riskfaktorer ökar ofta i relation till ökat antal skolktilfällen. Det gäller alla studerade områden såsom kriminalitet, skol- och familjesituation, psykisk hälsa och ANDT-området (Alkohol, Narkotika, Doping och Tobak). Internationella studier visar samma resultat.¹¹

Av de unga som borde vara i arbete, eller i studier för att senare komma i arbete, är det en relativt stor grupp som är utanför. Det är en grupp som av olika orsaker inte tar sig in i arbete eller studier utan särskilt stöd. Åtgärder för att bryta deras utanförskap är mycket viktiga. Riskerna är annars att deras utanförskap permanentas och att de inte kan uppfylla de krav som arbetslivet ställer.¹²

Andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar i olika länder, vilket framgår av följande figur.

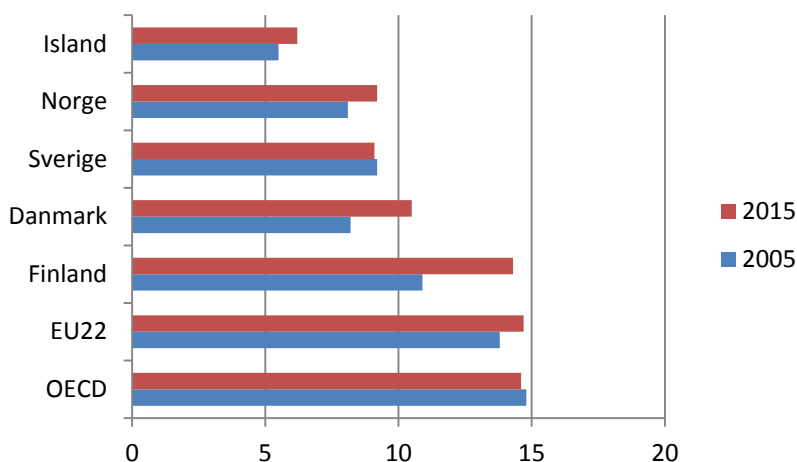
⁹ Se t.ex. Flakierska-Praquin, N. & Gillberg, C. (1997). School phobia with separation anxiety disorder: a comparative 20 to – 29 year follow-up study of 35 school refusers.

¹⁰ Stockholms stad (2014). Risker med skolk. Olovlig frånvaro bland elever i årskurs 9 och gymnasiet år 2, baserat på resultat från Stockholmsenkäten 2012.

¹¹ Se t.ex. Curran Neild, R., m.fl. (2008). Connecting entrance and departure. The transition to ninth grade and high school dropout.

¹² Temagruppen Unga i arbetslivet (2011). Det lönar sig. En analys av 28 arbetsmarknadsprojekts samhällsekonomiska potential.

Figur 16.1 Andelen ungdomar i åldern 15–29 år som varken arbetade eller studerade 2005 och 2015¹³



Nilsson och Wadeskog¹⁴ har utgående från statistik på riksnivå beräknat sannolikheten för olika former av utanförskap. Enligt deras modell anses 12,8 procent av dagens ungdomar hamna i ett framtida utanförskap av olika omfattning. Man kan anta att en del av dessa ungdomar är ungdomar som har haft en problematisk frånvaro under grundskoleutbildningen.

Ett socialt investeringsperspektiv på problematisk frånvaro

Det finns ett samband mellan problematisk frånvaro och utanförskap.

Kommuner har betydande kostnader för utanförskap: en person med ekonomiskt bistånd kostar kommunerna i snitt 44 000 kronor per år och en person med alkohol- eller narkotikamissbruk kostar 95 000 respektive 190 000 kronor per år. De totala samhällskostnaderna är ännu högre om man räknar med sjukvårdens, polisens och

¹³ OECD (2016) Education at a glance 2016: OECD Indicators.

¹⁴ Nilsson, I & Wadeskog, A. (2010). Handbok till en förenklad socioekonomisk analysmodell, SEE & Idéer för Livet/Skandia.

kriminalvårdens kostnader. Att förebygga och förhindra utanförskap innebär med andra ord att betydande samhällsbesparingar kan göras.¹⁵

Flera studier som gjorts visar att det verkar vara samhällsekonomiskt lönsamt att fokusera på unga vuxna som står utanför arbete och studier.¹⁶ Än mer lönsamt – både för individerna själva och samhället – är det att se till att så få individer som möjligt finns i gruppen unga vuxna som står utanför arbete och studier. Människor som levt i ett utanförskap under en längre tid har ofta olika försvårande omständigheter som depression, funktionsnedsättning, läs- och skrivsvårigheter, social ångest eller missbruksproblem. Individen kan ha tappat dygnsrytmen och de rutiner som utgör en förutsättning för en fungerande vardag.

Det sociala investeringsperspektivet skulle kunna beskrivas som ett paradigmskifte där man slutar se olika stödåtgärder för målgruppen som en kostnad och i stället ser dem som ett socialt investeringsprojekt. Sociala investeringar brukar förklaras som kostnaden för en åtgärd i dag som ställs mot förväntade vinster i framtiden, om insatsen är framgångsrik.¹⁷ Man tar en tydligt och konkret investeringskostnad för eleverna under skoltiden för att längre fram få lägre samhällskostnader eller högre samhällsintäkter till följd av deras större framgång på arbetsmarknaden. Det innebär att man i en kalkyl ställer den nutida säkra kostnaden mot en framtida osäker intäkt. En rimlig tanke är att skolan är den som gör investeringen. Vinsterna kommer förmodligen att tillfalla kommunens socialtjänst och längre fram staten i form av minskade kostnader inom framför allt socialförsäkringssystemet.¹⁸ Det här innebär att skolan som tar kostnaden för insatsen får begränsad utdelning, medan de som får vinsterna kan avstå från att satsa. Då saknas ofta ekonomiska incitament för att agera preventivt.¹⁹

Allt fler kommuner erbjuder medel från sociala investeringsfonder och bland annat beviljas medel för att förebygga frånvaro. Sveriges Kommuner och Landsting bedrev åren 2011 till 2014 ett projekt,

¹⁵ Sarkadi, A., m.fl. (2015). Sociala investeringar lönar sig – en satsad krona ger fem tillbaka på 15 år sikt! Uppsala universitet. Skandia idéer för livet.

¹⁶ Temagruppen Unga i arbetslivet (2011). Det lönar sig. En analys av 28 arbetsmarknadsprojekts samhällsekonomiska potential. 2011:2 samt Det lönar sig II, 2012:7.

¹⁷ Mötesplats Social Innovation (2013). ABC i sociala investeringar.

¹⁸ Nilsson Lundmark E, m.fl. (2016). En barriär mellan mig och världen. En socioekonomisk analys av elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning, SOU 2016:46.

¹⁹ Nilsson, I., m.fl. (2014). Utanförskapets pris. En bok om förebyggande sociala investeringar.

Psynk, som syftade till att synkronisera insatser för barn och ungdomar med psykisk ohälsa. Ett av projektets fem teman var *Tidiga insatser/sociala investeringar*.

Det behövs en helhetssyn på individen och samhällets insatser. Individens behov och förutsättningar måste styra och en väg som leder till betyg från skolan och en framtida sysselsättning ska vara målet. Det är viktigt att möta eleven där hen befinner sig och med utgångspunkt från den enskildes kompetens och vilja. Att man lyckas skapa en relation till elever med problematisk frånvaro är centralt. Det behövs en långsiktighet och stabilitet i relationer, insatser och finansiering. Det här förutsätter samverkan och samlokalisering av resurser. Tillgång till medicinsk och psykiatrisk kompetens är betydelsefull. Arbete i multikompetenta team, samverkan och att se individens situation i sin helhet är centrala framgångsfaktorer. Det handlar om att erbjuda stöd som ökar elevens studieförmåga, stärker självförtroendet, livskvaliteten och den sociala kompetensen.

En organisation och finansieringsformer som främjar samverkan kring problematisk frånvaro

Ofta uppstår det glapp i samverkan till följd av strukturen i de offentliga systemen. Det första glappet handlar om samverkan mellan olika aktörer under skoltiden. Vem ska stödja eleven? Det kan handla om stöd från socialtjänsten, från barn- och ungdomspsykiatrin, från hjälpmedelscentraler etc. Det andra glappet handlar om övergången mellan skola och arbetsliv, där elever alltför ofta upplever att de inte kan ta sig in i arbetslivet. Glapp i samverkan kan uppstå mellan skola och till exempel Arbetsförmedlingen, arbetsgivare eller arbetsmarknadsinsatser från kommunens sida. Det tredje glappet uppstår i det tidiga vuxenlivet för dem som inte kvalar in på arbetsmarknaden på grund av svaga skolresultat eller andra hinder, såsom psykosociala och neuropsykiatriska problem.²⁰

Det finns exempel på goda, framgångsrika och effektiva strukturer för samverkan kring barn och unga. Ett problem är dock ofta, att samverkan bedrivs i projektform, vilket gör att den blir kortlivad. Arbete av detta slag behöver vara långsiktigt uthålligt. Det här förut-

²⁰ Nilsson Lundmark, E., m.fl. (2016). En barriär mellan mig och världen. En socioekonomisk analys av elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning.

sätter en organisationsstruktur som gör att man kan agera utifrån en helhetssyn och som främjar samverkan.

I Temagruppen Unga i arbetslivets rapport *Temporära organisationer för permanenta problem* från 2012 undersöktes betydelsen av bland annat socioekonomiska kalkyler för att implementera projektverksamhet i den ordinarie organisationen. En slutsats från rapporten är att utvärderingarna, trots övertygande kalkyler, ändå inte har betydande effekt på dem som förväntas besluta om verksamheten. Anledningen är att de operativa cheferna i kommunen inte berörs särskilt mycket av den förmodade lönsamheten som man på förhand heller inte vet var den landar. Ansvariga chefer vet att det inte kommer att vara synbart lönsamt för den enhet eller förvaltning som de ansvarar för på kort sikt, och även om det blir lönsamt för enheten kommer inte budgeten att öka till följd av det. Med kort sikt avses i det här sammanhanget innevarande år eller inför planering av det kommande årets budget. Också på längre sikt kan det vara svårt att se den lönsamhet som finns, eftersom en effektivisering inom den del av organisationen som arbetar med ungdomarna gör att fokus och resurser flyttas till andra områden, vilket leder till att någon finansiering inte frigörs. Lönsamhet innebär alltså inte att det kommer pengar till kassan, utan i stället innebär det minskade utgifter.²¹ Beslut om implementering av insatser måste följaktligen fattas utifrån ett helhetsperspektiv och på övergripande nivå.

Det behövs en ökad samverkan mellan berörda aktörer, ökad kunskap om elever med problematisk frånvaro och insatser riktade direkt till den här gruppen. Ett individuellt och samordnat stöd är av största vikt. För att göra det här krävs i sin tur, vid sidan av konkreta arbetsredskap och metoder, att man kan skapa team med samlad kompetens, att man lyckas samordna resurserna och att man tillämpar ett socialt investeringstänkande kring individens situation.

²¹ Temagruppen unga i arbetslivet (2012). Det lönar sig II – en analys av arbetsmarknadsprojektets samhällsekonomiska lönsamhet, 2012:7.

16.3 Brist på samordning av insatser

Det är inte ovanligt att flera aktörer gemensamt vidtar åtgärder för att en elev ska kunna fullfölja sin utbildning. Enligt Skolinspektionen kan det vara svårt att få en överblick av vilka insatser som getts, hur och om de är samordnade samt vilka effekter insatserna fått för eleven.²²

Utredningen konstaterar att samverkan mellan skola och de aktörer som oftast är aktuella vid problematisk frånvaro många gånger brister²³ och att det finns behov av att stärka samverkan mellan dessa aktörer. Utredningen bedömer att samordningen mellan olika aktörer och verksamheter behöver utökas i syfte att ge den enskilda eleven stöd för att elevens rätt till utbildning ska kunna tillgodoses.

Hemkommunen är skyldig att hålla sig väl informerad och agera utifrån sitt ansvar för skolplikten. Hemkommunen och en skola kan således behöva samarbeta för att tillgodose en elevs rätt till utbildning. Detta för att få en samlad bild och möjliggöra en övergripande planering för vilket stöd eleven kan få.

16.4 Utredningens förslag avseende hemkommunens ansvar för samordning av insatser

Utredningens förslag: Hemkommunen ska i frågor som rör elever med frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs om inte en sådan samordning är uppenbart obehövlig.

Skälen för utredningens förslag

Hemkommunen ansvarar för att se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning. Bland de riskfaktorer som kan leda till problematisk frånvaro finns sociala problem, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar samt psykiska besvär. Elever med problematisk

²² Minnesanteckningar från utredningens möte med Skolinspektionen, 2016-09-15.

²³ Bilaga 3.

frånvaro kan ha behov av mer stöd än vad skolan kan erbjuda. En framgångsfaktor för att främja närvaro och att åtgärda frånvaro är en fungerande samverkan mellan skola och t.ex. socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri, ungdomsmottagning, barn- och ungdomshabilitering, fritidsförvaltning och polis.²⁴ Utredningen bedömer att hemkommunens ansvar för att eleverna fullgör sin skolplikt behöver stärkas. I kapitel 15 redogör utredningen för sitt förslag om att huvudmannen snarast ska lämna uppgift till hemkommunen om en elev som är frånvarande på ett sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Hemkommunen ska också ha beredskap att agera utifrån sitt ansvar för skolplikten. Hemkommunen och en skola kan således behöva samarbeta för att tillgodose en elevs rätt till utbildning. Detta för att få en samlad bild och möjliggöra en övergripande planering för vilket stöd eleven ska erbjudas. I skolors närvarorutiner ingår ofta att anmälan ska göras till socialtjänsten vid omfattande frånvaro som skolan inte har lyckats åtgärda. Elever med problematisk frånvaro är inte per automatik barn som far illa eller riskerar att fara illa.²⁵ Det förekommer att orosanmälningar som gäller elever med problematisk frånvaro inte leder till åtgärder från socialtjänsten som gör en annan bedömning än skolan avseende elevens situation. Utredningen anser att det behöver tydliggöras att hemkommunen, som är ytterst ansvarig för skolpliktsbevakningen, har ett ansvar för att elever med problematisk frånvaro får den utbildning de har rätt till.

Eftersom hemkommunen har det yttersta ansvaret för att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning bedömer utredningen att det även bör åligga hemkommunen att samordna insatser från olika aktörer i frågor som rör elever med problematisk frånvaro om inte en sådan samordning är uppenbart obehövlig. Utredningen föreslår därför att en särskild bestämmelse som gäller hemkommunens ansvar för att samordna insatser kring elever som har en problematisk frånvaro införs.

Utredningen har övervägt om ansvaret för att samordna insatser vid problematisk frånvaro skulle ligga på huvudmannen i stället för på hemkommunen. Utredningen bedömer att hemkommunen är

²⁴ SKL (2013). Vänd frånvaro till närvaro. Guide för systematiskt skolkärväroarbete i kommuner.

²⁵ Enligt 29 kap. 13 § skollagen ska huvudmannen och den som är anställd i verksamhet enligt skollagen, på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

bäst lämpad att samordna insatser på grund av att hemkommunen har det yttersta ansvaret för att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning och även har möjlighet att förelägga elevers vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.

Utredningen erfar att gällande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i vissa fall upplevs som ett hinder för en fungerande samverkan. Utredningen anser dock att det i de flesta fall går att övervinna hindren genom att inhämta samtycke från vårdnadshavare. Utredningen är samtidigt medveten om att den föreslagna ändringen i lagstiftningen inte ger förutsättningar för samverkan i de fall där vårdnadshavare inte vill bevilja samtycke för utlämnande av uppgifter. Utredningen anser ändå att begäran om samtycke är det mest gynnande tillvägagångssättet, eftersom det är viktigt att eleven och vårdnadshavarna är involverade för att samverkan ska ge önskat resultat.

Förslaget innebär en ändring i skollagen.

17 Tillsyn – ett stöd i närvaroarbetet

Utredningen har i uppdrag att undersöka om de åtgärder som Skolinspektionen kan vidta inom ramen för sin tillsyn är ändamålsenliga för att minska frånvaro och öka närvaro.

Den statliga tillsynen är den yttersta garanten för att skolpliktiga barn får sin rätt till utbildning. Tillsynen måste därför bedrivas så att den får avsedd effekt.

Utredningen har granskat om Skolinspektionens tillsyn bidrar till en bättre skola med hög närvaro genom att ta del av bl.a. årsredovisningar från 2013–2015 och årsrapporten från 2016. Utredningen har tagit del av statistik över anmälningsärenden som rör skolplikt och rätt till utbildning och ett urval tillsynsbeslut som avser elevers rätt till utbildning. Därutöver har utredningen diskuterat den del av sitt uppdrag som berör Skolinspektionen med representanter för myndigheten.¹

Utredningen har i sin bedömning utgått från Skolinspektionens åtgärder vid tillsyn av s.k. skolpliktsärenden, vilka även benämns RUT-ärenden, dvs. ärenden som gäller rätten till utbildning. Utöver skolplikt och rätt till utbildning granskar Skolinspektionen flera områden som kan ha bäring på frånvaroproblematik, men dessa områden ingår inte i utredningens bedömning.

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av myndighetens arbete med fokus på tillsyn och kvalitetsgranskningar. Därefter redogörs för de åtgärder som myndigheten kan vidta inom ramen för sin tillsyn. Kapitlet avslutas med utredningens bedömning av ändamålsenligheten i de åtgärder Skolinspektionen kan vidta inom ramen för sin tillsyn.

¹ Minnesanteckningar för möte mellan Skolinspektionen och utredningen 2016-09-15.

17.1 Skolinspektionens uppdrag

Skolinspektionen bildades den 1 oktober 2008. Myndigheten ska genom sin tillsyn och kvalitetsgranskning av huvudmän och verksamheter bl.a. verka för en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö samt bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna.

Utöver att myndigheten bedriver tillsyn och genomför kvalitetsgranskningar prövar myndigheten ärenden om godkännande och rätt till bidrag för fristående skolor samt om återkallelse av godkännande och av rätt till bidrag i vissa fall. Skolinspektionen följer även upp beslut om godkännande eller rätt till bidrag i nära anslutning till att beslut fattats, och sprider kunskap om vad som krävs för att börja bedriva sådan verksamhet som en enskild huvudman kan bedriva enligt skollagen.²

17.2 Tillsyn och kvalitetsgranskning

Det är genom tillsyn och kvalitetsgranskning som Skolinspektionen kan verka för att elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. I och med införandet av den nu gällande skollagen (2010:800) lagstodgades tillsyn och kvalitetsgranskning och Skolinspektionen fick utökade och skärpta sanktionsmöjligheter.

När det gäller förhållandet mellan den löpande tillsynen och kvalitetsgranskningen har regeringen framhållit att dessa två verktyg ska ses som kommunicerande kärl, där den regelbundna tillsynen ska ge underlag för att välja var kvalitetsgranskningar ska göras och brister vid en kvalitetsgranskning kan leda till ett tillsynsbeslut. Likaså kan resultaten från kvalitetsgranskningarna användas för råd och vägledning inom tillsyn. Regeringen har även framhållit att kvalitetsgranskning är ett instrument där myndigheten har möjlighet att tränga djupare in i en viss fråga, vilket ger möjlighet till metodutveckling av bedömningsområden som kan läggas in i den regelbundna tillsynen.³

En tydlig skillnad mellan tillsyn och kvalitetsgranskning är att sanktionsmöjligheter, såsom ett föreläggande förenat med vite är möj-

² Förordning (2011:556) om instruktion för Statens skolinspektion.

³ Se bland annat Regeringens skrivelse 2013/14:200.

liga inom tillsyn, men inte inom kvalitetsgranskning. Det här innebär att tillsynsbeslut och kvalitetsgranskningsrapporter utformas och handläggs olika.

17.2.1 Tillsyn

I 26 kap. 2 § skollagen definieras tillsyn enligt följande:

Med tillsyn avses i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Skolinspektionen har tillsynsansvar över bland annat de obligatoriska skolformerna i skolväsendet. Närmare föreskrifter om de verksamheter i och utanför skolväsendet som står under Skolinspektionens tillsyn finns i 26 kap. 3 § skollagen.

Tillsyn är ett viktigt statligt styrmedel för att säkerställa en likvärdig utbildning av god kvalitet oavsett huvudman. Ett viktigt syfte med tillsynen är att den ska leda till hög kvalitet i verksamheterna. Tillsynen ska ha en framåtsyftande funktion där besluten från tillsynen ska leda till att kvaliteten förbättras. Ett annat viktigt syfte med tillsynen är att den ska säkerställa barns och elevers rättssäkerhet. Genom den nya skollagen har Skolinspektionens tillsynsroll kraftigt förstärkts, dels genom att myndigheten fått ett tydligare författningsstöd för sin verksamhet och dels genom att myndigheten fått tillgång till fler och skarpare sanktioner.⁴

Skolinspektionen har rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn och har i den omfattning det behövs för tillsynen rätt att få tillträde till de byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten. Enligt skollagen är den, vars verksamhet står under tillsyn, skyldig att på myndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Myndigheten ska inom ramen för sin tillsyn även lämna råd och vägledning.⁵

⁴ Prop. 2013/14:112.

⁵ 26 kap. 6, 7 och 9 §§ skollagen.

Skolinspektionens tillsyn syftar till att säkra kvaliteten i den verksamhet som granskas genom att stimulera det utvecklingsarbete som huvudmannen och skolan själva ska stå för. Tillsynen innebär granskning av att skolor och huvudmän följer skollagen, förordningar, läroplaner och andra föreskrifter som de är ålagda att följa. Inför tillsynen görs en risk- och väsentlighetsanalys för att bedöma behoven i tillsynen. Analysen baseras bl.a. på kunskapsresultat och på resultat i den skolenkät till elever, vårdnadshavare och pedagogisk personal som Skolinspektionen genomför inför sin tillsyn. Det är viktigt att risk- och väsentlighetsanalysen är så träffsäker som möjligt, varför den kontinuerligt utvecklas genom en utvärdering av utfallet i tillsynen.

Tillsyn av skolor genomförs vanligen genom dokumentstudier, besök, observationer av lektioner och intervjuer med exempelvis rektor, lärare och elever.

Skolinspektionen genomför löpande *regelbunden tillsyn* av all skolverksamhet i landet. Tidsintervallet för när en tillsyn genomförs har varierat över tid mellan tre och fem år. Den utgör huvuddelen av myndighetens tillsyn. Den regelbundna tillsynen är en generell tillsyn som utgår från en framtagen modell där vissa särskilt utvalda områden, som bland annat forskning visar är viktiga områden för att nå en framgångsrik skola, granskas. Regelbunden tillsyn utförs både på huvudmannans- och skolenhetsnivå. På skolenhetsnivå kan den vara av två slag: *bastillsyn* och *prioriterad tillsyn*. Skolinspektionen kan också inom ramen för den regelbundna tillsynen genomföra tillsyn utifrån signaler om att en verksamhet eller huvudman har allvarliga brister inom ett eller flera områden. Denna tillsyn kan antingen genomföras som en *prioriterad tillsyn*, eller från ett eget unikt upplägg.

Inom Skolinspektionen finns vid sidan av den regelbundna tillsynen ytterligare tillsynsformer.

Anmälningsärenden är en form av tillsyn där en enskild elevs rätt utreds och som i regel initieras genom anmälningar från föräldrar och elever. Skolinspektionen kan också själv initiera ett ärende, till exempel om inspektörer inom ramen för den regelbundna tillsynen får uppgifter om missförhållanden som gäller en enskild elev.

Till Skolinspektionens tillsyn hör också *etableringskontroll* som görs av alla fristående skolor våren innan utbildningen startar.

Skolinspektionen gör även *förstagångstillsyn* av alla nystartade fristående skolor efter att verksamheten pågått i fem till sju månader.

En ytterligare form av tillsyn är den *riktade tillsynen*. Vid riktad tillsyn granskas hur väl regler följs i en viss fråga. Den riktade tillsynen kan göras på ett urval skolor eller verksamheter eller på samtliga skolor eller verksamheter inom ett visst område eller som berörs av en specifik sakfråga, t.ex. utbildningen för asylsökande barn. Riktad tillsyn har t.ex. gjorts på skolplikt.⁶

Behovsanpassad tillsyn – en ny och fördjupad tillsyn

Från det att Skolinspektionen bildades 2008 och fram till 2014 granskade myndigheten samtliga skolor och huvudmän. Från 2015 prövas en ny modell för tillsyn.⁷ Under tre år fokuserar Skolinspektionen på en mer omfattande tillsyn av en fjärdedel av de grundskolor och gymnasieskolor samt huvudmän där myndigheten bedömer att risken är störst för att elever inte ska få den utbildning de har rätt till. Förändringen innebär att tillsynen görs på ett annat sätt och med en annan tillsynscykel än tidigare.

Skolinspektionens intention är att den nuvarande modellen för tillsynen ska leda till att skolor och huvudmän får en bättre helhetsbild av hur olika brister kan förstärka varandra. En annan fördel är att betoning läggs på huvudmännen som har det yttersta ansvaret och också står för resurstilldelning samt kan styra fokus och mål för skolornas arbete.

17.2.2 Kvalitetsgranskning

Kvalitetsgranskning syftar till att lyfta fram viktiga utvecklingsområden och Skolinspektionen granskar här skolornas arbete mer ingående. Kvalitetsgranskningar används i mindre omfattning än tillsyn.⁸ Enligt 26 kap. 19 och 20 §§ skollagen innebär kvalitetsgranskning följande:

⁶ Skolinspektionen (2011). Skolpliktsbevakning.

⁷ Skolinspektionen (2016). Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015. Regeringsrapport 2016, dnr 01-2015:6905.

⁸ Kvalitetsgranskning 65 173 tkr jämfört med 245 274 tkr för regelbunden tillsyn under 2015.

Statens skolinspektion ska granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsynen av kommun enligt detta kapitel. Granskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och riktlinjer.

Utgångspunkten för både tillsyn och kvalitetsgranskning är gällande rätt, men den stora skillnaden är att vid en kvalitetsgranskning stödjer sig Skolinspektionen även på forskning och beprövad erfarenhet. Ett urval av skolor eller verksamheter väljs ut, antingen slumpmässigt eller stratifierat. Skolinspektionen har gjort en kvalitetsgranskning på rätten till utbildning.⁹ Därutöver har Skolinspektionen genomfört kvalitetsgranskningar på temat skolfrånvaro, t.ex. en kvalitetsgranskning av gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott, vilken innehöll intervjuer med drygt 100 elever.¹⁰ År 2016 publicerade Skolinspektionen som en del i en fördjupad granskning en kartläggning av omfattande ogiltig frånvaro bland elever som omfattas av skolplikt.¹¹ Kartläggningen följdes av en kvalitetsgranskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.¹² Kvalitetsgranskningar har även gjorts på områden som har betydelse för att främja närvaro: skolsituationen för elever med funktionsnedsättningen autism i åk 7–9¹³ och för elever med funktionsnedsättningen ADHD,¹⁴ elevhälsan,¹⁵ studieavbrott i gymnasieskolan¹⁶ samt studie- och yrkesvägledning.¹⁷

17.2.3 Sanktioner vid tillsyn

Skolinspektionen har genom den nu gällande skollagen fått utökade sanktionsmöjligheter. Som en konsekvens av att den nya skollagen är uppbyggd efter principen om lika villkor oavsett huvudman, är också sanktionsmöjligheterna numera till stora delar desamma, oavsett om det handlar om en offentlig eller enskild huvudman. Sanktionsmöjlig-

⁹ Skolinspektionen (2014). Rätten till utbildning.

¹⁰ Skolinspektionen (2015). Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott.

¹¹ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

¹² Skolinspektionen (2016). Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.

¹³ Skolinspektionen (2012). Inte enligt mallen.

¹⁴ Skolinspektionen (2014). Skolsituationen för elever med funktionsnedsättningen AD/HD.

¹⁵ Skolinspektionen (2015). Elevhälsa – elevernas behov och skolans insatser.

¹⁶ Skolinspektionen (2015). Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott.

¹⁷ Skolinspektionen (2013). Studie- och yrkesvägledning i grundskolan.

heterna kan beskrivas som en sanktionstrappa, där utgångspunkten är att mindre ingripande åtgärder ska prövas först. Ingripanden måste också alltid stödjas på proportionalitetsprincipen, dvs. ett ingripande får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till frågans art och bristens omfattning. Vid allvarliga och brådskande missförhållanden finns möjlighet att direkt gå till en mer ingripande åtgärd.

Ingripanden/åtgärder vid tillsyn¹⁸

Föreläggande

Skolinspektionen ska förelägga en huvudman som enligt skollagen står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Under vissa förutsättningar kan åtgärderna omfatta förändringar i lärarresurserna. Om en skola eller verksamhet har brister kan Skolinspektionen fatta beslut om ett föreläggande. I ett föreläggande står det vilka brister som måste åtgärdas och vilka krav Skolinspektionen ställer på huvudmannen som driver verksamheten. Skolinspektionen följer upp att bristerna åtgärdas. Ett föreläggande kan också förenas med vite. Ett föreläggande kan därutöver ligga till grund för andra tvångsåtgärder som tillfälligt verksamhetsförbud, återkallande av tillståndet för en fristående skola eller statliga åtgärder för rättelse mot kommunal verksamhet.

Anmärkning

Skolinspektionen får i stället för att meddela ett föreläggande, tilldela en huvudman som står under dess tillsyn en anmärkning vid mindre allvarliga överträdelser av vad som gäller för verksamheten.

¹⁸ 26 kap. 10–18 §§ skollagen.

Avstående från ingripande

Skolinspektionen får avstå från att ingripa om

1. överträdelsen är ringa
2. den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse, eller
3. det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

Återkallelse

Skolinspektionen får återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt skollagen, om

1. ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen inte har följts, och
2. missförhållandet är allvarligt.

Ett godkännande eller beslut om rätt till bidrag som Skolinspektionen har meddelat enligt skollagen får också återkallas om

1. ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § inte har följts, och
2. den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 26 kap. 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 kap. 5 a § skollagen.

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 6 § skollagen.

Statliga åtgärder för rättelse

Skolinspektionen får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller landstinget

1. inte har följt ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § skollagen, och
2. grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Om staten har haft kostnader för en åtgärd som vidtagits får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat ut till kommunen eller landstinget.

Tillfälligt verksamhetsförbud

Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse kommer att fattas, och beslutet inte kan avvakta med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får Skolinspektionen förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare. Dessa beslut gäller omedelbart, om inte annat beslutas och får gälla i högst sex månader.

Vite

Ett föreläggande enligt 26 kap. skollagen får förenas med vite. Skolinspektionen ska förena ett föreläggande som avses i 26 kap. 10 § skollagen med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Skolinspektionen bestämmer i beslutet hur stort vitet ska vara och om huvudmannen inte följer föreläggandet kan Skolinspektionen ansöka hos förvaltningsrätten om utdömande av vitet. Av 28 kap. 2 § 5 skollagen följer att ett vitesföreläggande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett föreläggande enligt 26 kap. 10 § kan bara överklagas om det blivit förenat med vite.

Regler om vitesbeloppets storlek finns i lagen (1985:206) om viten. Viten ska enligt 3 § i den lagen fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om huvudmannens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt är så stort att det kan antas påverka huvudmannen att följa föreläggandet. En utgångspunkt är att vitesbeloppet ska fastställas till ett belopp som bedöms få avsedd effekt. Vitesbeloppet kan således enligt viteslagen sättas högt om den felande har god betalningsförmåga.

17.3 Skolinspektionens hantering av ärenden som gäller frånvaro

Skolinspektionen uppger att skolfrånvaro och rätt till utbildning är frågor som ges hög prioritet på myndigheten, både vad gäller regelbunden tillsyn och tillsyn av inkomna enskilda ärenden som rör frånvaro samt vad gäller kvalitetsgranskning.¹⁹

I de enskilda ärendena granskar Skolinspektionen vilka åtgärder skolan och huvudmannen har vidtagit. Ärendena kan generera förelägganden, vilka även kan förenas med vite. Det förekommer att Skolinspektionen anmäler en elevs situation till socialtjänsten. Enligt Skolinspektionen är det vanligt förekommande att elever med problematisk frånvaro inte får det särskilda stöd de har rätt till. Ärenden som gäller en elev som varit hemma i minst två veckor hanteras i skyndsam ordning på Skolinspektionen.²⁰

I sin regelbundna tillsyn granskar Skolinspektionen hur skolor och huvudmän hanterar närvaro och frånvaro på generell nivå utifrån författningarnas krav.

Fokus för bedömningen är:

På skolnivå:

Skolan ska säkerställa att eleverna deltar i utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Uteblir en elev utan giltigt skäl ser rektorn till att elevens vårdnadshavare informeras samma dag. Skolan ska också arbeta övergripande och förebyggande för att öka elevernas närvaro och därmed minimera frånvaron i utbildningen.

Offentliga huvudmän:

- Kommunen säkerställer att eleverna i dess grundskola fullgör sin skolgång.

¹⁹ Minnesanteckningar för möte mellan Skolinspektionen och utredningen 2016-09-15.

²⁰ Ibid.

Enskilda huvudmän:

- En enskild huvudman lämnar snarast uppgift till hemkommunen när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid dess fristående skola eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning.

Myndigheten tillhandahåller statistik över t.ex. tillsynsbeslut och anmälningsärenden. Statistiken ger dock inte en fullständig bild, eftersom brister i uppföljning och utvärdering av frånvaro eller närvaro även kan ingå som en del av bedömningen av kvalitetsarbetet.

Utredningen har begärt in statistik om antalet skolor med brister gällande rutiner och information om elevers frånvaro²¹ vid *regelbunden tillsyn* 2015. Tillsynsmodellen år 2015 avviker från tidigare tillsynsmodell, varför några jämförelser av data över tid inte görs. När det gäller grundskolor utfärdade Skolinspektionen ett föreläggande, två förelägganden vid vite och en återkallelse år 2015. Offentliga huvudmän mottog en anmärkning, fem förelägganden och ett föreläggande vid vite. Enskilda huvudmän mottog ett föreläggande. För grundsärskolor och specialskolor konstaterades inga brister på detta område under 2015. Sameskolorna omfattades inte av den regelbundna tillsynen under denna tidsperiod.

Under 2015 var skolplikt och rätten till utbildning den tredje vanligaste grunden för *anmälningsärenden* (15 procent av det totala antalet anmälningsärenden i grundskolan²²). I det följande redogörs för antalet anmälningar som rör skolplikt eller rätt till utbildning. År 2015 inkom drygt 350 anmälningar som gällde grundskolor och sex anmälningar som gällde grundsärskolor samt en anmälan som gällde specialskolan.

Antalet beslutade ärenden 2015 med konstaterad brist gällande skolplikt och rätt till utbildning var det följande för grundskolan och grundsärskolan:

²¹ Föremål för tillsynen är: Skolan ska säkerställa att eleverna deltar i utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Uteblir en elev utan giltigt skäl ser rektorn till att elevens vårdnadshavare informeras samma dag (7 kap. 17 § skollagen).

²² Skolinspektionen (2016). Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015.

Tabell 17.1 Antal beslutade ärenden 2015 med konstaterad brist gällande skolplikt och rätt till utbildning för grundskolan och grundsärskolan

	Grundskola	Grundsärskola
Föreläggande med vite	3	0
Föreläggande	153	4
Anmärkning	1	0
Avstående från ingripande	34	0

För specialskolan och sameskolan fattades inga beslut med konstaterad brist 2015.

I de fall Skolinspektionen inom ramen för sin tillsyn fattar beslut om sanktioner i form av föreläggande eller föreläggande med vite, verksamhetsförbud och i vissa fall vid anmärkning följer myndigheten upp sina beslut. Om en skola eller huvudman inte rättar sig efter Skolinspektionens beslut kan en upptrappning av myndighetens sanktioner ske. Utredningens uppfattning är att skolor och huvudmän i stor utsträckning väljer att omgående vidta åtgärder för att avhjälpa de brister som Skolinspektionen beslutat om.

I kontakterna²³ mellan Skolinspektionen och utredningen framkommer, att Skolinspektionen upplever två huvudsakliga svårigheter när det gäller de åtgärder myndigheten kan vidta inom ramen för sin tillsyn. För det första är det svårt att vid tillsyn hantera frågan om skolans samverkan med andra aktörer, vilket i många fall är en nödvändighet för att hantera frånvaro (socialtjänst, hälso- och sjukvård m.m.), eftersom detta går utöver det som utgör Skolinspektionens uppdrag och inte är reglerat i skolförfattningarna. Skolinspektionen har för närvarande inte något lagstöd för att vid tillsyn t.ex. begära in protokoll som är förda på samverkansmöten med aktörer utanför skolan. För det andra saknas det regleringar om frånvaro som Skolinspektionen skulle kunna utöva tillsyn mot.

²³ Minnesanteckningar för möte mellan Skolinspektionen och utredningen 2016-09-15.

17.4 Utredningens slutsatser

Utredningen ska ta ställning till om de åtgärder som Skolinspektionen kan vidta inom ramen för sin tillsyn är ändamålsenliga för att minska frånvaro och öka närvaro.

Enligt vad utredningen erfar prioriteras frågor som gäller rätten till utbildning och skolplikt högt av Skolinspektionen. Ärenden som gäller elever som varit ogiltigt frånvarande i minst två veckor hanteras i skyndsam ordning av Skolinspektionen inom ramen för anmälningsärenden.

Utredningen bedömer att de åtgärder som Skolinspektionen kan vidta inom ramen för sin tillsyn är ändamålsenliga och finner inte skäl att föreslå någon ändring av dessa. Det har i utredningens arbete framkommit att Skolinspektionen vid tillsyn av ärenden som gäller frånvaro har undersökt om elevens behov av särskilt stöd har utretts av skolan. Utredningen bedömer att den av utredningen föreslagna lagstadgade skyldigheten att vidta åtgärder vid problematisk frånvaro (se kapitel 9) bidrar till att Skolinspektionen vid sin tillsyn kan vidta åtgärder vid frånvaro som är ändamålsenliga för att minska frånvaro och öka närvaro. Utredningen lägger därför inga förslag avseende Skolinspektionens sanktionsmöjligheter.

De åtgärder Skolinspektionen vidtagit under 2015 i ärenden gällande rätten till utbildning var föreläggande, föreläggande vid vite, återkallelse, anmärkning och avstående från ingripande.

Antalet sanktioner till följd av anmälningsärenden som gällde skolplikt och rätten till utbildning var 2015 större än antalet sanktioner som beslutades inom den regelbundna tillsynen avseende brister som gällde rutiner och information om elevers frånvaro. Ett anmälningsärende aktualiseras som följd av att någon gör en anmälan. Om någon sådan anmälan inte sker, kan det leda till att elevens rätt till utbildning förbises. Det är vanligen vårdnadshavare som aktualiserar anmälningsärenden, men Skolinspektionen kan också initiera sådana. Anmälningar kan även göras anonymt, men kan då vara svåra för Skolinspektionen att utreda. Samtidigt har skolpersonal en skyldighet att anmäla barn som far illa till socialtjänsten. En sådan anmälan kan bli aktuell i fall där elevens rätt till utbildning inte tillgodoses. Det finns inte någon specifik utvärdering av effekten av tillsynen för att minska frånvaro och främja närvaro. Av flera skäl är det generellt svårt att mäta effekten av myndigheters arbete. Skolinspektionen

ska genom stöd och vägledning verka förebyggande och inspirera skolor och huvudmän till utvecklingsarbete. Effekten av förebyggande arbete är ofta svår att mäta och det är även svårt att följa upp om skolor har inspirerats till utveckling.

Skolinspektionen använder olika sätt att utvärdera sin verksamhet; framför allt via en enkät till rektorer efter tillsyn och kvalitetsgranskningar samt förtroendemätningar. Under 2016 kommer Skolinspektionen även att utvärdera anmälningsärenden genom en enkät till huvudmän, rektorer och anmälare.

Tillsyn upplevs som ett stöd för rektorer

Ett verktyg för att utvärdera effekten av tillsynen är den systematiska uppföljning som görs via en postinspektionsenkät. Den innebär att alla rektorer, vars skolor har varit föremål för tillsyn får besvara frågor om hur de har upplevt tillsynen och vilken effekt den har haft på kort sikt. Enligt Skolinspektionens årsrapport 2016 anger nästan åtta av tio rektorer att tillsynen har varit till hjälp i skolans förbättringsarbete.²⁴ En majoritet av rektorerna och drygt hälften av huvudmännen anser att tillsynen gjort att förbättringsåtgärder fått större genomslagskraft än de skulle ha fått utan tillsynen. Nästan hälften av rektorerna uppger också att tillsynen ger legitimitet åt behovet att åtgärda brister.

Riksrevisionen visar i sin rapport²⁵ att majoriteten av tillfrågade rektorer anser att tillsynen kommer att bidra till förbättringsarbetet på den egna skolan. Vidare visar rapporten att kvalitetsgranskningar används även av skolor som inte har ingått i granskningarna.

Ett försök att beskriva effekten av Skolinspektionens tillsyn finns i en rapport som innehåller intervjuer med 11 företrädare för skolor och andra verksamheter om hur tillsyn har bidragit till att förbättra deras verksamheter.²⁶ Rapporten ger utförliga och konkreta beskrivningar av vad som har förändrats genom tillsynen.

²⁴ Skolinspektionen (2016). Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015.

²⁵ Riksrevisionen (2013:16). Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?

²⁶ Skolinspektionen (2014). Vad hände sedan?

Enligt rektorer och huvudmän bidrar alltså tillsynen till att skolan utvecklas. Utredningen har dock inte kännedom om hur stabil utvecklingen är och om positiva effekter består över tid och över rektorsbyten och byten av tjänstemän och politiker inom förvaltningar.

17.5 Utredningens bedömning om en kvalitetsgranskning av skolors närvaroarbete

Utredningens bedömning: Statens skolinspektion bör ges i uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av skolornas närvaroarbete.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen bedömer att Skolinspektionen bör ges i uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av skolornas närvaroarbete efter att de av utredningen föreslagna bestämmelserna om skyldigheter att vidta åtgärder vid frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål har trätt i kraft.

Syftet med Skolinspektionens kvalitetsgranskningar är att granska kvaliteten i skolväsendet och bidra till skolutveckling genom att lyfta fram viktiga utvecklingsområden. Utredningen bedömer att Skolinspektionen genom en kvalitetsgranskning av skolornas närvaroarbete på ett ändamålsenligt sätt kan granska skolornas arbete med att exempelvis utreda orsaker till frånvaro samt vilka åtgärder skolorna har vidtagit och presentera det samlade resultatet av granskningen i en övergripande rapport. Om Skolinspektionen i sin kvalitetsgranskning identifierar viktiga utvecklingsområden kan dessa sammanfattas och analyseras i den övergripande rapporten och även framgångsfaktorer och goda exempel kan lyftas så att fler kan dra nytta av erfarenheterna.

I utredningens arbete har det framkommit att Skolinspektionen i vissa fall bedömt att tillsynen kunde ha varit mer ändamålsenlig om myndigheten hade fått ta del av dokumentation i samverkansärenden där skyldigheter eller rättigheter följer av skolförfattningarna, men att det inte varit möjligt på grund av sekretessbestämmelser. Enligt utredningens mening skulle en helhetsbild av situationen kring eleven kunna medföra positiva effekter vid tillsynen, inte minst genom att få

ta del av vilka åtgärder som vidtagits. Utredningens förslag i betänkandet syftar till att konkretisera bestämmelserna gällande frånvaro. Utredningen anser att de förslag som utredningen föreslår kommer att bidra till att Skolinspektionens tillsyn underlättas genom exempelvis förslag om att åtgärder som vidtas vid problematisk frånvaro ska dokumenteras samt att enskilda huvudmäns ansvar för elevernas rätt till utbildning tydliggörs. Utredningen föreslår däremot inga förändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen, utan bedömer att förbättringar kan åstadkommas utan förändrad lagstiftning.

18 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Skälen för utredningens förslag

De lagändringar som utredningen föreslår bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandling bör de föreslagna lagändringarna kunna träda i kraft den 1 juli 2018. De förslag som ingår i utredningens betänkande kräver en viss tid för att kunna implementeras.

För att ovan beskriven tidpunkt för ikraftträdande ska vara möjlig bör Skolverket få ett förberedande uppdrag att bl.a. informera om kommande förändringar och genomföra ett långsiktigt implementeringsarbete. Det finns inte behov av övergångsbestämmelser.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

3 kap.

3 a §

För att stödja elevernas utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv ska grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, *sameskolan*, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete.

En systematisk överlämning ska ske när elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan övergår från en skolenhet till en annan skolenhet, inom skolformen eller mellan skolformerna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om samarbetet mellan grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

En förändring av paragrafen har skett. Ändringen innebär att sameskolan har lagts till bland de skolformer som ska sträva efter att nå ett förtroendefullt samarbete. Paragrafen har även ändras genom att en systematisk överlämning ska ske när elever övergår från en skolenhet till en annan skolenhet, inom eller mellan skolformerna grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

Paragrafen har getts en annan redaktionell utformning och ett *andra stycke* har lagts till.

Bestämmelsen motsvarar delvis skrivningarna om övergångar och samverkan i läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

En förutsättning för en systematisk överlämning är att skolhuvudmän utbyter information och lämnar ut uppgifter om sina elever. Utlämnandet förutsätter att uppgifterna inte omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller annan tystnadsplikt. I annat fall kan samtycke behöva inhämtas från eleven och elevens vårdnadshavare (beroende på elevens ålder) för att uppgifterna ska kunna lämnas ut.

Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.4.

7 kap.

Skyldigheter att vidta åtgärder vid frånvaro

17 a §

Om en elev är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål ska en utredning av orsakerna till frånvaron ske skyndsamt.

Rektorn ansvarar för att orsakerna till elevens frånvaro utreds och att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. Vid utredningen ska samråd ske med eleven och elevens vårdnadshavare samt, om det inte är uppenbart obehövligt, elevhälsan.

Rektorn ansvarar för att det med utgångspunkt i resultatet av utredningen vidtas de åtgärder som skäligen kan krävas för att tillgodose elevens rätt till utbildning. Om utredningen visar att eleven kan vara i behov av särskilt stöd ska rektorn även skyndsamt inleda en utredning enligt 3 kap. 8 §.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om åtgärder vid frånvaro.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om skyldighet att vidta åtgärder när en elev är frånvarande från den obligatoriska verksamheten i den omfattningen att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Utbildningens mål omfattar såväl kunskapskraven som de sociala målen.

Av paragrafens *första stycke* framgår att det finns en skyldighet att utreda orsakerna till sådan frånvaro skyndsamt. Någon definition av skyndsamt finns varken i skollagen eller i förarbetena till skollagen (prop. 2009/10:165), men huvudregeln bör vara att ut-

redningen ska ske så fort som möjligt efter att bedömningen att frånvaron är i sådan omfattning att den riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål har gjorts. Utredningen syftar till att uppmärksamma de orsaker som kan ligga till grund för elevens frånvaro för att skolan ska kunna vidta lämpliga åtgärder för att få eleven att närvara i den obligatoriska verksamheten. Därigenom kan elevens rätt till utbildning tillgodoses.

Av *andra stycket* framgår att det är rektorn som ansvarar för att utredningen sker och för att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen för utbildningen. Utredningen av orsakerna till frånvaron ska ske i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare. Elevhälsan kan bidra med kunskap och kompetens i utredningen och samråd ska ske med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövligt, t.ex. vid enstaka tillfällen av giltig frånvaro där orsakerna till frånvaron är uppenbara.

Av *tredje stycket* framgår att rektorn har ett ansvar för att det med utgångspunkt i resultatet av utredningen vidtas de åtgärder som skäligen kan krävas, dvs. åtgärderna måste stå i rimlig proportion till vad skolan kan göra för en elev och höra till skolans uppgifter. Vidare anges att om utredningen visar att eleven kan vara i behov av särskilt stöd ska rektorn även se till att en utredning enligt 3 kap. 8 § inleds skyndsamt. Rektorns utredningsskyldighet följer av bestämmelserna om utredning av särskilt stöd i 3 kap. 8 § men skyldigheten att vidta åtgärder vid frånvaro tydliggörs genom bestämmelsen.

Fjärde stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen beslutar att meddela ytterligare föreskrifter om åtgärder vid frånvaro.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

21 §

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.

Hemkommunen ska i frågor som rör elever som avses i 17 a § samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs om inte en sådan samordning är uppenbart obehövlig. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen har ändrats genom att ett *andra stycke* har lagts till som innehåller en skyldighet för hemkommunen att samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs i fråga om elever som är frånvarande i den omfattningen att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på deras utveckling mot utbildningens mål, om det inte är uppenbart obehövt. Om samordningen kräver utlämnade av uppgifter förutsätter utlämnandet att uppgifterna inte omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I annat fall kan det behövas samtycke från eleven och elevens vårdnadshavare (beroende på elevens ålder) för att uppgifterna ska kunna lämnas ut.

Paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.

22 §

Kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola och grundskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. *Huvudmannen för en fristående skola ska se till att elever i utbildning under dess ledning fullgör sin skolgång.*

När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en *skolenhet med annan huvudman än hemkommunen eller är frånvarande på sätt som avses i 17 a §*, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

I paragrafen finns bestämmelser om huvudmannens ansvar för att skolplikten fullgörs.

Ändringen i *första stycket* innebär att enskilda huvudmän ges samma ansvar som offentliga huvudmän för att se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

Ändringen i *andra stycket* innebär att både offentliga och enskilda huvudmän snarast ska lämna uppgifter till elevernas respektive hemkommuner när en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med annan huvudman än hemkommunen eller är frånvarande på sätt som avses i 17 a §. Syfte med bestämmelsen är att hemkommunerna därigenom kan vidta nödvändiga åtgärder och fullgöra sitt ansvar enligt 7 kap. 21 §. Denna meddelandeskyldighet

påverkar dock inte huvudmannens ansvar för att ge elever stöd eller för att se till att elever i utbildning under dess ledning fullgör sin skolgång.

Paragrafen behandlas i avsnitt 15.2.2.

Dokumentation

24 §

*Om en åtgärd vidtagits enligt 17 a §, ska den dokumenteras skriftligt.
Rektorn ansvarar för dokumentationen enligt första stycket.*

Paragrafens *första stycke* innehåller ett krav på skriftlig dokumentation om en åtgärd har vidtagits. *Andra stycket* reglerar att det är rektorn som ansvarar för att dokumentation sker när åtgärder vidtagits.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 9.2.1.

20 Konsekvenser

20.1 Kraven för konsekvensanalys

I kommitténs uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a § kommittéförordningen (1998:1474). I utredningens direktiv¹ anges närmare vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i betänkandet. Utredningen ska enligt dessa angivelser redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag och redogörelsen ska även innehålla en beskrivning av konsekvenserna för barn utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Eftersom kommittén lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

En konsekvensutredning ska innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå med en viss regeländring samt vilka alternativa lösningar som finns för att uppnå det önskade resultatet (6 § 1–2 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

20.2 Problemet och vad som ska uppnås

Skolplikten är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet. En förutsättning för att fullgöra skolplikten och nå utbildningens mål är att eleverna är närvarande.

Långvarig eller ofta återkommande frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan innebär att elever inte får den utbildning som de har rätt till. För den enskilde eleven kan en

¹ Dir. 2015:119.

sådan frånvaro leda till stora svårigheter. En ofullständig grundskoleutbildning försvårar ett framtida aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som yrkes- och samhällsliv. Att klara skolan är också den enskilt viktigaste faktorn för barns utveckling och framtid. Att öka skolnärvaron innebär således en vinst både för den enskilda eleven och för samhället.

Utredningen fick i uppdrag att bland annat kartlägga långvarig och ofta återkommande frånvaro, såväl ogiltig som giltig, analysera orsakerna till långvarig eller ofta återkommande frånvaro, föreslå hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras, sprida kunskap om och exempel på hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan bedrivas och föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredningen har identifierat följande primära problemområden:

- Det finns brister i skolans och elevhälsans närvarofrämjande arbete och i arbetet med att förebygga frånvaro. Arbetet inriktas främst på åtgärder när frånvaron väl är ett faktum.
- Det finns brister i närvaroregistrering, vilket innebär att frånvaro inte upptäcks eller upptäckts för sent.
- Det finns brister i uppföljning och analys av frånvaro, vilket leder till att man ofta reagerar för sent på frånvaro.
- Det finns en bristande kunskap om vad som främjar närvaro.
- Det förekommer brister i kartläggningen av orsakerna till frånvaro, vilket leder till att det finns risk för att rätt åtgärder inte vidtas.
- Det finns brister i samverkan mellan olika aktörer.

Utredningens förslag utgår från de riskfaktorer för frånvaro och från de brister som har identifierats i utredningen. Förslagen syftar till att skolorna ska uppmärksamma och agera på elevers frånvaro på ett tidigare stadium än vad som sker i dag och att eleverna ska få den hjälp de behöver för att deras rätt till utbildning ska tillgodoses. Utredningens förslag syftar även till att ge hemkommunen bättre förutsättningar att aktivt agera vid problematisk frånvaro. Ytterst syftar förslagen till att bidra till en bättre skolmiljö med ökad skolnärvaro. Utredningen bedömer att förslagen kan leda till minskad frånvaro och till att ett ökat fokus läggs på frågor som gäller närvaro och förebyggande av frånvaro i skolorna.

20.3 Utredningens förslag i korthet

Tidig upptäckt och tidiga insatser vid frånvaro är en framgångsfaktor för att få tillbaka elever i undervisningen. Utredningens förslag syftar till att främja närvaro i skolan genom att tydliggöra skolans, huvudmannens och hemkommunens ansvar för att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro. Utredningen föreslår bestämmelser som syftar till att skolpersonal, rektor, huvudmän och hemkommuner agerar aktivt vid såväl giltig som ogiltig frånvaro så att elevens rätt till utbildning kan tillgodoses.

Utöver dessa regleringar föreslås åtgärder för att främja närvaro och förebygga frånvaro som syftar till en bättre skolmiljö för eleven. Det gäller bl.a. sammanhållna skoldagar, överlämningar och samverkan.

20.4 Alternativa lösningar och nollförslag

Utredningen har gått igenom för- och nackdelar med att införa bestämmelser om skyldigheter att vidta åtgärder i skollagens sjunde kapitel, bestämmelser om systematisk överlämning mellan skolenheter i skollagens tredje kapitel, bestämmelser om uppgifter om ogiltig frånvaro i avgångsintyg och sammanhållna skoldagar i skolförordningen samt ändringar i läroplanerna som innebär ett förtydligande om att läraren och studie- och yrkesvägledaren särskilt ska uppmärksamma elever med frånvaro. Utredningen har med utgångspunkt i förekomsten av frånvaro och överväganden med anledning av den information som inhämtats under utredningen funnit att det bör finnas lagreglerade krav på skyldigheten för skolor och huvudmän samt hemkommuner att vidta åtgärder vid frånvaro samt krav på systematisk överföring mellan skolenheter. Syftet är att tydliggöra skolans, huvudmannens och hemkommunens ansvar för att uppmärksamma, utreda och vidta åtgärder vid problematisk frånvaro.

Ett alternativ till lagstiftning kan vara kompetensutveckling för rektorer, lärare och annan berörd skolpersonal samt framtagande av stödmaterial om närvaroarbete. Ett annat alternativ kan vara ett ökat stöd för samverkan mellan huvudmän, skolor och hemkommuner samt mellan myndigheter.

Ett ytterligare alternativ kan vara att genomföra informationsinsatser eller att utarbeta ytterligare stödmaterial som avser gällande

lagstiftning om särskilt stöd för att tydliggöra att elever med problematisk frånvaro behöver utredas för särskilt stöd och få den hjälp de behöver. Problematisk frånvaro innebär inte sällan att eleven har behov av extra anpassningar eller särskilt stöd, men även andra åtgärder kan krävas utifrån en helhetssyn på elevens situation.

Utredningen bedömer att de nämnda alternativen inte medför samma positiva konsekvenser för berörda. Frågan om huruvida en reglering av skyldigheten att vidta åtgärder kan svara mot syftet att motverka frånvaro och främja närvaro är komplex och att det är svårt att kunna leda i bevis att det förhåller sig på det ena eller det andra sättet. Utredningen anser sammantaget att signalvärdet av en reglering är betydelsefullt och kan leda till att frånvaro uppmärksammas och att åtgärder vidtas i högre grad än om exempelvis kompetensutvecklingsinsatser genomfördes. Om förslagen inte genomförs finns en risk att problematiken med frånvarande elever fortgår i samma utsträckning som i dag, vilket leder till att alla elever inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Utredningens slutsats är således att det är befogat att införa regler som tydliggör skyldigheten att vidta åtgärder vid frånvaro i skollagen, även om det kan innebära en viss administrativ börda och andra kostnader för de verksamheter som åläggs dessa skyldigheter. Utredningen har gjort bedömningen att fördelarna med en reglering överväger nackdelarna.

Alternativa förslag som utredningen övervägt är att i författningar föreslå en definition av problematisk frånvaro eller ”frånvaro i betydande utsträckning” som ska leda till utredning och åtgärder. Syftet med en sådan reglering skulle vara att utifrån den problembild som utredningen identifierat åstadkomma en mer likvärdig hantering av frånvaro mellan skolor. Utredningen anser ändå inte att det är ändamålsenligt att föreslå en sådan detaljerad reglering på författningsnivå och att det heller inte är möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som ska finnas för att skyldigheten att vidta åtgärder ska inträda. Bestämmelserna måste därför vara allmänt hållna och knyts till ett ansvar för skolan att först bedöma om en elevs frånvaro är av sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål och därefter, om frånvaron är av sådan omfattning, vidta åtgärder.

Utredningen har även övervägt möjligheten att föreslå ändringar för elevhälsan i bl.a. skollagen då det är utredningens bedömning att

elevhälsans organisation inte fungerar tillfredsställande när det gäller arbetet med att främja närvaro och att förebygga och åtgärda frånvaro. Utredningen har dock efter noggranna överväganden bedömt att det finns en risk med att de förslag som utredningen kan lägga inom sitt uppdrag inte leder till att ett nödvändigt helhetsgrepp tas. Elevhälsan måste utvecklas som ett långsiktigt, hållbart system med utgångspunkt i barns och ungas behov av stöd. Stödet bör vara likvärdigt och kompensatoriskt.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att de författningsförslag den lägger är mer ändamålsenliga och mer kostnadseffektiva än de alternativa förslag som övervägts och att förslagen kan bidra till en mer effektiv hantering av frånvaro än om ingen reglering införs.

20.5 Vilka berörs?

I dag finns det cirka 996 000 elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Av dessa elever är 48 procent flickor och 52 procent pojkar. Utredningens förslag syftar till att barns rätt till utbildning ska tillgodoses och det är skolpliktiga elever som berörs i första hand. Det finns emellertid även barn som har rätt till utbildning, men som inte har skolplikt. Som exempel kan nämnas barn som är asylsökande eller som befinner sig i landet med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Även dessa barn berörs av utredningens förslag. Deltagandet i utbildning är frivilligt för icke skolpliktiga elever, men en elev som deltar i utbildningen ska närvara i den anordnade verksamheten och berörs därmed av de förslag som inte direkt gäller skolplikten, exempelvis sammanhållna skoldagar, systematisk överföring och skyldighet att utreda orsakerna till frånvaro.

Många andra aktörer berörs av förslagen i varierande omfattning. I Sverige finns 290 kommuner. Inom grundskolan finns 4 012 skolenheter med kommunal huvudman och 827 skolenheter med enskild huvudman. Inom grundsärskolan finns 583 skolenheter med kommunal huvudman och 43 skolenheter med enskild huvudman, inom specialskolan 9 skolenheter med statlig huvudman och inom sameskolan 5 skolenheter med statlig huvudman. Utredningen lägger förslag som kommer att innebära ett visst utökat ansvar för kommunala, statliga och enskilda huvudmän.

Utredningens förslag om en systematisk överlämning av information berör även gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Inom gymnasieskolan finns 860 skolenheter med offentlig huvudman och 440 skolenheter med enskild huvudman. Inom gymnasiesärskolan finns 279 skolenheter, varav 32 har enskild huvudman och resterande offentlig huvudman.²

Även vårdnadshavare, rektor, lärare, samt annan skolpersonal berörs av utredningens förslag. Förslagen kommer vidare att beröra myndigheter, i synnerhet skolmyndigheterna, genom arbete med förslagets implementering och inspektion av regleringarnas efterlevnad.

20.6 Konsekvenser för barn och elever

Utredningens förslag om en skyldighet att på ett tidigt stadium uppmärksamma frånvaro, skyndsamt utreda orsakerna till frånvaro och vidta åtgärder syftar till att minska frånvaro och främja närvaro och därigenom tillgodose elevens rätt till utbildning. Utredningens förslag syftar också till att tydliggöra huvudmäns och hemkommuners ansvar för skolpliktsbevakningen och för att åtgärder vidtas för att motverka frånvaro. Utredningens förslag som avser överlämningar syftar till att viktig information om eleven inte ska gå förlorad vid övergångar. Elevens övergång till en annan skolform, skolenhet inom skolformen eller till en annan klass eller lärare inom skolenheten kan underlättas och förbättras genom dessa förslag. Vidare bedömer utredningen att förslag som gäller sammanhållna skoldagar innebär bättre förutsättningar för eleven att vara motiverad att närvara i skolan under hela skoldagen. Utredningens förslag syftar sammantaget till att stärka skydds nätet kring eleverna så att deras rätt till utbildning kan tillgodoses.

Barnrättsperspektivet

Utredningen bedömer att förslagen kommer att bidra till en bättre skolmiljö för eleverna. En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att eleven i så stor utsträckning som möjligt ska medverka i skolans utredning vid frånvaro för att lämpliga åtgärder ska kunna

² Skolverkets statistik.

vidtas. Att eleven hörs vid utredningen av orsaker till frånvaro är av yttersta vikt för att åtgärderna ska kunna ha avsedd effekt. Utredningen har gjort bedömningen att förslagen sammantaget är i enlighet med barnets bästa och bidrar till att säkerställa varje barns rätt till en likvärdig utbildning samt en bättre skolmiljö med bland annat ökad delaktighet för eleverna.

Utredningen baserar sina förslag på en genomgång av litteratur och forskning som gäller frånvaro, intervjuer med elever och rektorer samt kontakter med olika aktörer som har erfarenhet och kunskap om frånvaro.

Utredningen har tagit del av elevers röster om frånvaro via litteratur inom området samt också genomfört intervjuer med barn som är eller har varit frånvarande under en längre tid för att belysa förslagets konsekvenser för barn. Synpunkter har även inhämtas från bl.a. Sveriges Elevkårer, RFSU Ungdom, föräldraorganisationer och från föreningen Maskrosbarn.

20.7 Konsekvenser för kommuner

Utredningen är väl medveten om att administration, dokumentation och anpassningar av elevers undervisning är områden som tar mycket av lärares tid i anspråk i grundskolan och grundsärskolan. I en enkät gjord av Lärarförbundet som besvarats av cirka 2 800 grundskolelärare som tjänstgör heltid i grundskolans årskurs 1–9 anger lärarna att de i medeltal använder 50 minuter per vecka till arbetsuppgifter som har att göra med elevers frånvaro eller ledighet inklusive att följa upp och dokumentera frånvaro eller ledighet samt att kontakta elever och föräldrar.³

Utredningen anser att de administrativa krav som i dag belastar huvudmän, rektorer eller lärare sammantaget inte kommer att öka till följd av utredningens förslag. Det här motiverar utredningen med att skolan redan i dag har skyldighet att uppmärksamma, utreda och vidta åtgärder vid frånvaro.

³ Lärarförbundet (2013). Låt lärare vara lärare. Perspektiv på läraryrket. Arbetsbelastning.

Det kommunala självstyret

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Det innebär att inskränkningarna ska prövas mot de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Flera av förslagen i betänkandet innebär en mer precis reglering i frågor där utredningen anser att en utökad reglering är nödvändig utifrån det övergripande syftet att elevers rätt till utbildning ska tillgodoses. Utredningens förslag som innebär en skyldighet att vidta åtgärder vid frånvaro innebär en precisering av nuvarande reglering. Utredningen anser att effekterna på den kommunala självstyrelsen i praktiken blir begränsade, eftersom den föreslagna regleringen tydliggör gällande bestämmelser.

Enligt förslagen ges också kommunerna stor frihet att utforma arbetet. Utredningen föreslår att hemkommunen ska få uppgifter om frånvaro som riskerar att inverka negativt på elevens utveckling mot utbildningens mål från alla skolhuvudmän. Nuvarande reglering gäller enbart enskilda huvudmän och skolpliktiga elever som i betydande utsträckning är frånvarande från obligatoriska inslag utan giltig orsak. Hemkommunerna har redan en skyldighet att se till att barn får sin föreskrivna rätt till utbildning och utredningen bedömer att förslagen kommer att underlätta kommunens arbete med att aktivt bevaka och agera vid skolpliktiga elevers frånvaro. På samma sätt innebär utredningens förslag om att hemkommunen ska samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs om inte en sådan samverkan är uppenbart onödig en precisering av skyldigheten som redan åligger kommunen utifrån ansvaret för skolplikten.

Utredningen lägger också förslag som påverkar kommunen i egenkap av huvudman och arbetsgivare för skolpersonal. Dessa förslag bedöms få obetydliga konsekvenser för självstyrelsen.

Utredningen bedömer sammantaget att utredningens förslag får obetydliga konsekvenser för det kommunala självstyret och inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett förslagen.

20.7.1 Ekonomiska konsekvenser för kommuner

Vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tagit fram ett gemensamt informationsmaterial om tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen.⁴ Syftet är att underlätta beredningen mellan företrädare för staten respektive kommuner och landsting.

Utredningen bedömer att de flesta av utredningens förslag redan följer av skolförfattningarna, men att kraven på skolans, huvudmannens och hemkommunens agerande och ansvar genom föreslagna författningsändringar tydliggörs.

Utredningen bedömer att den föreslagna skyldigheten att utreda, vidta åtgärder och dokumentera åtgärderna vid frånvaro kan utföras av befintlig personal och inom ramen för den verksamhet som kommunerna ska genomföra. Det gäller även för tidig upptäckt av frånvaro och uppföljningen av denna som följer av gällande reglering, men som enligt utredningens bedömning bör förbättras. Att frånvaro uppmärksammas tidigt, utreds på ett systematiskt sätt och att rätt åtgärder vidtas för att minska frånvaron utifrån utredningen av orsakerna kan enligt utredningen leda till en besparing för kommunen i form av minskat utanförskap och personligt lidande för individen. Vidare bedömer utredningen att en tydligare reglering vad gäller huvudmäns rapportering till elevernas respektive hemkommuner kommer att leda till ett mer systematiskt förfarande för hemkommuner vid bevakning av skolpliktiga elevers rätt till föreskriven utbildning.

Utredningens förslag som avser systematisk överlämning av uppgifter kan medföra en viss administrativ kostnad, både för överlämnande och mottagande skola.

Utredningen anser att överlämningen av relevanta uppgifter om exempelvis bedömning av nyanlända elevers kunskaper, extra anpassningar, särskilt stöd och frånvaro som riskerar att inverka negativt på elevens utbildning mot utbildningens mål samt i förekommande fall

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2007). Den kommunala finansieringsprincipen.

uppgifter om omfattningen av elevers ogiltiga frånvaro i avgångsintyg innebär nya åtaganden.

Även om ett visst sådant arbete redan sker i dag bedömer utredningen att förslagen kommer medföra ett utökat arbete och vissa ökade kostnader för kommunerna.

Då Gymnasieutredningen (U 2015:01) i sitt betänkande (SOU 2016:77) lämnat förslag om systematisk överlämning mellan skolformer har denna utredning endast granskat de ekonomiska konsekvenser som kan uppstå med anledning av de ändringsförslag som läggs på redan lagda förslag av gymnasieutredningen. Gymnasieutredningen har för sitt förslag om systematisk överlämning när elever övergår från grundskolan eller grundsärskolan till gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan beskrivit att överlämningen mellan skolformer innebär ett visst utökat åtagande i förhållande till skrivningarna i läroplanen. Kostnaden beräknas till 5,5 miljoner kronor per år från och med den 1 januari 2018. Beräkningen bygger på ett antagande om 122 000 elever i en årskull (motsvarar läsåret 2015/16), en uppskattad tidsåtgång när det gäller överlämning på 10 minuter per elev och en lönekostnad på 270 kronor i timmen. Tiden innefattar den totala tiden som grundskolans och gymnasieskolans personal beräknas använda. Tiden kan komma att utgöras av kommunikation mellan grundskolans och gymnasieskolans personal om i huvudsak sådana uppgifter som finns tillgängliga, t.ex. betyg, bedömning av nyanlända elevers kunskaper eller eventuella åtgärdsprogram. Då denna utrednings förslag utökar omfattningen av överlämningar till att gälla alla övergångar mellan skolenheter i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan bedömer utredningen att kostnaderna kommer att öka ytterligare. Ett stort antal skolbyten sker när elever övergår från grundskolan till gymnasieskolan. Dessa kostnader ingår i Gymnasieutredningens beräkning.

Det finns inte aktuella uppgifter att tillgå om antalet skolbyten som sker inom grundskolan. Den information som finns sammanställd på detta område publicerades i Skolverkets publikation *Beskrivande data 2010*.⁵ Hösten 2009 gick 892 000 elever i grundskolans årskurs 1–9. Det var ungefär 113 000 elever som bytte skola, men inte huvudman och knappt 20 000 elever bytte till en skola med en annan huvudman än skolan de gick i året innan. Totalt bytte cirka

⁵ Skolverkets lägesbedömning 2010. Del 1 – Beskrivande data.

15 procent av eleverna skola. Byten av skola och huvudman sker i alla årskurser. Det är vanligast att byta huvudman i de högre årskurserna och flertalet byten sker inför årskurs 6 eller 7.

Skolor organiseras numera i skolenheter och det finns en osäkerhet i siffrorna ovan. Osäkerheten beror även på att uppgifterna är relativt gamla.

En grov uppskattning är att antalet elever i grundskolan som byter skolenhet utgör cirka 150 000 elever per år, dvs. cirka 15 procent av de omkring 1 miljon elever som går i grundskolan.

I gymnasieskolan sker flest byten mellan det första och det andra året. Också när det gäller gymnasieskolan är beräkningarna behäftade med en stor osäkerhet till följd av att siffrorna omfattar elevers byten av program, i stället för skolenhet som utredningens förslag avser. Av de elever som påbörjade sin utbildning på yrkesprogram läsåret 2014/15 hade 8 procent bytt utbildning till nästkommande läsår, medan motsvarande andel bland elever på högskoleförberedande program var 7,3 procent.⁶ I siffrorna ingår enbart elever på nationella program, vilka påbörjat utbildningen 2014/15, vilket innebär att elever i år 2 eller 3 läsåret 2014/15 inte ingår.

Enligt Skolverkets preliminära statistik som avser antalet elever i gymnasieskolan den 25 september 2016 var elevantalet totalt 339 400. Det kan antas att elever i år 2 och år 3 byter skola eller program i mindre omfattning än elever i år 1. Utredningen gör en mycket grov uppskattning om att cirka fem procent av eleverna i gymnasieskolan kan antas byta utbildning, varav hälften kan antas byta skolenhet. Beräkningen resulterar då i att cirka 8 500 elever byter skolenhet årligen.

Utgående från ovanstående bedömer utredningen att kostnaden kommer att öka med drygt 7 miljoner kronor utifrån antagandet att 8 500 elever inom gymnasieskolan och 150 000 elever inom grundskolan byter skolenhet per år och med en uppskattad tidsåtgång när det gäller överlämning på 10 minuter per elev och en lönekostnad på 270 kronor i timmen.

De uppgifter som behöver överlämnas finns på den överlämnande skolan. Att dessa uppgifter överlämnas innebär en kostnad för den överlämnande skolan, men kan samtidigt innebära en motsvarande inbesparing på den mottagande skolan. Regleringen möjliggör att den

⁶ Skolverket (2016). PM. Elever i gymnasieskolan läsåret 2015/16.

mottagande skolan kan ta vid på ett effektivt sätt efter överlämnande skola.

När det gäller behovet av administration för lärare eller annan skolpersonal som registrerar elevers frånvaro räknar utredningen med att behovet förblir oförändrat, eftersom skyldigheten att uppmärksamma frånvaro redan följer av gällande författningar. Det samma gäller den skyldighet skolan har att ge elever särskilt stöd eller extra anpassningar om förutsättningarna för ett sådant stöd enligt 3 kap. skollagen är uppfyllda.

Utredningen föreslår att de åtgärder som vidtagits med anledning av frånvaro ska dokumenteras. Utredningen föreslår inte att dokumentationen av åtgärderna ska ske i någon speciell form eller i något speciellt dokument. Eftersom särskilt stöd redan ska dokumenteras i åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 § skollagen och extra anpassningar ska skrivas in i den individuella utvecklingsplanen enligt bl.a. 10 kap. 13 § skollagen kommer förslaget inte att innebära väsentligt ökade krav på administration för lärare eller annan skolpersonal. Utredningens uppfattning är att detta redan kan anses ingå i det reguljära arbetet. Utredningen räknar med att dokumentationen av de åtgärder som vidtagits med anledning av en elevs frånvaro endast kan innebära marginellt ökade krav på administration för huvudmän eller rektorer jämfört med i dag. Resursfördelningen ska göras efter elevernas behov (2 kap. 8 a § skollagen) och dokumentationen ger skolledningen och huvudmannen ytterligare underlag i denna process. Huvudmännens kostnader för att upptäcka, utreda och åtgärda frånvaro består av kostnader för genomförande i form av arbetstid för de lärare och annan skolpersonal som registrerar och återkopplar till vårdnadshavare samt utreder och åtgärdar frånvaro. Dessa uppgifter följer redan av gällande regelverk. Förslaget om sammanhållna skoldagar innebär att skolor inte kan förlägga undervisningen till t.ex. en lektion på morgonen och en lektion sent på eftermiddagen. Utredningen vill dock understryka att det handlar om ett förtydligande och att det redan i dag finns krav på skolarbetets förläggning samt att de flesta skolor redan i dag schemalägger skoldagen så att håltimmar undviks i så stor utsträckning som möjligt. Utredningen anser vidare att förslagen som gäller att läraren vid övergångar ska uppmärksamma elever som har en problematisk frånvaro samt att studie- och yrkesvägledaren särskilt ska uppmärksamma dessa elever inte kommer att medföra några ytter-

ligare kostnader, då förslagen avser förtydliganden av vad som redan följer av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna.

Utredningen bedömer sammantaget att förslagen inte innebär betydande kostnader för kommunerna på grund av att förslagen till stor del utgör förtydliganden av gällande regleringar och är åtgärder inom ramen för den verksamhet som kommunerna är skyldiga att genomföra.

Utredningen bedömer att även om vissa av förslagen inledningsvis kan resultera i ökade kostnader, kan inbesparingar göras på sikt. Exempelvis kan en systematisk överlämning resultera i minskade kostnader i form av att mottagande skolors insatser kan planeras och genomföras utifrån ett bättre underlag. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen inte bidrar till ökade kostnader för kommunerna. Kommuner har betydande kostnader för utanförskap. Att förebygga och förhindra utanförskap, vilket utredningens förslag ytterst syftar till, innebär att betydande samhällsbesparingar kan göras.⁷

20.8 Konsekvenser för staten

20.8.1 Konsekvenser för statlig skolverksamhet

Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten berörs i egenskap av huvudmän för samekolan respektive specialskolan av utredningens förslag. Huvudmännens kostnader för att upptäcka, utreda och åtgärda frånvaro består av kostnader för genomförande i form av arbetstid för de lärare som genomför dessa uppgifter. Dessa uppgifter kan även utföras av annan skolpersonal och följer redan av nu gällande regelverk. Utredningen anser att uppgifterna kan utföras av befintlig personal och inom ramen för den verksamhet som myndigheterna ska bedriva. Detta gäller även för tidig upptäckt av frånvaro och uppföljning av denna, vilken redan i dag följer av gällande reglering, men som enligt utredningens bedömning bör förbättras.

⁷ En person med ekonomiskt bistånd kostar kommunerna i snitt 44 000 kronor per år och en person med alkohol- eller narkotikamissbruk kostar 95 000 respektive 190 000 kronor per år. De totala samhällskostnaderna är ännu högre om man räknar med sjukvårdens, polisens och kriminalvårdens kostnader. (Sarkadi, A., Feldman, I. & Voon, M. [2015]. Sociala investeringar lönar sig – en satsad krona ger fem tillbaka på 15 år sikt! Uppsala universitet. Skandia idéer för livet.).

Tidig upptäckt, utredning och åtgärder kan leda till en samhälls-ekonomisk vinst i fråga om minskat utanförskap och personligt lidande. En systematisk överlämning av uppgifter kan dock medföra en viss administrativ kostnad, både för överlämnande och mottagande skola. Utredningen anser emellertid att uppgifterna som ska överföras redan finns på den överlämnande skolan och att de överlämnade uppgifterna gör att den mottagande skolan mer effektivt kan ta vid efter den överlämnade skolan, vilket kan leda till en inbesparing av tid. Ett av utredningens förslag innebär att huvudmännen för sameskolan och specialskolan ska lämna uppgifter till elevernas respektive hemkommuner om en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen, eller är frånvarande på sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Utredningen utgår från att det redan i dag sker en återkoppling mellan de två myndigheterna och elevernas respektive hemkommuner, men anser att det i reglering ska preciseras att den här skyldigheten är den samma för samtliga huvudmän och obligatoriska skolformer. Det finns en skillnad mellan exempelvis enskilda och offentliga huvudmän i att de offentliga huvudmännen även kan vitesförelägga vårdnadshavare att fullgöra sitt ansvar. Trots denna skillnad anser utredningen att elevens hemkommun alltid behöver få uppgifter om när en elev är frånvarande så att hemkommunen kan bedriva en aktiv skolpliktsbevakning. Detta ändrar inte huvudmännens ansvar för att eleverna ska fullgöra sin skolgång. De krav på åtgärder som utredningen föreslår innebär också snarast en precisering av den reglering som redan i dag gäller vid frånvaro. Skolan har en skyldighet att arbeta för att få frånvarande elever att återvända till skolan.

20.8.2 Konsekvenser för Skolverket

Utredningen bedömer att utredningens förslag i sin helhet kommer att beröra Skolverket som förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Utredningen bedömer att kostnaderna till följd av utredningens förslag ryms inom Skolverkets reguljära budget (prop. 2016/17:1).

20.8.3 Konsekvenser för Skolinspektionen

Utredningen bedömer att de föreslagna författningsändringarna i sin helhet kommer att beröra Skolinspektionen i egenskap av tillsynsmyndighet. Utredningen gör bedömningen att kostnaden till följd av utredningens förslag ryms inom myndighetens reguljära budget (prop. 2016/17:1).

20.8.4 Ekonomiska konsekvenser för staten och finansiering

Kostnaderna för utredningens samtliga förslag och bedömningar ska finansieras inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Finansieringen bör ske inom ramen för budgetarbetet (se prop. 2016/17:1, utgiftsområde 16). Kostnaderna består i huvudsak av uppdrag till Skolverket och Skolinspektionen som utredningen bedömer ryms inom myndigheternas anslag.

20.9 Konsekvenser för företag

20.9.1 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Samtliga av utredningens förslag som riktar sig mot offentliga huvudmän ska också gälla enskilda huvudmän. Utredningen lägger ett förslag för enskilda huvudmän som innebär att enskilda huvudmän, i likhet med nu gällande reglering för offentliga huvudmän, ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. Detta förslag innebär att samma regler gäller oavsett huvudman och skolform. Utredningen bedömer att skyldigheten redan i dag framgår av skolförfattningarna, men att kravet på huvudmannens ansvar tydliggörs genom den föreslagna författningsändringen.

Utredningen bedömer att förslagen om överlämningar i praktiken inte innebär några skillnader i förhållande till kommunerna. Det finns redan i dag bestämmelser i skollagstiftningen som medför krav på bl.a. dokumentation och dokumenthantering, även om verksamheten i offentliga skolor och i fristående skolor vilar på olika grundprinciper.

Förslaget om sammanhållna skoldagar innebär att skolor inte kan förlägga undervisningen till t.ex. en lektion på morgonen och en lektion sent på eftermiddagen. Utredningen vill dock understryka att

det handlar om ett förtydligande och att det redan i dag finns krav på skolarbetets förläggning samt att de flesta skolor redan i dag schemalägger skoldagen så att håltimmar undviks i så stor utsträckning som möjligt.

Ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän

Hemkommunen ska, enligt särskilda bestämmelser i skollagen, lämna bidrag till enskilda huvudmän för varje elev. Bidraget ska enligt lika-behandlingsprincipen i skollagen beräknas på samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. De ökande kostnader som förslagen kan medföra ska således kompenseras genom bidrag. Utredningen bedömer inte att förslagen får specifika konsekvenser för fristående skolor jämfört med kommunala skolor, eftersom skollagens bestämmelser redan i dag är de samma för alla huvudmän. De ökade kostnader som förslagen kan medföra ska kompenseras genom bidragsbestämmelserna i skollagen.

20.10 Andra konsekvenser

20.10.1 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Förslagen gäller alla elever i förskoleklassen, grundskolan, sameskolan och specialskolan. Utredningen bedömer att förslagen kommer att leda till att närvaro främjas och frånvaro förebyggs och åtgärdas bland elever med funktionsnedsättning. Förslagen syftar till att stärka skyddsnetet kring eleverna utifrån skolans kompensatoriska uppdrag. De åtgärder som vidtas vid frånvaro ska utformas utifrån elevens individuella behov och förutsättningar.

20.10.2 Konsekvenser för vårdnadshavare

Utredningen bedömer att förslagen som syftar till att elevens rätt till utbildning ska tillgodoses även innebär konsekvenser för vårdnadshavare som enligt skollagen har ansvar för att skolpliktiga elever fullgör sin skolplikt. Utredningen gör bedömningen att hemkommunen och i vissa fall Specialpedagogiska skolmyndighetens och Sameskolstyrelsens möjlighet att vitesförelägga vårdnadshavare som inte har

gjort vad denne är skyldig att göra för att eleven ska fullgöra sin skolgång inte ska ändras, eftersom sanktionsmöjligheten har ett viktigt signalvärde gentemot vårdnadshavare och innebär ett förtydligande av det ansvar vårdnadshavare har enligt föräldrabalken.

Utredningens förslag och bedömningar i sin helhet ska bidra till tidig upptäckt och tidiga åtgärder som i sin tur ska förebygga och minska frånvaro och främja närvaro. Utredningen anser även att förslagen som helhet bidrar till att verksamheter och hemkommuner i större utsträckning ska ta ansvar för frånvarande elever så att bördan till viss del minskar för de vårdnadshavare som aktivt arbetar för att deras barn ska närvara i undervisningen och få det stöd de behöver. Det är enligt utredningens bedömning viktigt att vårdnadshavare och övriga familjemedlemmar inte lämnas ensamma med att lösa den många gånger komplexa uppgiften att få eleven att närvara i undervisningen.

20.10.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Skolinspektionens mätning av omfattningen av ogiltig frånvaro visar att förekomsten av sammanhängande frånvaro är i stort sett lika vanlig bland pojkar som bland flickor. Upprepad ströfrånvaro är däremot något vanligare bland pojkar än bland flickor. Det är också vanligare att pojkar har ett åtgärdsprogram än flickor. Totalt har 5 procent av flickorna och drygt 8 procent av pojkarna åtgärdsprogram.⁸

Utredningen bedömer att förslagen som syftar till att främja närvaro samt att skolan, huvudmannen och hemkommunen ska uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro kommer att gynna både pojkar och flickor.

20.10.4 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Förslagen avser att gälla alla som har en rätt till utbildning och inte bara de elever som omfattas av skolplikten. De integrationspolitiska målen handlar i huvudsak om att politikens utformning ska vila på lika rättigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell

⁸ Skolverket (2015). Särskilt stöd i grundskolan 2014/15.

bakgrund.⁹ Utredningen anser att skyldigheter att vidta åtgärder vid problematisk frånvaro ska omfatta såväl skolpliktiga elever som asylsökande och nyanlända elever. Åtgärderna ska beslutas utifrån det individuella behovet. Utredningen anser att förslagen kan ha positiva effekter för de integrationspolitiska målen, eftersom de syftar till att lyfta skolans kompensatoriska uppdrag vid frånvaro.

20.10.5 Konsekvenser för personlig integritet

Utredningen bedömer att förslagen kan medföra konsekvenser för den personliga integriteten. Utredningen har identifierat ett antal åtgärder som ingår i skyldigheten att vidta åtgärder vid frånvaro och på andra sätt motverka frånvaro och främja närvaro. Dessa ska genomföras med respekt för elevernas integritet. Avsikten är dock att åtgärderna ska genomföras på individnivå och detta kan i vissa fall medföra en utökad registrering av personuppgifter, vilket kan ha konsekvenser för den personliga integriteten. Utredningen bedömer dock att fördelarna med ett arbete som främjar närvaro och förebygger samt åtgärder frånvaro överväger de nackdelar som finns. Uppgifter om antal frånvarotillfällen, åtgärdsprogram eller skriftliga bedömningar är allmän handling redan i dag och utredningens förslag innebär inga förändringar i den delen.

20.10.6 Övrigt

Syftet med utredningens förslag är att motverka frånvaro och främja närvaro och därigenom tillgodose elevens rätt till utbildning. Barns rätt till utbildning är en mänsklig rättighet och lagstiftningen bör utformas så att detta förhållande får ett tydligt genomslag. Skyldigheten att vidta åtgärder vid frånvaro handlar till viss del även om att höja medvetenheten om de elever som på grund av olika skäl är frånvarande från skolan. Vikten av arbetet med att främja närvaro och förebygga frånvaro motiverar enligt utredningen införandet av administrativa krav som ställs på bl.a. huvudmän och rektorer enligt förslaget. Förslagen bedöms bidra till en mer jämlik och jämställd skola.

⁹ Ds 2000:1. Kommittéhandboken.

Några konkreta bestämmelser som reglerar skyldigheten att vidta åtgärder vid frånvaro finns inte i EU-rätten. Däremot finns reglering av rätten till utbildning för barn. Förslagen bedöms inte påverka de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Utredningen bedömer inte att förslagen får några konsekvenser för överensstämmelsen med EU-rätten.

Referenser

- Adolfsson, C-H. (2014). *Skolstorlekens påverkan på elevers skolprestationer och sociala situation i skolan – en forskningsöversikt*.
- Akademikerförbundet SSR Novus (2016). *Kartläggning Skolkuratorer*.
- Akademikerförbundet SSR (2015). *Policy för skolkuratorer*.
- Andersson, A. & Hedencrona, U. (2011). *Individen bakom ogiltig frånvaro. En studie om åtta elevers erfarenheter kring ogiltig frånvaro*. Göteborgs universitet.
- Andersson, F.W., Andersson, J. & Gullberg Brännström, S. (2011). *Gymnasieungdomar och deras arbetsmarknad. Ger en period av arbetslöshet lägre framtid inkomster?* SCB.
- Arvidsson, M., Johansson, M. & Norberg, S. (2012). "Man vill ju gå sin utbildning så att man blir någonting". *Hur fungerar arbetet mot skolfrånvaro i Norrköpings kommun?* Intervjuer med rektorer, elevhälsoteam, lärare och ungdomar. Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.
- Astma- och allergiförbundet (2012). *Medlemsenkät om skola och allergi*.
- Attwood, G. & Croll, P. (2006). Truancy in secondary school pupils. Prevalence, trajectories and pupil perspectives. *Research Papers in Education*, 27, 467–484.
- Autism- och Aspergerförbundet (2016). *Skolenkät*.
- Backlund, Å. (2007). *Elevvård i grundskolan – Resurser, organisering och praktik*. Stockholms universitet. Rapport i socialt arbete nr 121.
- Barnombudsmannen (2005). *Satsa tidigt. En undersökning av barn- och ungdomspsykiatrin*.
- Barnombudsmannen (2009). *Barnkonventionens rättsliga ställning i Sverige*. Skrivelse. Dnr 9.2:1001/09.

- Barnombudsmannen (2105). *Välkommen till verkligheten. Barn och unga om samhällets stöd vid kränkningar och trakasserier i skolan.*
- Barnombudsmannen (2016). *Barns och ungas klagomöjligheter. Barnombudsmannens kartläggning av barns och ungas möjlighet att framföra klagomål och få sin sak prövad när deras rättigheter kränks.*
- Barnombudsmannen (2016). *Respekt – barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd.*
- Barnrättskommittén (2015). *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport.* Punkt 39–40.
- Bauducco, S.V., Tillfors, M., Özdemir, Flink, I. & Linton, S. (2015). Too tired for school? The effects of insomnia on absenteeism. *Sleep Health*, 1, 205–210.
- Bodén, L. (2016). *Present absences. Exploring the posthumanist entanglements of school absenteeism.*
- Boman, A. (2014). *Arbetsterapeut i skolan. Intervjustudie inom projektet Vägar till arbete.* Hjälpmedelsinstitutet och Myndigheten för delaktighet.
- Borgstrand, L. & Jonsson, P. (2015). *Skolfrånvarons närvaro i pedagogiskt arbete. En intervjustudie med speciallärare, specialpedagog och mentor utifrån en specialpedagogisk analysmodell.* Göteborgs universitet.
- Breuner, C.C., Smith, M.S. & Womack, W.M. (2004). Factors related to school absenteeism in adolescents with recurrent headache. *Headache*, 44, 217–222.
- BRIS (2009). Årsrapport.
- BRIS (2015). *Hur mår elevhälsan? Röster från barn och professionella – ett underlag för diskussion.*
- Brookmeyer, K., Fanti, K. & Heinrich, C. (2006). School, parents and youth violence. A multilevel, ecological analysis. *Journal of Clinical Child & Adolescent Psychology*, 35, 504–514.
- Broussard, C. A. (2003). Facilitating home-school partnerships for multiethnic families. School social workers collaborating for success. *Children and Schools*, 25, 211–222.
- Burton, C.M., Marshall, P.M. & Chisolm, D.J. (2014). School absenteeism and mental health among sexual minority youth and heterosexual youth. *Journal of School Psychology*, 52, 37–47.

- Cabus, S.J. & De Witte, K. (2015). Does unauthorized school absenteeism accelerate the dropout decision? Evidence from a Bayesian duration model. *Applied Economics Letters*, 22, 266–271.
- Carless, B., Melvin, G., Tonge, B. & Newman, L.K. (2015). The role of parental self-efficacy in adolescent school refusal. *Journal of Family Psychology*, 29, 2, 162–170.
- Ciambriello, L. & Norming, L. (2014). "Kanske bara prata med dem ..." – Ett utvecklingsarbete om hur skolan kan främja skolnärvaro.
- Coniavitis Gellerstedt, L. (2010). *Samverkan kring barn och unga i Skärholmen*. Rapport till Skärholmens stadsdelsförvaltning.
- Curran Neild, R., Stoner-Eby, S. & Furstenberg, F. (2008). Connecting entrance and departure. The transition to ninth grade and high school dropout. *Education and Urban Society*, 40, 543–569.
- Danelius, H. (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Upplaga 5:1.
- Danermark, B., Germundsson, P. & Englund, U. (2012). *Samverkan för barns psykiska hälsa. Modellområden – psykisk hälsa, barn och unga*. Slutrapport till SKL. Örebro universitet.
- Dansk Clearinghouse för Utbildningsforskning (2011). *Viden om vejledning*.
- Department for Education. *Pupil absence in schools in England: 2014 to 2015*. National Statistics, SFR 10/2016, 24 March 2016.
- Department for Education. *The link between absence and attainment at KS2 and KS4 2013/14 academic year*. Research report March 2016.
- Dir. 2013:35. *Barnrättighetsutredningen*.
- Dir. 2014:41. *Grundskoleutredningen*.
- Dir. 2015:01. *Gymnasieutredningen*.
- Dir 2015:17. *Tilläggsdirektiv till barnrättsutredningen (S 2013:08)*.
- Dir. 2015:70. *Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar*.
- Dir. 2015:82. *Tilläggsdirektiv till Gymnasieutredningen (U2015:01)*.

- Dir. 2015:134. *Hjälpmedel, teknik och metoder för delaktighet och självbestämmande.*
- Dir. 2015:141. *Tilläggsdirektiv till Gymnasientredningen (U 2015:01).*
- Ds 2000:1. *Kommittéhandboken.*
- Ds 2013:50. *Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram.*
- Egger, H.L., Costello, J.E. & Angold, A. (2003). School refusal and psychiatric disorders: A community study. *American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 42, 797–807.
- Elliott, J. (1999). Practitioner review. School refusal: Issues of conceptualisation, assessment and treatment. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 40, 1001–1012.
- Ervasti, J., Kivimäki, M., Puusniekka, R., Luopa, P., Pentti, J., Suominen, S., Vahtera, J. & Virtanen, M. (2012). Association of pupil vandalism, bullying and truancy with teachers' absence due to illness: A multilevel analysis. *Journal of School Psychology*, 50, 347–361.
- Europadomstolens dom den 23 juli 1968, Serie A, i målet mellan ”Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” mot Belgien.
- Europadomstolens dom den 25 februari 1982, Serie A, i målet mellan Campbell och Cosans mot Storbritannien.
- EU-domstolen, dom den 23 mars 1982, Mål C-53/81: D.M. Levin mot Staatssecretaris van Justitie.
- EU-domstolen, dom den 23 februari 2010, Mål C-480/08: Maria Teixeira mot London Borough of Lambeth, Secretary of State for the Home Department.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (förordning 492/2011).
- Fernell, E. (2014): Barn med inlärningssvårigheter. I Josef Milerad & Carl Lindgren (2014). *Evidensbaserad elevhälsa*, Studentlitteratur.
- Flakierska-Praquin, N. & Gillberg, C. (1997). School phobia with separation anxiety disorder: a comparative 20 to -29 year follow-up study of 35 school refusers. *Comprehensive Psychiatry*, 38, 17–22.
- FN:s konvention om barnets rättigheter.

- FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
- Folkhälsan (2014). *Tillbaka till framtiden. Handlingsplan vid skolfrånvaro – så här gör du.*
- Folkhälsan (2014). *Tillbaka till framtiden. Metoder för att stärka skolnärvaro.*
- Fostvedt, U., Nilsson, Å. & Pettersson, A. (2011). *GR.Dropouts. Kartlägningsrapport.* Pedagogiskt centrum. Göteborgsregionens kommunalförbund.
- Friends (2016). *Mobbningens kostnader. En socioekonomisk analys.*
- Förenta nationernas generalförsamlings resolution GA 217 A (III), antagen den 10 december 1948.
- Gentle-Genitty, C., Karikari, I., Chen, H., Wilka, E. & Kim, J. (2015). Truancy: A look at definitions in the USA and other territories. *Educational Studies*, 41, 62–90.
- Gorodzinsky, A.Y., Hainsworth, K.R. & Weisman, S.J. (2011). School functioning and chronic pain: A review of methods and measures. *Journal of Pediatric Psychology*, 36, 991–1 002.
- Gregory, I.R. & Purcell, A. (2014). Extended school non-attenders' views: developing best practice. *Educational Psychology in Practice*, 30, 37–50.
- Gren Landell, M. (2014). Hemmasittare – barn med problematisk skolfrånvaro. I Josef Milerad & Carl Lindgren (2014). *Evidensbaserad elevhälsa*, Studentlitteratur.
- Gren Landell, M. (2014). *Orolig och blyg i skolan. Att möta elever med vanliga och osynliga besvär.* Natur och Kultur.
- Gren Landell, M., Ekerfeldt Allvin, C., Bradley, M., Andersson, M. & Andersson, G. (2015). Teachers' views on risk factors of problematic school absenteeism in Swedish primary school students. *Education Psychology in Practice*, 31, 4, 412–423.
- Gustafsson, J.E., Westling, A.M., Alin Åkerman, B., Eriksson, C., Eriksson, L., Fischbein, S. m.fl. (2010). *School, learning and mental health: A systematic review.* Kungliga Vetenskapsakademien.
- Guvå, G. (2009). *Elevhälsans retorik och praktik.* Skolverket.

- Hancock, K.J., Shepherd, C.J., Lawrence, D. & Zubrick, S.R. (2013). *Student attendance and educational outcomes. Every day counts.* University of Western Australia & Theleton Institute for Child Health Research.
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement.* New York: Routledge.
- Havik, T., Bru, E. & Ertesvåg, S.K. (2014). Parental perspectives of the role of school factors in school refusal. *Emotional and Behavioural Difficulties*, 19, 131–153.
- Havik, T., Bru, E. & Ertesvåg, S.K. (2015). Assessing reasons for school non-attendance. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 59, 316–336.
- Hawkrigg, S. & Payne, D.N. (2014). Prolonged school non-attendance in adolescence: a practical approach. *Archives of Disease in Children*, 99, 954–957.
- Health Navigator (2016). *Förbättrade livsvillkor för barn och unga i Norrköpings kommun.* Nulägesanalys och åtgärdsförslag.
- Hendron, M. & Kearney, C.A. (2016): School climate and student absenteeism and externalizing and internalizing behavioral problems. *Children & Schools*, 38, 109–116.
- Hermansen, K. & Dzanic, E. (2014). *Inventering av insatser och metoder. Hemmasittare och problematisk frånvaro.* Göteborgs stad, Västra Hisingen.
- Hertzberg, F. (2008). Forskningsprojektet Individen, vägarna, valen. Karriärval och vägledning i socialt, mångkulturellt och köns-perspektiv, www.edusei.umu.se
- Heyne, D., King, N.J., Tonge, B.J., Rollings, S., Young, D., Pritchard, M. & Ollendick, T.H. (2002). Evaluation of child therapy and caregiver training in the treatment of school refusal. *Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 41, 687–695.
- Heyne, D., Sauter, F.M. & Maynard, B.R. (2015). I Maric Marija, Prins Pier J.M. and Ollendick Thomas H. *Moderators and mediators of youth treatment outcomes.* Oxford University Press.
- Hjern, A., Berg, L., Rostila, M. & Vinnerljung, B. (2013). *Barn som anhöriga: Hur går det i skolan?* Nka: Rapport barn som anhöriga. 2013:3.

- Hjälpmiddelsinstitutet (2013). *Teknikstöd i skolan*. Slutrapport.
- Hochadel, J., Frölich, J., Wiater, A., Lehmkuhl, G. & Fricke-Oerkermann, L. (2014). Prevalence of sleep problems and relationship between sleep problems and school refusal behavior in school-aged children in children's and parent rating. *Psychopathology*, 47, 119–126.
- Holgers, K. M. (2014). Hörsel och hörselsymtom. I Josef Milerad & Carl Lindgren. *Evidensbaserad elevhälsa*. Studentlitteratur.
- <http://attention-riks.se/2015/08/stor-oro-bland-elever-med-npf-diagnos-infor-skolstart/>. Hämtat den 21 oktober 2016.
- <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/inspektioner-utredningar-och-kontroller/inspektion/aktuella-inspektioner/skoltillsynen-2013-2016/>. Hämtat den 17 oktober 2016.
- <http://www.datainspektionen.se>. Hämtat den 13 december 2016.
- <http://www.dn.se/debatt/barn-till-missbrukare-tvingas-hjalpasina-foraldrar/>. Hämtat den 13 december 2016.
- <http://pluginnovation.se/projektet/projektverkstader/ragundakommun>. Hämtat den 10 november 2016.
- <http://pluginnovation.se/framgangsfaktorer/individcenterat-arbetsatt>. Hämtat den 30 november 2016.
- <https://prestationsprinsen.wordpress.com/2016/06/28/mycket-indikerar-en-stor-franvaro-i-grundskolan/>. Hämtat den 5 juli 2016.
- <http://www.raddabarnen.se/Documents/vad-vi-gor/sverige/utbildning-och-skola/checklista-15-tips.pdf>. Hämtat den 13 december 2016.
- <http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2016/09/uppdrag-om-utbildning-i-foraldraskapsstodjande-arbete>. Hämtat den 9 september 2016.
- <http://www.skolfam.se/>. Hämtat den 3 november 2016.
- <http://skolvarlden.se/artiklar/sta-upp-elever-med-horselskada>. Hämtat den 30 november 2016.
- <http://www.skolverket.se/skolutveckling/resurser-for-larande/itiskolan/sa-arbetar-andra/>. Hämtat den 30 november 2016.

- <http://socialstyrelsen.dk/unge/eftervaern/om-eftervaern/vejen-til-uddannelse-og-beskaeftigelse/evaluering-af-resultater>. Hämtat den 24 augusti 2016.
- <http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/sokimetodgu-idenforsocialarbete/tfco>. Hämtat den 3 november 2016.
- http://www.sollentuna.se/globalassets/skola-och-forskola/grundskola/for-foraldrar/broschyr-sv-du-ar-viktig_web.pdf. Hämtat den 28 september 2016.
- <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1637&artikel=6163349>. Hämtat den 9 september 2016.
- <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/kommunerna-allt-mer-beroende-av-stafettsoconomer>. Hämtat den 24 oktober 2016.
- <http://svenska/framgangsrik-sprak-las-och-skrivutveckling-1.221475>.
- <http://vimeo.com/193339388>. Hämtat den 2 december 2016.
- Hysing, M., Haugland, S., Stormark, K.M., Boe, T. & Sivertsen, B. (2015). Sleep and school attendance in adolescence: Results from a large population based study. *Scandinavian Journal of Public Health*, 43, 2–9.
- Håkansson, J. & Sundberg, D. (2012). *Utmärket undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Natur och kultur.
- Häggqvist, S. (2000). *Skolfrånvaro. Ett mått på elevers arbetsmiljö?* Arbetslivsinstitutet. 2000:7
- Härjedalens kommun. *Handlingsplan för ökad skolnärvaro*. 2015-04-30.
- Högsta förvaltningsdomstolen, avgörande den 7 juni 2012 i mål nr 4314-11.
- Högsta förvaltningsdomstolen, avgörande den 1 juli 2013 i mål nr 6107-12.
- Ingestad, G. (2006). *Dokumenterat utanförskap: Om skolbarn som inte når målen*. Sociologiska institutionen. Lunds universitet.
- Inspektionen för vård och omsorg (2015). *Elevehälsan. Tillsyn av elevehälsans medicinska och hälsofrämjande roll i sju län*.
- Janssens, K.A., Oldehinkel, A.J., Dijkstra, J.K., Veenstra, R. & Rosmalen, J.G.M. (2011). *School absenteeism as a perpetuating factor of functional somatic symptoms in adolescents: The TRAILS study*. *Journal of Pediatrics*, 159, 988–993.

- Jansson, M. (2016). *Arbete för ökad skolnärvaro i Göteborgs stad – en studie i identifierade framgångsfaktorer.*
- Johansson, L. & Sundberg, J. (2014). *Att vända frånvaro till närvaro. En studie av skolans dokumentering och insatser.* Högskolan Kristianstad, sektionen för lärande och miljö, specialpedagogprogrammet.
- Jones, R., Hoare, P., Elton, R., Dunhill, Z. & Sharpe, M. (2009). Frequent medical absences in secondary school students: survey and case-control study. *Archives of Disease in Childhood*, 94, 763–767.
- Jönsson, A. (1990). *Skolk: en forskningsresumé.* Stockholm: Skolöverstyrelsen.
- Kammarrätten i Göteborg, avgörande den 25 augusti 2010 i mål nr 1385-10.
- Kammarrätten i Göteborg, avgörande den 14 september 2015, mål nr 3515-14.
- Kammarrätten i Sundsvall, avgörande den 4 juli 2013, mål nr 1494-12.
- Karlberg, M. & Sundell, K. (2004). *SKOLK: Sund protest eller riskbeteende?* Forsknings- och utvecklingsenheten. Stockholm, FoU-rapport 2004:1.
- Kearney, C.A. (2008). An interdisciplinary model of school absenteeism in youth to inform professional practice and public policy. *Educational Psychology Review*, 20, 257–282.
- Kearney, C.A. (2008). School absenteeism and school refusal behavior in youth: A contemporary review. *Clinical Psychology Review*, 28, 451–471.
- King, N.J. & Bernstein, G.A. (2001). School refusal in children and adolescents: A review of the past 10 years. *Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 40, 197–205.
- Knollman, M., Knoll, S., Reissner, V., Metzelaars, J. & Hebebrand, J. (2010). School avoidance in the view of the child and adolescent psychiatry: Symptomatology, development, course, and treatment. *Deutsches Ärzteblatt International*, 107, 43–49.
- Knutsson, C. Jennische, Å. & Johansson, S. *Projekt SamTid 2012–2013.* Ett samarbete mellan Bildningsförvaltningen och Socialförvaltningen i Katrineholms kommun.

- Konstenius, V. & Schillaci, M. (2010). *Tillbaka till skolan. Metodhandbok i arbetet med hemmasittande barn och ungdomar*. Gothia Förlag.
- Kopp, S. (2004). *Kön och autism – med fokus på flickor med någon form av autismspektrumstörning*. Stockholm läns sjukvårdsområde.
- Lam, W., Chan, E.A. & Yeung, K.S. (2012). Implications for school nursing through interprofessional education and practice. *Journal of Clinical Nursing*, 22, 1988–2001.
- Lauchlan, D. (2003). Responding to chronic non-attendance. A review of intervention approaches. *Educational Psychology in Practice*, 19, 133-146.
- Lundgren, M. (2010). *Samverkansteamet och Vändzonen. Utvärdering av två verksamheter i Partille kommun*. FoU i Väst och Göteborgsregionens kommunalförbund.
- Lyon, A.R. & Cotler, S. (2007). Toward reduced bias and increased utility in the assessment of school refusal behavior: The case for diverse samples and evaluations of context. *Psychology in the Schools*, 44, 551–565.
- Läraryrket och Lärarnas riksförbund (2009). *Vi värderar kvalitet – om självvärdering och lärares utvecklingsarbete*.
- Läraryrket (2013). *Låt lärare vara lärare. Perspektiv på läraryrket. Arbetsbelastning*.
- Lärarnas riksförbund (2014). *Så påverkar föräldrarna undervisningen*.
- Lärarnas riksförbund (2015). *Vad säger statistiken om skolan i din kommun? Elevresultat, likvärdighet, resursanvändning, lärarlöner och behörighet hösten 2015*.
- Malcolm, H., Wilson, V., Davidson, J. & Kirk, S. (2003). Absences from school: A study of its causes and effects in seven LEAs. *Research Report*, 424. Nottingham: DfES Publications.
- Maskrosbarn.(2013). *Frågar man inget – får man inget veta. En kvalitativ och kvantitativ studie med 50 ungdomar*.
- Maynard, B.R., Brendel, K.E., Bulanda, J.J., Heyne, D., Thompson, A.M. & Pigott, T.D. (2015). Psychosocial interventions for school refusal with primary and secondary students: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 11, Issue 12.

- Midshult, Y. (2013). *Ökad skolnärvaro – ett förbättringsområde inom Modellområde 2009–2011 samt det fortsatta arbetet 2012 inom Psyk.* Sveriges Kommuner och Landsting.
- Milerad, J. & Swensson, M. (2105). ”Vilken vård du får avgörs av var du bor”, *Skolläkarföreningens nationella kartläggning av regionala skillnader i elevhälsans medicinska insatser och resurser.*
- Myndigheten för delaktighet (2016). *Utvärdering och analys av funktionshinderspolicen 2011–2016.*
- Mötesplats Social Innovation (2013). *ABC i sociala investeringar.*
- Nilsson, A. (2014). *Elevhälsans uppdrag – främja, förebygga och stödja elevens utveckling mot målen.* Skolverket.
- Nilsson Lundmark, E, Nilsson, I. och Wadeskog, A. (2016). En barriär mellan mig och världen. En socioekonomisk analys av elever med dövhet, hörselnedsättning eller grav språkstörning. I *SOU 2016:46*, bilaga 7.
- Nilsson, I., Wadeskog, A., Hök., L. & Sanandaji, N. (2014). *Utanförskapets pris. En bok om förebyggande sociala investeringar.* Studentlitteratur.
- Nilsson, I. & Wadeskog, A. (2010). *De deprimerade tonårsflickorna.* Skandia: idéer för livet.
- Nilsson, I. (2010). *Unga som är utanför arbetsmarknaden. En socioekonomisk diskussion.* Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2010:3.
- Nilsson, Å. & Wiman-Olsson, M. (2014). *Alla barn i skolan – slutrapport av första fasen.*
- OECD (2016). *PISA 2015 Results. Volume II.*
- OECD (2016) *Education at a glance 2016: OECD Indicators.*
- Osher, D., Poirer, J., Jarjoura, R., Brown, R. & Kendziora, K. (2014). Avoid simple solutions and quick fixes: Lessons learned from a comprehensive districtwide approach to improving student behavior and school safety. *Journal of Applied Research on Children: Informing Policy for Children at risk*, 5, article 16.
- Persson, M. (2011). *Hemmasittare. En intervjuundersökning med skolkuratorer om deras syn på elever med hög ogiltig frånvaro.* Uppsala universitet.

- Persson, S., & Hagquist, C. (2013): *The System Quality and Performance Measure (SQPM): Anpassning för svenska förhållanden*. Karlstads universitet.
- Projektet Egen växtkraft (2011). *Bättre stöd när barn och ungdomar är delaktiga. Lyssna på oss!*
- Prop. 1975/76:209. *Om ändring i regeringsformen.*
- Prop. 1979/80:2. *Med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 1985/86:10. *Om ny skollag m.m.*
- Prop. 1988/89:4. *Om skolans utveckling och styrning.*
- Prop. 1989/90:107. *Om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter.*
- Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 2008/09:171. *Offentliga bidrag på lika villkor.*
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2011/12:49. *Vissa frågor om fristående skolor.*
- Prop. 2012/13:58. *Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd.*
- Prop. 2013/14:112. *Villkor för fristående skolor m.m.*
- Prop. 2013/14:148. *Vissa skollagsfrågor.*
- Prop. 2013/14:160. *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- Prop. 2015/16:134. *Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever.*
- Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017.*
- Regeringskansliet. *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*. U2015/05478/UF. 2015.
- Regeringens skrivelse. *Riksrevisionens rapport om statens tillsyn över skolan*, Skr 2013/14:200.
- Regionförbundet Uppsala län (2016). *Uppföljning av arbetet med Samordnad Individuell Plan i Uppsala län*. FoU-rapport 2016/1.
- Reid, K. (2007). The views of learning mentors on the management of school attendance. *Mentoring & Tutoring*, 15, 39–55.

- Riksförbundet Attention (2016). *Fortfarande svår skolgång för många elever med NPF – en undersökning av hur barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar har det i skolan och hur det påverkar familjen.*
- Riksrevisionen (2013). *Kränkta eller diskriminerade i skolan. Är det någon skillnad?*
- Riksrevisionen (2013:16). *Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?*
- Rädda barnen. (2015). *Hur mår elevhälsan? Röster från barn och professionella – ett underlag för diskussion.*
- Sarkadi, A., Feldman, I., & Voon, M. (2015). *Sociala investeringar lönar sig – en satsad krona ger fem tillbaka på 15 års sikt!* Uppsala universitet. Skandia idéer för livet.
- SBU. (2005). *ADHD hos flickor. En utvärdering av det vetenskapliga läget.* Stockholm, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
- SCB (2012). *Levnadsförhållanden, Barns upplevelser av skolan.* Rapport 125.
- Schagen, I., Benton, T. & Rutt, S. (2004). *Study of attendance in England*, report for the National Audit Office, National Foundation For Educational Research.
- SFS 1949:105. *Tryckfrihetsförordning.*
- SFS 1949:381. *Föräldrabalk.*
- SFS 1972:207. *Skadeståndslag.*
- SFS 1977:1160. *Arbetsmiljölöslag.*
- SFS 1982:763. *Hälso- och sjukvårdslag.*
- SFS 1985:206. *Lag om viten.*
- SFS 1991:481. *Folkbokföringslag.*
- SFS 1991:1047. *Lag om sjuklöslöslag.*
- SFS 1993:100. *Högskoleförordning.*
- SFS 1993:387. *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.*
- SFS 1994:1219. *Lag om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.*
- SFS 1998:204. *Personuppgiftslag.*
- SFS 1998:1474. *Kommittéförordning.*

- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag.*
- SFS 2007:913. *Förordning med instruktion för Arbetsmiljöverket.*
- SFS 2007:1244. *Förordning om konsekvensutredning.*
- SFS 2008:567. *Diskrimineringslag.*
- SFS 2009:400. *Offentlighets- och sekretesslag.*
- SFS 2010:800. *Skollag.*
- SFS 2011:185. *Skolförordning.*
- SFS 2011:556. *Förordning om instruktion för Statens skolinspektion.*
- SFS 2016:550. *Lag om ändring i skollagen (2010:800).*
- SFS 2016:551. *Förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).*
- SFS 2016:552. *Förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).*
- SFS 2016:828. *Lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567).*
- SKOLFS 2010:37. *Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.*
- SKOLFS 2010:250. *Förordning om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.*
- SKOLFS 2010:251. *Förordning om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.*
- SKOLFS 2010:255. *Förordning om läroplan för grundsärskolan.*
- SKOLFS 2011:123. *Skolverkets föreskrifter om betygs katalog.*
- SKOLFS 2012:34. *Skolverkets allmänna råd om att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.*
- SKOLFS 2012:98. *Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet.*
- SKOLFS 2014:40. *Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- SKOLFS 2014:50. *Skolverkets föreskrifter om utformningen av terminsbetyg i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.*
- SKOLFS 2015:7. *Skolverkets föreskrifter om elevmedverkan i skolenhetens arbetsmiljöarbete genom elevskyddsombud.*
- Skolinspektionens yttrande. Dnr 02-20104462.
- Skolinspektionen (2010). *Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling? Kvalitetsgranskning, rapport 2010:10.*

- Skolinspektionen (2010). *Mycket idrott och lite hälsa*. Skolinspektionens rapport från den flygande tillsynen i idrott och hälsa.
- Skolinspektionen (2011). *Riktad tillsyn inom området Skolpliktsbevakning. Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn*.
- Skolinspektionen (2012). *Inte enligt mallen*.
- Skolinspektionen (2012). *Elevhälsan*. Informationsblad.
- Skolinspektionen (2012). *Skolans kvalitetsarbete ger möjlighet till förändring*. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012.
- Skolinspektionen (2013). *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan*. Kvalitetsgranskning, rapport 2013:5.
- Skolinspektionen (2014). *Rätten till utbildning*. Resultatsammanställning efter kvalitetsgranskning.
- Skolinspektionen (2014). *Kunskapsöversikt för kvalitetsgranskning av elevhälsans arbete*.
- Skolinspektionen (2014). *Skolsituationen för elever med funktionsnedsättningen AD/HD*.
- Skolinspektionen (2014). *Vad hände sedan?*
- Skolinspektionen (2015). *Elevhälsa. Elevers behov och skolans insatser*. Kvalitetsgranskning, rapport 2015:05
- Skolinspektionen (2015). *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott*.
- Skolinspektionen (2015). *Kunskapsöversikt för Skolans arbete med elever med långtidsfrånvaro*.
- Skolinspektionen (2015). *Kunskapsöversikt för Skolans arbete för att säkerställa studiero*.
- Skolinspektionen (2015). *Regelbunden tillsyn 2014*.
- Skolinspektionen (2015). *Skolinspektionens erfarenheter och resultat*.
- Skolinspektionen (2015). *Trygghet. Fördjupad analys av skolenkäten, 2015:2159*.
- Skolinspektionen (2015). *Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat*.
- Skolinspektionen (2016). *Skolans arbete för att säkerställa studiero – det räcker inte att det är lugnt, eleverna måste lära sig något också*.

- Skolinspektionen (2016). *Tematisk analys. Utmaningar i undervisningen. Många elever behöver mer stimulans och utmaningar.*
- Skolinspektionen (2016). *Ökat fokus på skolor med större utmaningar. Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015.*
- Skolinspektionen (2016). *Skolans arbete med extra anpassningar – Kvalitetsgranskningsrapport.*
- Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret.*
- Skolinspektionen (2016). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.*
- Skolinspektionen (2016). *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.*
- Skolverket (2008). *Rätten till utbildning. Om elever som inte går i skolan, rapport 309:2008.*
- Skolverket (2009). *Diskriminerad, trakasserad, kränkt? Barns, elevers och studerandes uppfattningar om diskriminering och trakasserier.*
- Skolverkets lägesbedömning (2010). *Del 1 – Beskrivande data.*
- Skolverket (2010). *Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv, rapport 341:2010.*
- Skolverket (2011). *Gymnasieelevers byten av program och skolor.*
- Skolverket (2011). *Utvärdering av metoder mot mobbning. Rapport 353.*
- Skolverket (2011). *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling – lagens krav och huvudmannens ansvar, stödmaterial.*
- Skolverket (2012). *Allmänna råd. Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.*
- Skolverket (2012). *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken.*
- Skolverket (2013). *Allmänna råd med kommentarer. Arbete med studie- och yrkesvägledning.*
- Skolverket (2013). *Allmänna råd med kommentarer. Utvecklings- samtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen.*
- Skolverket (2013). *Delredovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa. Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr 2013:126.*

- Skolverket (reviderad april 2013). *Juridisk vägledning angående frånvaro och ledighet.*
- Skolverket (2013). *Kränkningar i skolan – analyser av problem och lösningar, antologi.*
- Skolverket (2013). *Modell för att följa upp kvaliteten på och tillgången till elevhälsa.*
- Skolverket (2014). *Allmänna råd med kommentarer. Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- Skolverkets (2014). *Allmänna råd. Arbetet mot diskriminering och kränkande behandling.*
- Skolverket (2014). *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda. Hur skolan kan arbeta mot trakasserier och kränkningar, stödmaterial.*
- Skolverket (2014). *Plug In. IT-stöd för elevinformation och avbrotsrelaterade händelser. En regiongemensam förstudie inom ramen för Plug In.*
- Skolverket (2014). *TALIS 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9. Rapport 408.*
- Skolverket (2014). *Övergångar inom och mellan skolor och skolformer. Hur övergångar kan främja en kontinuitet i skolgången från förskolan till gymnasieskolan. Stödmaterial.*
- Skolverket (2015). *Allmänna råd med kommentarer. Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet.*
- Skolverket (2015). *Kvalitetsarbete i praktiken. Stödmaterial.*
- Skolverket (2015). *Delredovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa. Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr 2012:1077.*
- Skolverket (2015). *PM – Särskilt stöd i grundskolan läsåret 2014/15.*
- Skolverket (2016). *Allmänna råd med kommentarer. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar.*
- Skolverket (2016). *Attityder till skolan 2015. Rapport 438.*
- Skolverket (2016). *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa. Dnr 2012:1077.*
- Skolverket (2016) PISA 2015. *15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik.*
- Socialstyrelsen & Skolverket (2014). *Vägledning för elevhälsan.*

- Socialstyrelsen (2010). *Social rapport*.
- Socialstyrelsen (2011). *Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*.
- Socialstyrelsen (2013). *Placerade barns skolgång och hälsa – ett gemensamt ansvar*.
- Socialstyrelsen (2013). *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*.
- Sorbring, E. & Bolin, A. (2016). *Team Agera. Ett utökat och fördjupat elevhälsarbete genom tvärprofessionell samverkan*. Högskolan Väst, rapport 2016:6.
- SOU 1993:40. *Del A Fri- och rättighetsfrågor – Regeringsformen*.
- SOU 1998:31. *Insatser mot psykiska problem hos barn och ungdomar*.
- SOU 2010:70. *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*.
- SOU 2010:95. *Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning*.
- SOU 2013:13. *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*.
- SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*.
- SOU 2015:81. *Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola*.
- SOU 2015:82. *Ökad insyn i fristående skolor*.
- SOU 2015:97. *Välja yrke*.
- SOU 2016:2. *Effektiv vård*.
- SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.
- SOU 2016:19. *Barnkonventionen blir svensk lag*.
- SOU 2016:66. *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.
- SOU 2016:596. *Välja yrke*.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2015). *Värderingsverktyg för tillgänglig utbildning*.
- Spencer, A.M. (2009). School attendance patterns, unmet educational needs, and truancy. A chronological perspective. *Remedial and Special Education*, 30, 309–319.

- Springe, K-A. (2009) *Otillåten frånvaro- om hemmasittare, korridorvandrare och skolkare.*
- Stenhammar, A-M., m.fl. (2011). *Projektet Egen växtkraft Bättre stöd när barn och ung-domar är delaktiga. Lyssna på oss! Inspirationsbok med exempel från verksamheter runt om i landet.*
- Stensson, H. (2016): *Förstudie motverka skolavhopp.* Fyrbodal och Västra Götalandsregionen.
- Stockholm stad (2014). *Risker med skolk. Olovlig frånvaro bland elever i årskurs nio och gymnasiet år 2, baserat på resultat från Stockholmsenkäten 2012.* Utvecklingsenheten, Stockholms stad.
- Stockholms stad (2015). *PPSS Pilotprojekt samverkan skola och socialtjänst.* Delrapport november 2015.
- Stockholms stad (2015). *Stödmaterial för samverkan mellan stadsdelsnämndernas verksamheter och skolan.* Beslutad i utbildningsnämnden 2015-06-11 och i socialnämnden 2015-06-09.
- Strand, A-S. (2013). *Skolk ur elevernas och skolans perspektiv. En intervju- och dokumentstudie.* Hälsö högskolan, Högskolan i Jönköping. Dissertation series no 43.
- Strandell, A. (red.) *Elevhälsa*, nr.3/2008–2009. Gothia förlag.
- Sundell, K., El-Khoury, B. & Månsson, J. (2005). *Elever på vift. Vilka är skolkarna?* Stockholms stadsledningskontor. FoU-rapport 2005:15.
- Sutphen, R.D., Ford, J.P. & Flaherty, C. (2010). Truancy interventions: A review of the research literature. *Research on Social Work Practice*, 20, 161–171.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2007). *Den kommunala finansieringsprincipen.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013). *Vänd frånvaro till närvaro. Guide för systematiskt skolnärvaroarbete i kommuner.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014). *Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar – ur ett arbetsrättsligt perspektiv.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015): *Slutrapport för Psynek.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Verksam – Systematisk process för att mäta och utveckla effektiva samverkanssystem.*

- Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Utbildning – nyckeln till arbete. En longitudinell studie över årskullen 1981 och dess övergång från skola till arbete, den fördjupade versionen.*
- Sveriges Skolkuratorers Förening (2015). *Yrkesbeskrivning. En vägledning för skolkuratorn.*
- Sveriges Skolkuratorers Förening (2015). *Samverkan. En vägledning för skolkuratorn.*
- Sveriges Skolkuratorers Förening (2015). *Skolsocial utredning social bedömning EBIC – Elevens behov i centrum. En vägledning för skolkuratorn.*
- SÖ 1971:41. *Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.*
- SÖ 1990:20. *FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Tadakawa, M., Takeda, T., Monma, Y., Koga, S. & Yaegashi, N. (2016). The prevalence and risk factors of school absenteeism due to premenstrual disorders in Japanese high school students – a school-based cross-sectional study. *BioPsychoSocial Medicine*, 10:13.
- Teasley, M.L. (2004). Absenteeism and truancy: risk, protection, and best practice implications for school social workers. *Children & Schools*, 26, 117–128.
- Temagruppen unga i arbetslivet (2011). *Det lönar sig – en analys av 28 arbetsmarknadsprojekts samhällsekonomiska potential.* 2011:2.
- Temagruppen unga i arbetslivet (2012). *Det lönar sig II – en analys av arbetsmarknadsprojekts samhällsekonomiska lönsamhet.* 2012:7.
- Temagruppen unga i arbetslivet (2013). *10 orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet.* Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet. 2013:2. Europeiska unionen, europeiska socialfonden.
- Thapa, A. & Cohen, J. (2013). A review of school climate research. *Review of Educational Research*, 83, 357–385.
- The Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and Technology in Japan (2009).
- Thomson M. M. & Wery, J. (2013). Motivational strategies to enhance effective learning in teaching struggling students. *Support for Learning*, 28, 103–108.

- Thornton, M., Darmody, M. & McCoy, S. (2013). Persistent absenteeism among Irish primary school students. *Educational Review*, 65, 488–501.
- Tordön, R., Vinnerljung, B. & Axelsson, U. (2014). Improving foster children's performance: A replication of the Helsingborg study. *Adoption & Fostering*, 38, 361–373.
- Törnsén, M. (2010). *Rektor, elevhälsan och elevers lärande och utveckling*. Skolverket.
- Ungdomsstyrelsen (2008). *Fokus08. En analys av ungas utanförskap*.
- Ungdomsstyrelsen 2010:2. *HON HEN HAN. En analys av hälsosituationen för homo-sexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner*.
- Utbildningsradion (2012). *Talrädsla bland ungdomar*.
- Vänersborgs kommun (2016). *Kommentarer till Skolinspektionens rapport "Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor"*. Dnr 40-2015:2855.
- Västra Götalandsregionen (2016). *Att motverka skolmisslyckanden. Konsten att kunna ha två tankar i huvudet samtidigt ... Koncernavdelning data och analys, Enhet samhällsanalys. Rapport 2016:9*.
- Wallström, H. & Dyne, E. (2015). *Skolnärvaro/skolfrånvaro. Kunskapsöversikt och kartläggning av arbete med skolnärvaro/skolfrånvaro i Göteborgs stad*.
- World Health Organization (2013). *Implementing a health 2020 vision: Governance for Health in the 21st century. Making it happen*.
- Widmark, C. (2015). *Divergent concepts. Obstacles to collaboration in addressing the needs of children and adolescents*. Karolinska Institutet, Stockholm.
- Wood, J.J., Lynne-Landsmann, S.D., Langer, D.A., Wood, P.A., Clark, S.L., Eddy, J.M. & Ialongo, N. (2012): School attendance problems and youth psychopathology: Structural cross-lagged regression models in three longitudinal data sets. *Child Development*, 83, 351–366.
- Öhman, A. (2016). *Skolans tomma stolar. Om frånvaro i grundskolan och hur kommuner och skolor arbetar med frågan*. Prestationsprinsen med stöd av Skandias Stiftelse Idéer för livet.

Kommittédirektiv 2015:119

Att vända frånvaro till närvaro

Beslut vid regeringssammanträde den 19 november 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga elevers problematiska frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Utredaren ska också analysera orsakerna till frånvaron och föreslå hur skolans arbete med att främja närvaro och vidta åtgärder vid frånvaro kan förbättras. Syftet är att säkerställa alla elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga långvarig och ofta återkommande frånvaro, såväl ogiltig som giltig i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan,
- analysera orsakerna till långvarig eller ofta återkommande frånvaro,
- analysera om orsakerna till frånvaron uppmärksammas och utreds på ett ändamålsenligt sätt,
- belysa hur lärare, rektorer och övrig skolpersonal hanterar elevers frånvaro,
- föreslå hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras,
- sprida kunskap om och exempel på hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan bedrivas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2016.

Rätt till utbildning och skolplikt – vikten av närvaro

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.

Långvarig eller ofta återkommande frånvaro innebär att elever inte får den utbildning som de har rätt till. För den enskilde eleven kan en sådan frånvaro leda till stora svårigheter. En ofullständig grundskoleutbildning eller motsvarande försvårar ett framtida aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som yrkes- som samhällsliv. Lärande i sig och att gå ut skolan med goda resultat leder till minskad ohälsa samt minskad risk för kriminalitet och utanförskap. Att klara skolan är också den enskilt viktigaste faktorn för barns framtida hälsa. Att öka skolnärvaron innebär således en stor vinst både för den enskilda eleven och för samhället.

Elever som är frånvarande från skolan löper inte bara stor risk att inte uppnå kunskapskraven. Frånvaron kan också vara en indikation på att skolan, i samverkan med andra aktörer, inte satt in det stöd som eleven behöver. OECD lyfter fram att skolfrånvaro påverkar elevers skolresultat på ett negativt sätt. I analysen av Pisaresultaten, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective 2014*, framgår bl.a. att elever i Sverige med sämre socioekonomiska förutsättningar uteblir från fler lektioner än i övriga OECD-länder.

Skolplikten är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet. En förutsättning för att fullgöra skolplikten och nå utbildningens mål är att eleverna är närvarande. Mot denna bakgrund är det angeläget att utreda elevers frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Uppdraget att föreslå hur frånvaro ska vändas till närvaro

Hur ser frånvaron ut i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan?

Bestämmelser om skolplikt och rätt till utbildning finns, utöver i 2 kap. 18 § regeringsformen, i 7 kap. skollagen (skollagen 2010:800). En elev i en skolf orm där skolplikten kan fullgöras ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om

eleven inte har giltigt skäl att utebli. Ett giltigt skäl att vara frånvarande är beviljad ledighet. Uteblir eleven utan giltigt skäl är frånvaron ogiltig.

Den senaste undersökningen av elevers långvariga ogiltiga frånvaro i grundskolan genomfördes av Statens skolverk 2010. Då hade 1 650 elever lång ogiltig frånvaro. Fullständig frånvaro, dvs. frånvaro i minst en månad utan giltigt skäl, var då i stort sett lika vanligt i fristående och kommunala skolor. Ungefär 40 av de 1 650 eleverna med lång ogiltig frånvaro var elever i grundsärskolan.

Vid Statens skolinspektions riktade tillsyn inom området skolpliktsbevakning lyfte företrädare för kommuner och skolor bl.a. fram att den ogiltiga frånvaron i samband med lov och helger har ökat. Även varaktiga vistelser utomlands kan ge upphov till svårigheter för eleven som får svårt att nå målen för utbildningen (Skolpliktsbevakning – Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn, dnr 40-2010:268).

Av Skolinspektionens rapport Mycket idrott lite hälsa (dnr 2010:2037) framgår vidare att en relativt stor andel elever hade hög frånvaro eller var närvarande utan att delta i aktiviteterna i ämnet idrott och hälsa. Nästan två procent av eleverna vid de granskade lektionerna var därutöver befriade från att helt eller delvis delta i idrott och hälsa. Det är en hög siffra med tanke på att möjligheterna till befrielse är starkt begränsade i skollagen (7 kap. 19 §). Långvarig eller ofta återkommande frånvaro innebär problem för den enskilda eleven, men även för samhället kan detta leda till stora svårigheter och kostnader. Ett första steg för att komma till rätta med den problematiska frånvaron är att belysa dess omfattning.

Utredaren ska därför

- kartlägga långvarig och ofta återkommande frånvaro, såväl ogiltig som giltig i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Varför är elever frånvarande?

Att elever har ogiltig frånvaro kan bero på många olika saker som kan röra både hem och skola. Ofta finns en utlösande faktor som att eleven inte förstår ett ämne, att eleven utsätts för kränkande behandling eller trakasserier eller ingår i en kamratkrets som inte går på lektionerna. Frånvaro kan t.ex. ha sin grund i begynnande miss-

bruk eller kriminalitet eller andra sociala problem eller tillfälliga kriser i familjen. Det är vanligt att elever med omfattande ogiltig frånvaro har inlärningssvårigheter och erfarenhet av bristande framgång i skolarbetet. Orsakerna till skolfrånvaro kan delas in i två huvudsakliga faktorer: skolfaktorer och faktorer som hör till hemmet och familjen. Bland elever med långvarig omfattande frånvaro förekommer bl.a. social fobi, panikångest, autismliknande tillstånd eller andra neuropsykiatriska svårigheter. Även organisatoriska faktorer som bristfälliga system för att registrera och rapportera frånvaro, klasstorlek, elevsammansättning och mycket självständigt arbete kan bidra till ogiltig skolfrånvaro (Skolverket, Skolfrånvaro och vägen tillbaka – Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv, rapport 341, 2010).

I Statens skolinspektions kvalitetsgranskning Rätten till utbildning – grundskolans arbete för att främja närvaro och motverka frånvaro framhålls att det är viktigt att skolor undersöker om frånvaron är hög i enskilda ämnen eller för enskilda lärare, så att insatser i så fall kan riktas just dit. Det påpekas också att det är angeläget att inte enbart utgå från enskilda elever utan även från de frånvaromönster som är likartade för t.ex. ämnen eller elevgrupper, eftersom det kan vara ett tecken på att undervisningen inte anpassas efter elevernas behov.

För att bedöma vilka åtgärder eleven behöver för att kunna återgå till undervisningen är det avgörande att skolan utreder varför elever har problematisk frånvaro.

Utredaren ska

- ytterligare analysera orsakerna till långvarig eller ofta återkommande frånvaro hos elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Uppmärksammas och utreds frånvaron på ett ändamålsenligt sätt?

Enligt Skolinspektionen är tidig upptäckt och tidiga insatser vid stor ogiltig frånvaro en framgångsfaktor för att få tillbaka elever i undervisningen. Av Skolinspektionens granskningar framgår dock att det förekommer brister hos såväl huvudmän som rektorer i tolkningen och tillämpningen av skollagens bestämmelser om skolplikt och rätt till utbildning. Många skolor och huvudmän bedöms be-

höva förbättra arbetet med att uppmärksamma och utreda frånvaro (Se t.ex. Skolinspektionen, Skolpliktsbevakning – Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn dnr 40-2010:268).

Av skollagen framgår att den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt. Kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola eller grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. Om huvudmannen är enskild ska denna snarast lämna uppgift till hemkommunen om eleven utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag. Hemkommunen ska se till att alla barn får den utbildning de har rätt till. Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och det beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denna är skyldig att göra får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Ett föreläggande får förenas med vite. Om kommunen överväger att använda sig av vitesföreläggande är det viktigt att man först försöker komma till rätta med situationen på annat sätt, t.ex. genom samtal med vårdnadshavarna, stödåtgärder eller genom samarbete med socialtjänsten eller barn- och ungdomspsykiatri.

Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen ska enligt skolförordningen (2011:185) hindret snarast anmälas till skolenheten. Rektorn får besluta hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

Huvudmannen bör enligt Skolverkets allmänna råd, Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan (SKOLFS 2012:34), ha rutiner för att se till att skolplikten fullgörs och rutiner för hur eleven och vårdnadshavaren ska få komma till tals och ge sin syn på situationen. Rektorn bör skapa rutiner för kontinuerlig frånvarorapportering som gör det möjligt att snarast uppmärksamma och ha en samlad bild av elevernas frånvaro och se till att orsakerna till frånvaron skyndsamt utreds.

Skolinspektionen har tillsyn över hur huvudmän och hemkommuner fullgör sitt ansvar när det gäller skolpliktsbevakning. Om en huvudman inte fullgör sina skyldigheter får Skolinspektionen bl.a. förelägga huvudmannen att vidta åtgärder. Ett sådant föreläggande får under vissa förutsättningar förenas med vite (26 kap. skollagen).

Sammanfattningsvis har såväl kommuner som huvudmän och rektorer ett ansvar för att se till att elever fullgör sin skolgång. Skolinspektionens granskningar visar dock att det finns ett antal områden som behöver utvecklas för att huvudmännen i högre grad än hittills ska förmås leva upp till sina lagstadgade skyldigheter. Skolorna behöver bl.a. ta reda på om orsaken till en elevs frånvaro hänger samman med skolan som arbetsmiljö och försäkra sig om att lärarna har en likvärdig hantering av rutinerna för elevernas närvaro och frånvaro.

Det är sällsynt att en elev helt plötsligt slutar komma till skolan, tvärtom är det något som växer fram under längre tid och som oftast börjar med ströfrånvaro. Uppmärksammar inte skolan frånvaron ökar risken för att den blir långvarig eller regelbunden. Skolorna bör därför se till att orsakerna som kan ligga bakom en elevs frånvaro utreds tidigt och att elevhälsan vid behov kopplas in. Det är också viktigt att huvudmännens stöd till skolorna utgår från de förutsättningar och behov som finns vid respektive skola. För att kunna ta ett övergripande ansvar för frånvarande elevers rätt till utbildning behöver huvudmännen ha tydliga rutiner för anmälan av elever med frånvaro.

Utredaren ska

- analysera om orsakerna till frånvaron uppmärksammas och utreds på ett ändamålsenligt sätt,
- belysa hur lärare, rektorer och övrig skolpersonal hanterar eleverns frånvaro,
- utreda hur kommuner och andra huvudmän fullgör sina skyldigheter när det gäller att bevaka att skolplikten efterlevs och att elever fullgör sin skolgång,
- undersöka om de åtgärder som Skolinspektionen kan vidta inom ramen för sin tillsyn respektive de åtgärder som hemkommunen kan vidta inom ramen för sin skolpliktsbevakning är ändamålsenliga, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder.

Hur kan arbetet med närvarofrämjande åtgärder förbättras?

När det gäller arbetet med frånvaro betonar Skolinspektionen betydelsen av elevhälsan och av samverkan mellan skola, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri. Även det systematiska kvalitetsarbetet spelar en grundläggande roll i arbetet med närvarofrämjande åtgärder (Rätten till utbildning – grundskolans arbete för att främja närvaro och motverka frånvaro, 2014). Skolinspektionen anser att det finns utrymme för förbättringar när det gäller hemkommunens, huvudmannens och rektorns rutiner för skolpliktsbevakning.

Forskning visar att ömsesidigt förtroende mellan skola och vårdnadshavare är en viktig parameter för att elever ska nå framgång i skolarbetet (Erikson, Lärares kontakter och samverkan med föräldrar, Örebro universitet 2008, Rapporter i pedagogik nr 14). Samarbetet med elever som har hög frånvaro och deras vårdnadshavare framhålls också av Skolinspektionen som ett område där det finns utrymme för förbättringar.

För elever i förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer ska det finnas elevhälsa. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål (2 kap. 25 § skollagen). Hälsa och lärande förutsätter varandra. För att elever ska kunna tillgodogöra sig undervisningen och rätten till utbildning krävs att de mår bra och trivs.

Skolinspektionen anser att lärare främst bör fokusera på skolrelaterade orsaker till frånvaron medan ansvaret för att utreda andra orsaker till frånvaro bör ligga på elevhälsan. Elevhälsan kan därmed fylla en viktig funktion när det gäller att, i samverkan med andra aktörer, förebygga frånvaro och hjälpa elever tillbaka till skolan. Det är också viktigt att åtgärderna vid komplicerade elevärenden utformas utifrån en helhetssyn som avser elevens skolsituation, sociala relationer, hemsituation, fritid samt fysisk och psykisk hälsa. Skolinspektionen anser dock att skolor generellt bör fokusera mer på förebyggande arbete för att närvaron ska bli så hög som möjligt (Rätten till utbildning – grundskolans arbete för att främja närvaro och motverka frånvaro 2014).

Även trygghet är en central förutsättning för att elever på bästa sätt ska kunna tillgodogöra sig undervisningen. Av skollagen framgår också att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero

(5 kap. 3 §). Forskning visar att skolor som arbetar förebyggande med frågor knutna till den pedagogiska miljön t.ex. sociala relationer och en positiv skolmiljö, ger sina elever bättre förutsättningar att nå goda skolresultat (Håkansson, & Sundberg 2012 Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning). Rädsla, otrygga elever har helt enkelt svårare att ta in ny kunskap, inte minst i de fall där rädsla och otrygghet leder till frånvaro i skolan.

Huvudmannen för verksamhet enligt skollagen och den som är anställd i sådan verksamhet ska på socialnämndens initiativ samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa (29 kap. 13 § skollagen). Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Att samverka med andra myndigheter t.ex. socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri och i vissa fall polisen, är många gånger nödvändigt för att tillgodose de behov som elever med svår frånvaroproblematik har. Hur mycket de kan samverka beror bl.a. på lagstiftningen som reglerar offentlighet och sekretess. Det är inte ovanligt att dessa aktörer gemensamt vidtar åtgärder för att en elev ska kunna fullfölja sin utbildning. Enligt Skolinspektionen är dock dessa insatser ofta svåra att överblicka och de effekter det får för den enskilda eleven behöver i högre grad följas upp och utvärderas på en myndighetsövergripande nivå. Samordningen mellan myndigheter och verksamheter behöver också utökas i syfte att ge den enskilda eleven rätt stöd så att målen för utbildningen kan nås.

Utredaren ska

- belysa elevhälsans roll när det gäller att främja närvaro och förebygga frånvaro,
- undersöka hur värdegrundsarbete, t.ex. avseende trygghet och studiero, kan främja närvaro och förebygga frånvaro,
- undersöka hur samverkan mellan huvudmännen för skolor, hemkommuner, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri fungerar när det gäller frånvaro samt presentera exempel på hur man kan arbeta med samverkan för att förebygga frånvaro och främja närvaro,

- föreslå hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras,
- sprida kunskap och exempel på hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan bedrivas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder.

Frageställningarna ur ett jämställdhetsperspektiv

När den senaste undersökningen av elevers långvariga ogiltiga frånvaro i grundskolan gjordes av Skolverket 2010 hade 1 650 elever lång ogiltig frånvaro. Fullständig frånvaro, dvs. frånvaro i minst en månad utan giltigt skäl, var lika vanligt bland pojkar som bland flickor.

Utredaren ska

- belysa och analysera frågeställningarna ur ett jämställdhetsperspektiv.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

En särskild utredare har regeringens uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och därmed få de kunskaper som behövs såväl i arbetslivet som för fortsatta studier. Utredaren ska kartlägga den målgrupp som i dag inte går vidare till en gymnasieutbildning, liksom den målgrupp som inte fullföljer en sådan utbildning. Utredaren ska även föreslå åtgärder som stärker ungdomars förutsättningar och motivation att fullfölja en gymnasieutbildning (dir. 2015:31).

Om utredaren i den nu aktuella utredningen finner att förslag om hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras även har bäring på gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är utredaren oförhindrad att – efter att ha inhämtat synpunkter från gymnasieutredningen (U 2015:1) – lämna förslag även för dessa skolformer.

Andra frågor

Utredaren får även ta upp andra närliggande frågor som aktualiseras under utredningsarbetet om det bedöms befogat.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Redogörelsen ska även innehålla en beskrivning av konsekvenser för barn utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och andra berörda myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget. Utredaren ska också i relevanta sammanhang föra en dialog med barn och unga. Utredaren ska även hålla sig informerad om relevanta utredningar, t.ex. Gymnasieutredningen (U 2015:01, dir. 2015:31) och Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (dir. 2015:70) samt Delegationen för unga till arbete (dir. 2014:157).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2016.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2016:50

Tilläggsdirektiv till utredningen Att vända frånvaro till närvaro – en utredning om problematisk elevfrånvaro (U 2015:11)

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2016

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 november 2015 kommittédirektiv om att vända frånvaro till närvaro (dir. 2015:119). Enligt utredningens direktiv ska uppdraget redovisas senast den 15 september 2016.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 december 2016.

(Utbildningsdepartementet)

Redovisning av en enkät om elevhälsans arbete med frånvaro

Inledning

I direktivet för utredningen anges att utredningen ska belysa elevhälsans roll när det gäller att främja närvaro och förebygga frånvaro. För att kunna besvara den här frågeställningen gav utredningen Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att under perioden september–oktober 2016 genomföra en webbundersökning om elevhälsans arbete med frånvaro.

Enkäten genomfördes som en urvalsundersökning riktad till elevhälsan på 1 324 skolenheter (i det följande skolor). Urvalet omfattade skolformerna grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola. Enkäten adresserades till rektor, eftersom det inte finns något centralt register med kontaktuppgifter till elevhälsan på skolor. I instruktionerna till enkäten angavs att enkäten ska besvaras av den/de personer på elevhälsan vid skolan som har det huvudsakliga ansvaret för kartläggning och åtgärder vid frånvaro. Om det inte fanns någon sådan person inom skolan skulle enkäten besvaras av den personal som har kunskap om skolans arbete med frånvaro.

Svar inkom från totalt 849 skolor, vilket innebär en svarsandel på 64,1 procent. SCB beräknade därefter en vikt för varje svarande skola. Syftet med viktningen var att kunna redovisa uppskattade resultat för hela populationen och inte enbart de svarande.¹

I det följande redovisas centrala resultat från enkäten. Resultaten redovisas huvudsakligen för den obligatoriska skolan i sin helhet, eftersom eleverna ska ha tillgång till elevhälsa oberoende av skol-

¹ SCB (2016). Teknisk rapport. En beskrivning av genomförande och metoder. Elevhälsans arbete med frånvaro.

form. Utredningen redogör dock för resultat enligt skolform eller typ av huvudman då dessa tydligt avviker från totalresultaten.

När det gäller specialskolan och sameskolan är antalet skolor så litet (det finns nio specialskolor och fem sameskolor) att utredningen har valt att inte särredovisa resultat för dessa. Vid redovisning av uppgifter enligt typ av huvudman ingår resultaten för specialskolor och sameskolor i resultaten för kommunala huvudmän.

En varierande organisation av elevhälsan

I enkäten ombads de svarande ange om elevhälsan är placerad på skolan, centralt/på förvaltning eller både på skolan och centralt/på förvaltning.

Kommunala och enskilda huvudmän avviker från varandra när det gäller placeringen av elevhälsan. I närmare 60 procent av de kommunala skolorna är elevhälsan placerad på skolan, men en placering på skola i kombination med centralt/på förvaltning är också vanligt förekommande och finns i cirka 40 procent av skolorna. En placering enbart centralt/på förvaltning förekommer i fem procent av de kommunala skolorna.

När det gäller fristående skolor är elevhälsan oftast placerad på skolan. På fristående grundskolor är elevhälsan i nio fall av tio placerad på skolan.

Rektor är oftast chef för elevhälsan

I 75 procent av alla skolor är rektor chef för arbetet i elevhälsan. Det är dock vanligare att rektor är chef för elevhälsan hos enskilda huvudmän (87 procent) än hos kommunala (73 procent).

I en av tio skolor med kommunal huvudman är rektor och en person utanför skolan tillsammans chefer för elevhälsan och i ytterligare en av tio skolor är en person utanför skolan chef för elevhälsan. Dessa alternativ är relativt ovanliga i fristående skolor där rektor och en person utanför skolan är chef för elevhälsan i fyra procent av skolorna och en person utanför skolan är chef i en procent av skolorna.

Det förekommer också att en annan person på skolan är chef för elevhälsan (i 3 procent av skolorna) eller att rektor tillsammans med en annan person på skolan (i 3 procent av skolorna) är chef för elevhälsan. När det gäller dessa alternativ är skillnaderna mellan enskilda och kommunala huvudmän inte statistiskt signifikanta.

Tillgång till yrkesgrupper

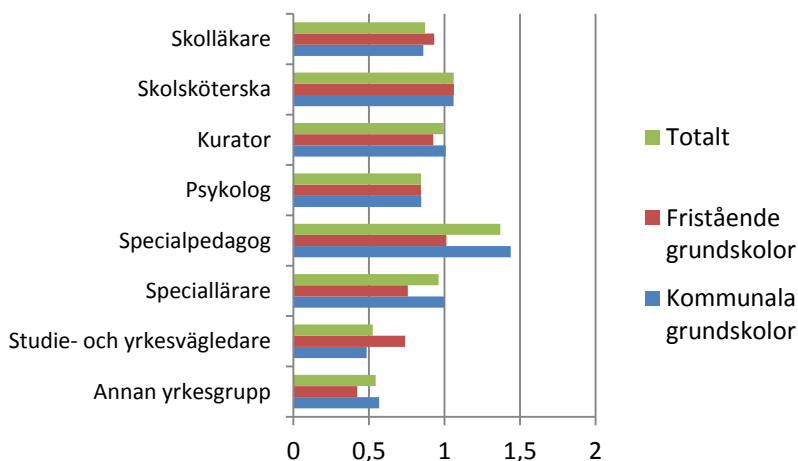
I enkäten ingick en fråga om hur många personalresurser eleverna på skolan har tillgång till. Frågan gällde antal personal i yrkesgrupperna skolläkare, skolsköterska, kurator, psykolog, specialpedagog, speciallärare, studie- och yrkesvägledare samt annan yrkesgrupp. Enligt instruktionen skulle föräldra- och tjänstlediga inte rapporteras.

Frågan särredovisas enligt fördelningen grundskola och grundskola, eftersom tillgången till yrkesgrupperna avviker något mellan skolformerna.

När det gäller *antal personal* ser den rapporterade fördelningen av tillgången per grundskola i medeltal ut enligt följande:

Figur 1 Hur många av följande personalresurser har eleverna på skolan tillgång till? Antal personer i medeltal per grundskola

Personal i same- och specialskolan ingår inte i figuren



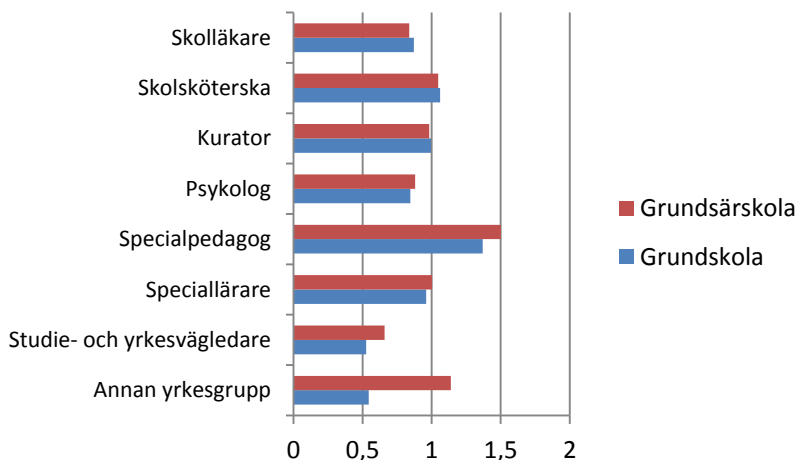
De yrkesgrupper som eleverna i störst utsträckning har tillgång till enligt de medeltal som räknats fram är skolsköterska, kurator och specialpedagog. Tillgången varierar dock enligt skola.

Tillgången varierar också beroende på typ av huvudman. När det gäller studie- och yrkesvägledare är den rapporterade tillgången större i fristående än i kommunala skolor. När det gäller specialpedagoger och speciallärare rapporteras däremot en större tillgång i kommunala än i fristående grundskolor. Elevernas tillgång till övriga yrkesgrupper förefaller vara relativt likartad på fristående och kommunala grundskolor.

Tillgången till personalresurser är relativt likartad när man jämför grundskolan med grundsärskolan. Skillnaden mellan grundskolan och grundsärskolan är störst när man jämför förekomsten av ”annan yrkesgrupp”, vilket åskådliggörs i följande figur. De svarande ombads inte precisera vad som avsågs med annan yrkesgrupp, men här kan ingå yrkesgrupper som exempelvis arbetsterapeut, socialpedagog och logoped.

Figur 2 Hur många av följande personalresurser har eleverna på skolan tillgång till? Antal personer i medeltal per grundskola och grundsärskola

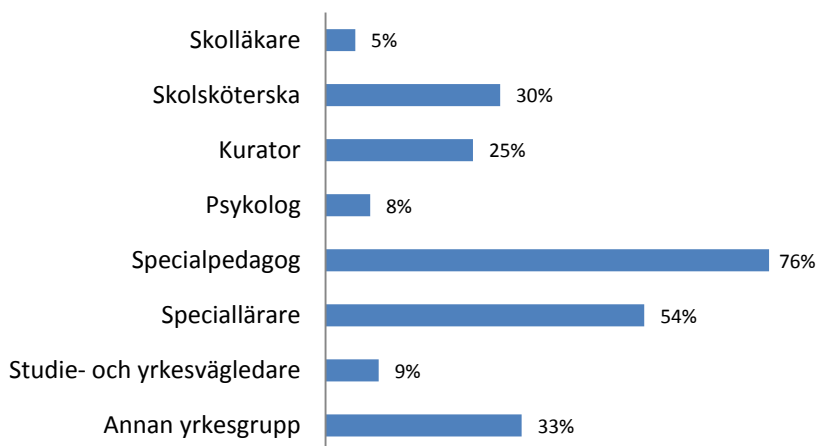
Personal i same- och specialsolan ingår inte i figuren



På grund av att antalet fristående grundskolor är litet presenteras fördelningen av yrkesgrupper inte skilt för kommunal och enskild huvudman.

Enkäten innehöll en fråga om hur många av de personalresurser som eleverna har tillgång till som arbetar heltid på skolan. De rapporterade svaren på frågan redovisas i följande figur.

Figur 3 Hur många av följande personalresurser har eleverna på skolan tillgång till? Andel heltidsarbetande i medeltal per skola



Specialpedagogerna och speciallärarna är de yrkesgrupper där den största andelen, 76 respektive 54 procent arbetar heltid på en skola.

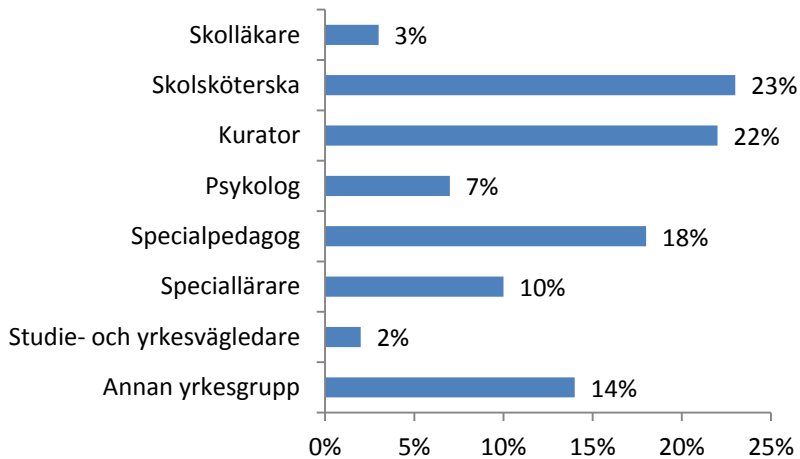
Yrkesgrupper som i liten utsträckning arbetar heltid på en skola är skolläkare, psykologer och studie- och yrkesvägledare.

Behovet av yrkesgrupper varierar på olika skolor utgående från antalet elever och deras behov. Figuren visar dock att flera yrkesgrupper kan behöva arbeta i olika verksamheter för att komma upp i en heltidstjänst.

Yrkesgrupper som kartlägger frånvaro

De vanligaste yrkesgrupperna som kartlägger orsaker till frånvaro i enskilda elevärenden är skolsköterska, kurator och specialpedagog, vilket framgår av figuren nedan.

Figur 4 Yrkesgrupper som deltar i kartläggning av orsaker till frånvaro i elevhälsan på skolan



14 procent av de svarande anger att någon ”annan yrkesgrupp” deltar i elevhälsans kartläggning av orsaker till frånvaro. De vanligaste yrkesgrupperna som nämns i det här sammanhanget är rektor och lärare/mentor.

Av de svarande anger 85 procent att resultat från kartläggningen av orsaker till frånvaro används som utgångspunkt för insatser i ganska eller mycket stor utsträckning. Andelen svarande som anger att resultaten används i ganska eller mycket liten utsträckning är fem procent.

I grundsärskolan är andelen svarande som anger att resultaten av kartläggningen i ganska eller mycket stor utsträckning används som utgångspunkt för insatser lägre än i grundskolan, knappt 70 procent.

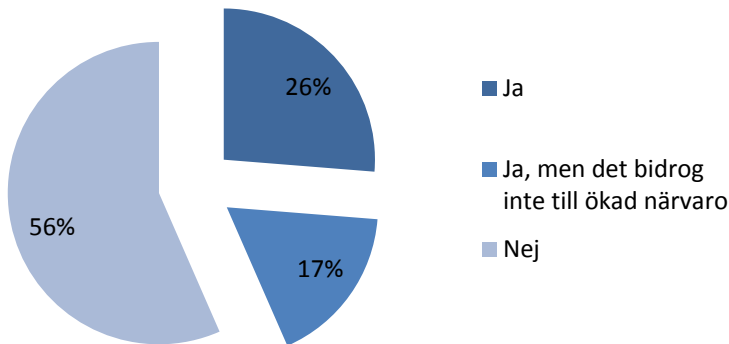
Elevhälsans roll i arbetet med att främja närvaro på skolan

Hälsofrämjande arbete

Hälsofrämjande arbete syftar till att stärka elevernas fysiska, psykiska och sociala välbefinnande. Det kan beskrivas som ”den process som ger människor möjlighet att öka kontrollen över sin hälsa och förbättra den”. Av de svarande på skolorna anger 70 procent att elevhälsoteamet på skolan i ganska eller mycket stor utsträckning arbetar med hälsofrämjande arbete som kan bidra till ökad närvaro.

Resultatet på frågan kan jämföras med svaret på enkätens följande fråga som gällde om elevhälsan på skolan haft något hälsofrämjande arbete som bidragit till ökad närvaro. Majoriteten av de svarande, 56 procent, anger att de *inte* haft något sådant arbete. Därutöver anger svarande på 17 procent av skolorna att man haft ett sådant arbete, men att det inte bidrog till ökad närvaro. Svaren på frågan åskådliggörs i följande figur.

Figur 5 Har elevhälsan på skolan haft något hälsofrämjande arbete som bidragit till ökad närvaro?



Av de svarande anger 26 procent att elevhälsan genomfört hälsofrämjande arbete som bidragit till ökad närvaro. Exempel som nämns på sådant arbete är värdegrundsarbete på skolan, vilket inkluderar arbete för ökad trivsel, likabehandling, trygghet och studiero. Elevhälsan genomför hälsosamtal med eleverna och i vissa fall också enkäter och elevintervjuer. Man genomför enskilda samtal, gruppsamtal, samtal i klasser samt föreläsningar på olika teman. En del skolor anordnar föräldrakvällar och informerar om t.ex. kost, sömn och motion. Elevhälsan ordnar också föreläsningar och handleder både elever och personal samt genomför observationer och kartläggningar av elever. Man arbetar med uppföljning av närvaro och frånvaro på skolan. Därutöver nämns rastaktiviteter, rastvärdar och gemensamma elevaktiviteter som exempel på hälsofrämjande arbete.

Elevhälsans möjligheter att prioritera uppgifter som kan främja närvaro

Sju av tio skolor anser att man har ganska eller mycket goda möjligheter att prioritera arbetsuppgifter som kan främja närvaro. En större andel skolor med enskild än med kommunal huvudman anger att möjligheterna är mycket goda.

Elevhälsans information till lärare

Fler än nio av tio svarande uppger att elevhälsoteamet på skolan informerar lärare om tecken på att barn far illa, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och depression eller ångest.

Tabell 1 Informerar elevhälsoteamet på skolan lärare om ...

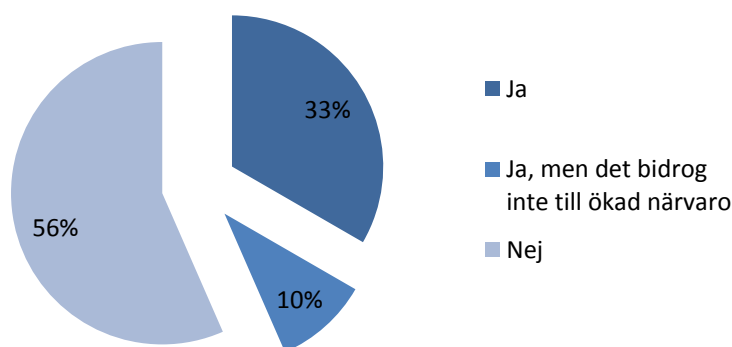
	Ja	Nej
... tecken på att barn far illa?	94 %	5 %
... neuropsykiatriska funktionsnedsättningar?	96 %	3 %
... depression och/eller ångest?	92 %	8 %

Förebyggande arbete mot frånvaro

Förebyggande arbete består av insatser som inriktas mot förhållanden – hos eleverna själva eller den omgivande miljön – som identifierats som problematiska i den meningen att de antas kunna påverka elevernas utveckling och lärande negativt. På frågan om i vilken utsträckning elevhälsan på skolan arbetar med förebyggande arbete mot frånvaro anger sju av tio svarande att de i ganska eller mycket stor utsträckning gör detta. Andelen som anger att de i ganska eller mycket liten utsträckning gör det är åtta procent.

Resultatet på frågan kan jämföras med svaret på följande fråga i enkäten, där 56 procent av de svarande anger att elevhälsan på skolan *inte* haft något förebyggande arbete mot frånvaro, vilket åskådliggörs i följande figur.

Figur 6 Har elevhälsan på skolan haft något förebyggande arbete mot frånvaro?



Av de svarande anger 10 procent att de haft ett förebyggande arbete mot frånvaro, men att det inte bidrog till ökad närvaro. En tredjedel, 33 procent, anger att de haft ett förebyggande arbete som också bidragit till ökad närvaro. Det vanligaste exemplet som anges på sådant arbete är att skolan följer upp, utreder och skyndsamt agerar

på frånvaro samt har tydliga strukturer och rutiner för detta. Svaren på frågan exemplifieras genom följande citat:

Skolan har utarbetade rutiner för att arbeta med elevernas närvaro/frånvaro. Den som är frånvarande är saknad. Fångar upp elever som riskerar att utveckla frånvaro, hämtar elever vid behov. Tar itu med innan problem uppstår. Samtal.

Kartläggning av elever i riskzonen för att tidigt, innan frånvaron blir hög finna vägar att eleven skall kunna vara i skolan.

Vi har en elevcoach som följer upp frånvaro dagligen i samarbete med mentorer, vi samarbetar med SkolFam kring elever med behov av stöd, vi använder (...) för att få syn på och kunna förebygga otrygga miljöer, vi reviderar skolans ordningsregler tillsammans med eleverna, vi tydliggör vilka frånvarorutiner vi har för personal, elever och vårdnadshavare. Tydliga rutiner för personalen hur de anmäler ärenden till elevhälso-teamet.

Många svarande lyfter vikten av ett nära samarbete med vårdnadshavare. Flera skolor nämner att de informerar vårdnadshavare och elever om vikten av att närvara i skolan.

Vår uppfattning är att det är ett förebyggande arbete att informera VH (vårdnadshavare) om volymen på närvaro/frånvaro. Syftet är att skapa medvetenhet och genom detta märker vi förbättringar både vad avser frånvaro och sena ankomster.

Några svarande nämner också betydelsen av tydliga riktlinjer och rutiner för ledighet.

Därutöver nämner man arbete för att öka elevernas trygghet, trivsel, studiero, motivation och delaktighet. Arbete med likabehandling lyfts också av vissa svarande. Vikten av goda relationer mellan elever och personal betonas. Vissa skolor genomför förebyggande arbete kring droger, psykisk hälsa och kränkande behandling. Man informerar om vikten av sömn, mat och fysisk aktivitet för hälsan. I någon skola har insatser kring skärmtid, nätetik och dataspelsberoende genomförts.

I en del skolor genomförs elevintervjuer för att identifiera vad som behöver hanteras och förbättras i skolan. En skola har infört samtalsgrupper i klasser där det finns elever i risk för hög frånvaro. En svarande anger att skolan ger elever i riskzonen för frånvaro alternativ till klassrumssituationen som de kan gå till i stället för att

gå hem. Vissa skolor har en funktion som arbetar med frånvaro, t.ex. en skolvård eller en skolsocionom.

Förebyggande arbete mot frånvaro som därutöver nämns är fortbildning och handledning av skolpersonal samt observationer och kartläggningar av elever. I ett par skolor har utbildningsinsatser om NPF (neuropsykiatriska funktionsnedsättningar) genomförts. Vissa skolor arbetar med överlämnande konferenser mellan stadier. Föräldrar informeras om vilket stöd som finns att få på skolan samt utanför skolan. Man arbetar med att följa upp elevernas kunskaper och erbjuda stöd vid behov.

tät kontakt med lärare angående undervisning på rätt nivå, anpassningar i klassrummet, ett professionellt förhållningssätt till elever med funktionsnedsättning, implementering av kränkningsrutin.

I svaret för en skola nämns specifikt att närvaro ingår som en viktig punkt i alla utredningar om behov av särskilt stöd.

Vuxennärvaro bland eleverna nämns som ett viktigt förebyggande arbete, t.ex. rastvakter. I några skolor arbetar man med organiserade rastaktiviteter. I svaret för en skola anges att man ser över övergångar och mellantider under dagen.

Resurspersonal som har uppdrag att stötta eleverna till sina lektioner. Kartläggande arbete har lett till att skolan ändrat i schemat med syfte att öka närvaron. Elevrådets synpunkter har i detta fall beaktats i stor grad.

En svarande anger att skolan har personaltätt i omklädningsrum och på otrygga ytor och arbetar med att miljön ska vara fräsch generellt. En annan svarande anger att man samtalar med elever inför schema-brytande aktiviteter. Det förekommer också att man ser över trygghet och trivsel i samband med skolskjutsar och på fritids.

I svaret från en skola nämns specifikt att skolan arbetar förebyggande med nätverk kring ensamkommande elever och deras boenden.

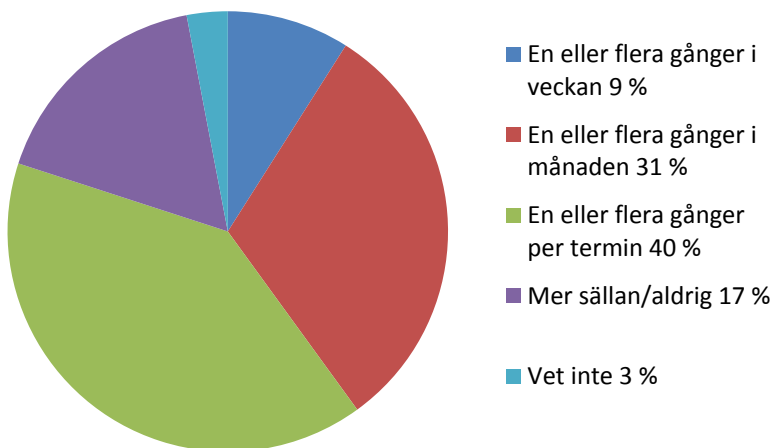
Diskussioner med rektor om förebyggande av frånvaro

Fem av tio svarande anger att elevhälsan på skolan och rektor tillsammans diskuterar förebyggande åtgärder mot frånvaro någon eller några gånger i månaden. Fyra av tio uppger att sådana diskussioner sker någon eller några gånger per termin, medan en av tio anger att sådana diskussioner sällan eller aldrig förs.

Elevhälsans roll vid åtgärder som gäller långvarig eller omfattande frånvaro

Behovet av kontakter mellan lärare och elevhälsa är beroende av om det finns elever med långvarig eller omfattande frånvaro på skolan. I enkäten ingick en fråga om hur ofta lärare kontaktar elevhälsan på skolan med frågor om frånvaro. Syftet med frågan var att belysa omfattningen av elevhälsans engagemang i ärenden som gäller frånvaro. En av tio svarande uppger att lärare kontaktar elevhälsan med frågor om frånvaro en eller flera gånger i veckan.

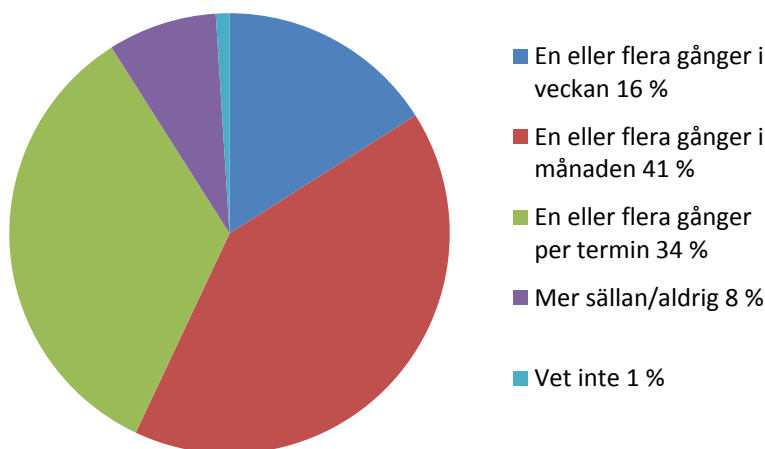
Figur 7 Hur ofta kontaktar lärare elevhälsan på skolan med frågor om frånvaro?



I 17 procent av skolorna kontaktar lärare sällan eller aldrig elevhälsan med frågor som gäller frånvaro.

Det förekommer en stor variation i hur ofta frånvaro diskuteras i elevhälsoteamet på skolorna. I 16 procent av skolorna diskuteras frånvaro i elevhälsoteamet en eller flera gånger i veckan, vilket framgår av figuren nedan.

Figur 8 Hur ofta diskuteras skolfrånvaro i elevhälsoteamet?



Enligt en av tio svarande diskuteras frånvaro däremot mer sällan än en gång per termin eller aldrig.

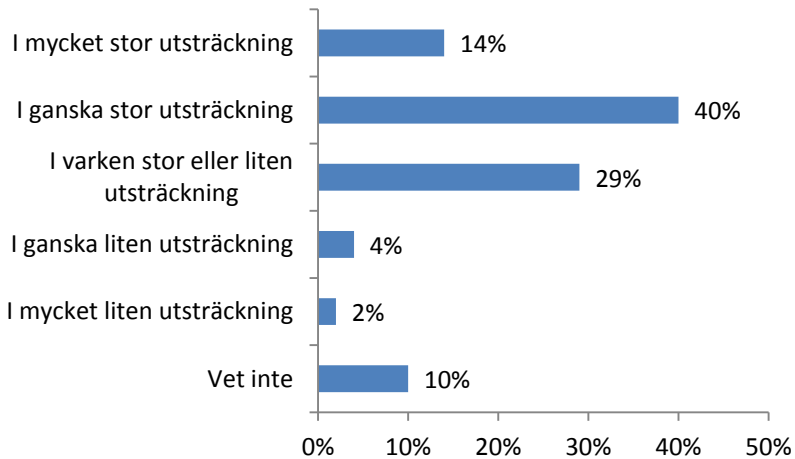
Andelen svarande som anger att frånvaro diskuteras i elevhälsoteamet en eller flera gånger i veckan eller en eller flera gånger i månaden är lägre i grundsärskolan än i grundskolan.

Elevehälsans kunskap om frånvaro

Nio av tio svarande anser att elevhälsan på skolan i ganska eller mycket stor utsträckning har kunskap om faktorer som utgör en risk för att utveckla frånvaro.

Åtta av tio svarande bedömer att elevhälsan på skolan i ganska eller mycket stor utsträckning har kunskap som underlättar vid arbetet med omfattande frånvaro hos enskilda elever. Andelen som bedömer att elevhälsan i ganska eller mycket liten utsträckning har sådan kunskap är två procent. På en fråga om i vilken utsträckning elevhälsan på skolan arbetar utifrån metoder som i forskning har stöd för att minska frånvaro svarar drygt hälften att man i ganska eller mycket stor utsträckning gör detta. Resultaten på frågan åskådliggörs i följande figur.

Figur 9 I vilken utsträckning arbetar elevhälsan på skolan utifrån metoder som i forskning har stöd för att minska frånvaro?



Andelen svarande som anger att man i ganska eller mycket liten utsträckning arbetar utifrån metoder som i forskning har stöd för att minska frånvaro är sex procent. Av de svarande har en relativt hög andel, 10 procent, angivit svarsalternativet ”vet inte”, vilket vid sidan av att den svarande inte har kännedom om frågan också kan återspegla att elevhälsan på skolan inte har hanterat ärenden som gäller frånvaro.

Samverkan

Samverkan mellan elevhälsan och lärare

De svarande rapporterar att riktlinjer för samverkan mellan elevhälsan och lärarna finns i 95 procent av skolorna.

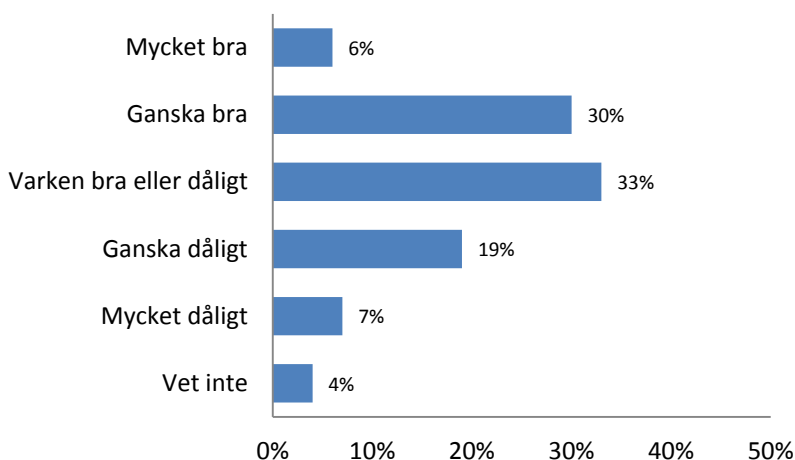
När det gäller samarbetet mellan elevhälsan på skolan och lärarna kring elever som uppvisar *tidiga tecken på frånvaro* anser nio av tio svarande att det fungerar ganska eller mycket bra. Andelen som anser att samarbetet fungerar ganska dåligt är två procent och nio procent av de svarande har angett svarsalternativet ”varken bra eller dåligt”.

En fråga i enkäten gällde om elevhälsan på skolan har ett särskilt arbetssätt för informationsöverföring som gäller elever med problematisk frånvaro vid övergångar mellan årskurser och/eller skolor. Enligt de svar som rapporterats har 80 procent ett sådant särskilt arbetssätt, medan 14 procent anger att ett sådant saknas.

Samverkan mellan elevhälsan och BUP

När det gäller samverkan mellan elevhälsan och BUP (barn- och ungdomspsykiatri) anser knappt fyra av tio svarande att den fungerar ganska eller mycket bra, medan knappt tre av tio anser att den fungerar ganska eller mycket dåligt. Svaren presenteras enligt svarsalternativ i följande figur.

Figur 10 Hur fungerar samverkan mellan elevhälsan på skolan och BUP?



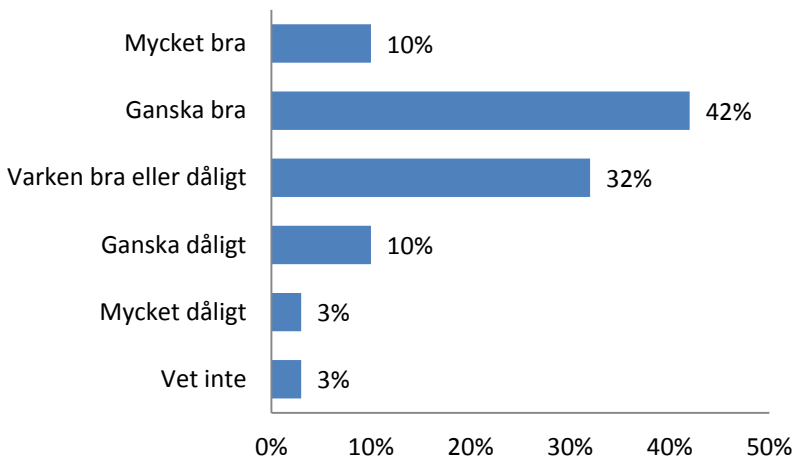
Svarande i fristående grund- och grundsärskolor anser i högre grad än svarande i kommunala skolor att samverkan med BUP fungerar mycket bra.

Samverkan mellan elevhälsan och socialtjänsten

I enkäten ställdes en fråga om skolan har personal som kan hantera frågor som rör socialtjänst, till exempel en socialsekreterare eller social koordinator. Sådan personal finns på drygt hälften av skolorna.

Vad gäller samverkan mellan elevhälsan och socialtjänsten anger drygt hälften av de svarande att det fungerar ganska eller mycket bra, vilket framgår av följande figur.

Figur 11 Hur fungerar samverkan mellan elevhälsan på skolan och socialtjänsten?



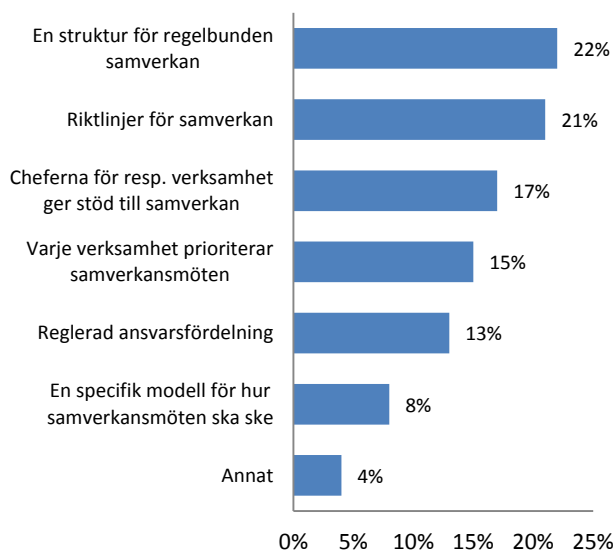
Som framgår av figuren ovan anser drygt en av tio svarande att samverkan mellan elevhälsan och socialtjänsten fungerar ganska eller mycket dåligt.

Vad behövs för att samverkan ska fungera?

I enkäten ingick en fråga om vad som behövs för att samverkan ska fungera över lag. I frågan ingick ett antal fasta svarsalternativ och därutöver fanns en möjlighet att ange andra alternativ.

Svaren på frågan redovisas i följande figur.

Figur 12 Vad behövs för att samverkan ska fungera över lag?



De vanligast förekommande svaren var att det behövs en struktur för regelbunden samverkan (22 procent av de svarande) samt riktlinjer för samverkan (21 procent).

Av de svarande angav fyra procent svarsalternativet "annat" som behövs för att samverkan ska fungera. Totalt inkom 115 synpunkter. Här förekommer varierande svar, vilket belyser att förutsättningarna verkar skilja sig mycket åt mellan olika skolor. Det finns ett antal svarande som påpekar att de inte upplever problem med skolfrånvaro och sålunda inte har behov av samverkan, medan det på andra skolor redogörs för stora svårigheter som gäller samverkan, vilket kan exemplifieras genom följande citat:

Tyvärr är det så att både BUP och socialtjänst saknar så mycket personal att det känns som om allt håller på att haverera. Behoven i vårt område är mycket stora. De som jobbar gör sitt bästa, men kan givetvis inte sköta allt. Ibland känns det som om barnen bollas runt ... och ingen vill ta ansvaret. Då hamnar det i skolans knä eftersom det är hos oss barnen är. Vi känner att vi får strida mycket för att våra barn och deras föräldrar ska få rätt hjälp av andra instanser, då många av våra föräldrar inte alltid har förmåga att göra detta själva.

I svaren lyfts att tidiga insatser och samarbete behövs för att arbetet ska vara framgångsrikt. För att samverkan ska fungera behöver alla vara delaktiga: elevhälsa, övriga instanser, vårdnadshavare och skolledning. Det måste finnas ett intresse av att se till helheten för eleven. Att samordning av insatser sker utifrån elevens behov underlättar också för vårdnadshavarna och minskar antalet möten.

SIP, en samordnad individuell plan, nämns av ett par svarande som positiv för samverkan. SIP är lagstadgad sedan 2010. Planen ska upprättas tillsammans med den person som har behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård när insatserna behöver samordnas. Detta gäller oavsett personens ålder eller svårigheter. Syftet med planen är att säkerställa samordning.

Skolfam nämns av ett par svarande som positiv för samverkan kring elever i familjehem. Skolfam är en arbetsmodell för att stärka skolresultat i grundskolan för barn i familjehem. Modellen bygger på principen att samverka för att förebygga misslyckanden i skolan.

Svarande på enkäten lyfter att samverkan förutsätter att det finns tid, vilja, engagemang och resurser. De samverkande parterna behöver också ha information och kompetens. Det krävs ansvarstagande från alla aktörer. Det behövs goda relationer, prestigelöshet, flexibilitet samt öppenhet. Därutöver krävs förståelse och respekt för varandras verksamheter och ansvarsområden. Samverkan underlättas av att man har kännedom om organisationen av arbetet och kontaktpersoner på t.ex. socialtjänsten. Samverkan kan också främjas av att gemensamma utbildningar ordnas mellan samverkansparter.

Flera svarande lyfter att de rådande bestämmelserna om sekretess försvårar samverkan och att bättre information behövs om elever som utreds av socialtjänsten för att skolan ska kunna underlätta för den enskilda eleven.

En svarande lyfter dock, att det som behövs för att samverkan ska fungera är att på ett tidigt stadium be om vårdnadshavares tillstånd att samarbeta runt barnet och därmed få bryta sekretessen.

Skolans orosanmälningar till socialtjänsten lyfts av några skolor som ett problemområde. Det finns erfarenheter av att orosanmälningar inte tas på allvar och att skolan saknar återkoppling på orosanmälningar.

Socialtjänsten prioriterar inte frånvaroproblem, det behövs mer än så i ett område som vårt där den sociala problematiken är så stor. Frånvaron ses som sekundär.

Ett antal skolor skriver att mer personal och mindre omsättning bland personal skulle underlätta samverkan. Flera svarande skriver att omsättningen bland personalen på socialtjänsten är hög och att detta försvårar samverkan, eftersom samverkan förutsätter kontinuitet och kännedom om eleven.

Minska frånvaro generellt

På frågan ”Vad anser du krävs för att den problematiska frånvaron ska minska?” inkom svar från drygt 670 skolor. Därutöver valde 169 skolor att lämna ytterligare synpunkter på arbetet med frånvaro på skolan. Eftersom samma teman återkom i svaren på de båda frågorna redovisas dessa tillsammans i det följande.

Återkommande teman i svaren var att skolornas värdegrundsarbete har stor betydelse:

Vi har ingen problematisk frånvaro på vår skola. Våra elever har extremt hög närvaro. Utifrån ett mer allmänt perspektiv anser jag att relationerna som finns för eleven i vardagen är en avgörande faktor. De positiva relationerna minskar frånvaro tillsammans med extra anpassningar i undervisning, miljö etc.

Stor vikt behöver läggas vid värdegrundsfrågor; trivsel, arbetsro, ett gott likabehandlingsarbete, elevinflytande och delaktighet. Det behövs ett gott klassklimat, trygghet samt goda relationer i skolan. Det måste finnas en nolltolerans mot mobbning och kränkande behandling. Det bör finnas arbetsro på lektioner, respekt för varandras olikheter samt tydlighet och struktur på lektioner och raster. Vuxen närvaro bland eleverna omnämns också som viktig och t.ex. rastvärdar kan främja närvaron i skolan. Skolan behöver arbeta med relationsskapande aktiviteter. Pedagogerna behöver finna sätt att inkludera alla elever och strukturera undervisningen så att den också passar för elever med svårigheter i sin skolgång. Vikten av att eleverna är närvarande behöver kommuniceras:

En positiv – och väl förankrad värdegrund på skolan och en äkthet i att sakna eleverna då de inte är i skolan. Vi måste ringa eleven och störa/sakna dem och välkomna dem till skolan.

I flera svar lyfts vårdnadshavarnas viktiga roll. Föräldrar har stor betydelse för att motverka frånvaro. Skolan behöver ha ett gott samarbete och goda relationer till föräldrar. Vårdnadshavarna behöver ha kännedom om de regler och rutiner som gäller närvaro och frånvaro i skolan. Skolans kontakt med vårdnadshavare är också central i arbetet med problematisk frånvaro. Goda kontakter mellan skola och hem främjar elevernas närvaro.

Vi har ingen problematisk frånvaro på skolan. Vi förespråkar ett nära och intensivt samarbete med hemmet. Vi gör hembesök om inte vårdnadshavaren kommer till skolan. Vi försöker involvera eleverna i planering av aktiviteter och vi låter föräldrar komma till skolan så ofta de vill.

I vissa fall behöver föräldrar stöd i sitt föräldraskap, vilket belyses i följande citat:

Det upplevs ibland som om föräldrar inte får det stöd de skulle behöva i sin föräldraroll av sociala myndigheter och BUP. Det är inte möjligt eller inom skolans ansvarsområde att arbeta i hemmen med vårdnadshavare när det gäller att motivera barnen att gå till skolan samt skapa strukturer i hemmiljön som möjliggör bättre närvaro i skolan.

Självklart är det ett tufft jobb i de fall eleven har vårdnadshavare som av olika skäl inte orkar vara goda vuxna förebilder. Vårt kompensatoriska uppdrag blir då mycket tungt. Vi har fantastiska föräldrar, men alla orkar inte – så ser det ut!

I svaren lyfts också att det är viktigt att alla vuxna kring eleven, såväl skolpersonal som vårdnadshavare har en samsyn kring elevens behov och mående. Hemmiljön behöver ge eleven goda rutiner för mat, vila, sömn och studier. Vårdnadshavarna behöver prioritera skolan och förmedla detta till sitt barn. I vissa fall kan vårdnadshavare behöva externt stöd i sin roll. Det kan också finnas behov av föräldrautbildning om frånvaro. I ett antal svar lyfts elevers ledigheter som ett bekymmer och att föräldrar behöver uppmärksammas på att återhållsamhet gäller vid beviljande av ledigheter.

När det gäller organisationen av arbetet lyfts behovet av en tydlig ansvarsfördelning och ett systematiskt arbetssätt, vilket exemplifieras genom följande citat:

På vår skola är det mentorerna som ska ha koll på elevernas frånvaro. Vi vill att de ska ge indikationer till oss på elevhälsan, då de märker att de börjar dra iväg. Vi har då rutiner för att de ska kontakta vårdnadshavare och boka in ett möte för att prata om detta. Jag som kurator,

tittar på frånvaron på alla barn flera gånger i månaden för att också ha koll. Många gånger gör inte lärarna sitt jobb, och här brister det för oss. När det blir över 20 % gör vi alltid en anmälan till den kommun som barnen kommer ifrån. Dock är det inte alla kommuner som gör något åt det, men det finns flera kommuner som också hör av sig och det har blivit riktigt bra. Här behövs också rutin, på kommunen för detta.

I svaren lyfts att huvudmannen behöver prioritera frånvaro och följa upp skolornas arbete. Riktlinjer för arbetet med frånvaro kan klargöra ansvarsfördelningen och arbetsgången. Det behöver finnas gemensamma och tydliga rutiner om vid vilken tidpunkt elevhälsan ska involveras vid frånvaro och vilka åtgärder som ska ha vidtagits innan dess. Resurser behöver skjutas till så att elevhälsan i större utsträckning kan arbeta förebyggande och hälsofrämjande. Att bedriva ett effektivt arbete förutsätter att det finns personal som har tid att göra det.

I några svar lyfts att skolan – på grund av att det är fråga om en liten skola och att litenheten i sig upplevs som närvarofrämjande – inte upplever problem med frånvaro. Att en liten skola kan vara närvarofrämjande motiveras av att åtgärder kan sättas in snabbare än i en stor skola och av att det finns en större social kontroll i en mindre skolmiljö där ”alla känner alla”.

I ett par svar lyfts att det finns elever med hög frånvaro som inte orkar med stora klasser och några svarande lyfter specifikt att elever med en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning kan ha behov av ett mindre sammanhang i skolan.

Det handlar om att eleverna måste känna sig sedda och bli bemötta på individnivå. I nuläget kan vi inte erbjuda alla elever den förmånen och detta leder till att de ibland väljer att stanna hemma.

Stabilitet bland personalen främjar arbetet och i flera fall beskrivs att en hög personalomsättning har negativa effekter på samverkan och kontinuiteten i arbetet.

I många svar lyfts betydelsen av tidigt uppmärksammande av frånvaro:

Som sagt, vi har inte någon problematisk frånvaro på vår skola och ändå är det en stående punkt på våra veckovisa personalkonferenser och våra regelbundna möten med elevhälsoteamet, där vi bevakar och följer upp all ev. elevfrånvaro som skulle kunna uppstå som problematisk.

Det finns skolor som enbart har elever i yngre ålder och där man inte upplever något problem med frånvaro. I svar från andra skolor skrivs däremot att tendenser till problematisk frånvaro kan ses redan hos elever i yngre ålder och bör uppmärksammas redan då:

Riktlinjer finns för ogiltig frånvaro men saknas för hög giltig frånvaro. På låg och mellanstadieskola sjukanmäls elever av föräldrarna. Blir därför inte lika tydligt och taget på lika stort allvar som rent skolk och det dröjer kanske längre innan man reagerar och kopplar på elevhälsa. Elevhälsan behöver få bättre möjligheter att arbeta hälsofrämjande och förebyggande. Vi är få personer på många elever och blir snabbt upptagna med individinsatser istället för att arbeta mer med grupper.

Flera svarande betonar vikten av att orsakerna till frånvaro utreds. Det krävs klara riktlinjer, tydlig ansvarsfördelning och korta beslutsvägar, dialog och engagemang. Elevens situation i sin helhet behöver utredas, både när det gäller skola, familj och individuella faktorer. Betydelsen av snabba åtgärder vid frånvaro betonas av flera svarande. Åtgärderna måste baseras på att man ser och kartlägger elevens behov. Skolan behöver ha en god kännedom om eleven. När det gäller åtgärder behöver det finnas en flexibilitet på skolan och en beredskap och ett mod att tänka utanför ramarna utifrån elevens individuella situation. Åtgärderna måste följas upp och utvärderas samt eventuellt leda till en ny behovsanalys och nya åtgärder. Elevers behov av extra anpassningar och särskilt stöd behöver utredas och åtgärder vid behov sättas in. I ett svar lyfts behovet av en ökad tillgång till behandlande insatser för nyanlända.

I de fall där en elev är frånvarande ska det finnas en kontakt mellan eleven, hemmet och skolan och en plan för elevens återgång till skolan. Skolan behöver arbeta med att göra det enklare för elever att komma tillbaka efter frånvaro, till exempel hur man pratar i klassrummet om frånvaro, hur man välkomnar eleven och hur man ser till att eleven kan ta igen det hen har missat.

Samverkan har central betydelse när det gäller elever med problematisk frånvaro. Skolan behöver ta hjälp av extern expertis vid behov. Ett problem är att det kan dröja lång tid innan samverkan kommer igång, vilket kan exemplifieras genom följande citat:

... Jag skulle vilja se snabbare gemensamma insatser. Det är svårt att komma till handling när skolan är kallad till möte om 2 månader ...

Svårigheter som gäller samverkan lyfts i flera svar:

Det är svårt när vi från skolan har gjort allt som står i vår makt i form av anpassningar m.m. och problematiken ligger utanför vårt område. Vi blir maktlösa i skolan. Och vi ser att andra insatser behövs men de finns inte.

Den stora personalomsättningen både på BUP men framförallt inom socialtjänsten är ett mycket stort problem när vi skall jobba med barn med stor frånvaro. Bakom en elev med hög skolfrånvaro finns oftast en hel familj med problematik som måste få hjälp. Med ständigt nya och oerfarna socialsekreterare blir detta sällan fungerande. Ett annat problem när vi väl skall komma till insatser är kravet på frivillighet gällande insatser för eleven/familjen. Vill inte eleven/familjen kan varken BUP eller socialtjänsten göra något. Det måste då gå ända till ett omhändertagande enligt LVU vilket socialtjänsten sällan vill göra. Det är både ett stort beslut och kostar mycket resurser för dem.

När det gäller orosanmälningar lyfts att det förekommer både att anmälningar inte leder till några åtgärder och att skolan saknar återkoppling i ärenden, vilket motiveras med sekretesskäl. Det här kan leda till att skolan inte vet hur man ska hjälpa eleven.

I svaren lyfts att personalen på skolorna behöver tid och resurser, men också medvetenhet och kunskap om skolfrånvaro.

Det krävs mer kunskap och fortbildning om tidig upptäckt.

Det behövs fortbildning som gäller skolfrånvaro och elever i behov av särskilt stöd samt neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. I ett antal svar lyfts behovet att ha någon på skolan som har kunskap och tid till att fånga upp elever i ett tidigt stadium av frånvaro. I arbetet med problematisk frånvaro kan det krävas stort tålamod och ihärdighet.

Sammanfattning och diskussion

Elevhälsan kan vara organiserad på olika sätt. En placering på skola eller alternativt både på skola och centralt/på förvaltning är vanlig bland kommunala huvudmän, medan elevhälsan hos enskilda huvudmän i de allra flesta fall har sin organisatoriska hemvist på en skola. I närmare nio av tio skolor med enskild huvudman och drygt sju av tio skolor med kommunal huvudman är rektor chef för elevhälsan.

Enligt skollagen ska eleverna ha tillgång till elevhälsa: ”För elevhälsans medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses.” Specialpedagogisk kompetens behöver inte enbart syfta på personer med specialpedagogutbildning. Det kan också innefatta t.ex. speciallärare eller en skolledare med särskilt ansvar för specialpedagogiska insatser på skolan.²

I utredningens enkät ingick en fråga om hur många personalresurser eleverna på skolan har tillgång till. Svaren visar att de enda yrkesgrupper som så gott som alla elever kan ha tillgång till är skolsköterska, kurator och specialpedagog. Det här innebär att skollagens krav inte uppfylls när det gäller tillgång till elevhälsans specificerade yrkesgrupper. Tillgången till yrkesgrupperna varierar beroende på skola, typ av huvudman och skolf orm.

Enkät svaren visar också att specialpedagog och speciallärare är de yrkesgrupper där den största andelen arbetar heltid på en skola, i medeltal 76 respektive 54 procent av dessa är heltidsarbetande. Skolläkare och psykologer är yrkesgrupper som i liten utsträckning arbetar heltid på en skola. Studie- och yrkesvägledare arbetar också endast i liten utsträckning heltid på en skola. Många yrkesgrupper kan följaktligen behöva arbeta i flera olika verksamheter för att nå upp till en heltidstjänst.

De vanligaste yrkesgrupperna som kartlägger orsaker till frånvaro i enskilda elevärenden är skolsköterska, kurator och specialpedagog.

Hälsofrämjande arbete syftar till att stärka elevernas fysiska, psykiska och sociala välbefinnande. I enkäten ställdes en fråga om elevhälsan på skolan haft något hälsofrämjande arbete som bidragit till ökad närvaro. Över hälften av de svarande angav att elevhälsan inte haft något sådant arbete. Ytterligare 17 procent angav att man haft ett sådant arbete, men att det inte bidragit till ökad närvaro. Andelen svarande som angav att elevhälsan på skolan haft ett sådant arbete som bidragit till ökad närvaro var 26 procent.

Av de svarande angav sju av tio att man har ganska eller mycket goda möjligheter att prioritera arbetsuppgifter som kan främja närvaro. Fler än nio av tio uppgav att elevhälsoteamet på skolan infor-

² Prop. 2009/10:165.

merar lärare om tecken på att barn far illa, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och depression eller ångest.

Förebyggande arbete består av insatser som inriktas mot förhållanden hos eleverna själva eller den omgivande miljön som identifierats som problematiska i den meningen att de antas kunna påverka elevernas utveckling och lärande negativt. På frågan om elevhälsan haft något förebyggande arbete mot frånvaro svarade över hälften av alla skolor att man inte haft något sådant arbete. Ytterligare 10 procent angav att man haft ett förebyggande arbete, men att det inte bidragit till ökad närvaro. Andelen svarande som uppgav att skolan haft ett förebyggande arbete mot frånvaro var 33 procent.

Enligt nio av tio svarande har elevhälsan i ganska eller mycket stor utsträckning kunskap om faktorer som utgör en risk för att utveckla frånvaro. Drygt hälften ansåg att elevhälsan i ganska eller mycket stor utsträckning arbetar utifrån metoder som i forskning har stöd för att minska frånvaro.

Vid frånvaro kan skolan behöva samverka med BUP eller socialtjänsten. När det gäller samverkan med BUP ansåg fyra av tio svarande att samverkan fungerar ganska eller mycket bra, medan knappt tre av tio angav att den fungerar ganska eller mycket dåligt.

Hälften av de svarande ansåg att samverkan med socialtjänsten fungerar ganska eller mycket bra, medan andelen som angav att den fungerar ganska eller mycket dåligt var 13 procent.

Sammanfattningsvis tyder resultaten i enkäten på att eleverna inte har tillgång till elevhälsans yrkesgrupper i den omfattning som skollagen förutsätter. Därutöver saknas hälsofrämjande arbete som syftar till ökad närvaro och förebyggande arbete mot frånvaro på över hälften av skolorna. Svaren i enkäten tyder också på att det kan vara svårt att särskilja hälsofrämjande från förebyggande arbete och en viss begreppsförvirring verkar råda.

När det gäller samverkan upplever skolorna ofta brister, speciellt i relation till BUP. Dessa brister riskerar att drabba elever som har behov av en välfungerande samverkan för att få sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Redovisning av intervjuer med rektorer inom ramen för utredningen

av Staffan Engström och Fredrik Simonsson

Bakgrund

Utredningen lät genomföra 14 intervjuer med rektorer under perioden april–maj 2016. Intervjuerna genomfördes i en halvstrukturerad form, utifrån en på förhand utarbetad mall, vilken bifogas i slutet av den här bilagan. Den öppna formen har medfört att respondenterna emellanåt gett mer utförliga svar på frågor. I de fall dessa uppgifter har bedömts vara av intresse för utredningen redovisas också dessa.

De fjorton skolor som deltog i intervjuerna utsågs genom att de utmärkt sig genom ett mer utförligt positivt svar än andra på en fråga som gällde om skolenheten har goda exempel på arbetssätt eller åtgärder för att komma till rätta med problem med långvarig ogiltig frånvaro. Frågan ingick i Skolinspektionens enkät om långvarig skolfrånvaro i den obligatoriska skolan hösten 2015.¹ Skolorna är alltså inte representativa, utan valda för att bidra med positiva erfarenheter i arbetet med att motverka frånvaro och att främja närvaro i skolan. Skolorna är inte heller representativa mätt med andra mått, de har i genomsnitt bl.a. en mindre andel elever med utländsk bakgrund och en högre andel elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning. Av dessa skäl kan inte beskrivningen användas för att generalisera om svenska skolors närvarofrämjande arbete. Den söker därför peka på likheter och skillnader i de skolor som utgör urvalet.

Av de fjorton skolorna har elva blivit intervjuade via telefon eller videosamtal och tre skolor i Stockholmsområdet på respektive rektorsexpedition. Vid samtliga intervjuer har rektorn närvarat, även

¹ Skolinspektionen (2016). Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.

om hen biträts av en medarbetare som varit mer insatt i frågorna. I texten anges därför rektorn som respondent.

Vid samtliga intervjuer har två utredningssekreterare deltagit, varav en ställt frågor och diskuterat och en fört anteckningar och kompletterat frågorna. Den sistnämnde har sedan sammanställt sina anteckningar som kontrollästs och i vissa fall tillförts synpunkter av frågeställaren. Tio sådana sammanställningar har färdigställts helt och fyra har sammanfattats i en enklare form. Det är på dessa fjorton som denna redovisning bygger.

Av de fjorton skolorna har två en statlig huvudman, en specialskola och en sameskola, åtta har en kommunal och fyra har en enskild huvudman. En av de kommunalt anställda rektorerna företräder en grundsärskola som är placerad i lokaler som är gemensamma med en större grundskola, medan två andra grundskolor med kommunal huvudman, liksom en med enskild huvudman också har tagit emot elever som följer grundsärskolans läroplan.

Frånvarosituationen

De intervjuade rektorerna/biträdena ger olika beskrivningar av frånvarosituationen i den skola de företräder. Flera anser att situationen är god eller oproblematiske, andra att frånvaron har minskat och att närvaron är hög, men att det finns fall av oroande frånvaro. De rektorer som har ansvar för elever som är mottagna i grundsärskolan uppger att närvaron bland dessa elever i regel är mycket god.

Flera rektorer anger att det på respektive skola finns tre till fem elever som varit långvarigt frånvarande.² På ytterligare en skola finns också tre elever med i varierande grad av långvarig frånvaro. En rektor anger att det finns sju elever med en oroande frånvaro och att en av dessa har en fyrtioprocentig frånvaro. På en skola bedöms vissa elevers ströfrånvaro vara bekymmersam, då ”skolsituationen för en sådan elev blir fragmentarisk”. Ytterligare ett par rektorer omnämner också ströfrånvaro som ett problem.

Flera rektorer talar om en minskande frånvaro och en nämner t.ex. att ”slentrianfrånvaron” har minskat från 6 till 2,5 procent, att

² I intervjuerna har rektorerna ofta benämnt dessa elever som ”hemmasittare”. Eftersom detta uttryck inte förekommer i skolförfattningarna används det inte i den här sammanfattningen.

närvaron överlag är god, men att grupper av elever kräver större insatser. En rektor som anger att ”ströfrånvaron” är låg på skolan talar om en ökning av problematisk frånvaro och nämner att det gäller särskilt flickor i årskurs 7–9. Ytterligare några rektorer anser sig se en generell ökning av frånvaron på skolan.

När rektorerna talar om oroande eller problematisk frånvaro bedömer de detta utifrån olika måttstockar. Även om flera talar om tidig upptäckt, som också möjliggörs genom rutinerna för registrering (se nedan), finns det olika bedömningar av vad som är tidigt. Vissa skolor följer direktiv i huvudmannens policy där definitioner och gränser för frånvaro anges. Andra har fattat beslut om när skolan ser särskilt allvarligt på frånvaron. Det kan vara oanmäld frånvaro som omfattar 10 procent av en månads skoltid eller tre gånger upprepad anmäld frånvaro under en månad. En skola anger en möjlighet att genom systemet sätta en ”kontrollspärr” vid 12–15 procents frånvaro, en annan sätter en gräns vid 20 procent under en tvåmånadersperiod och en har som rutin att kartlägga vid den nivån. Den högsta gränsen där en av de intervjuade skolorna definierar frånvaron som problematisk, är 25 procent över en given tid, oavsett om det rör sig om sammanhängande frånvaro eller inte.

Registrering

Skolorna har med ett par undantag någon form av datoriserad registrering av elevernas närvaro i syfte att följa och kontrollera frånvaron. Undantagen är två skolor med mycket få elever där närvaron är mycket god och ett starkt socialt sammanhang, eller en skolskjutsverksamhet ger en särskilt nära kontakt mellan skola och hem. En av rektorerna i dessa skolor uppger att lärarna noterar frånvaro dagligen och att rektorn sammanställer denna månadsvis.

De övriga skolorna använder åtta olika system för registrering av närvaro och i flera fall är de utformade så att det automatiskt, t.ex. vid utebliven närvaroregistrering efter första lektionen, utgår ett sms eller mejl till de vårdnadshavare som inte förhandsanmält sjukdom eller annan giltig frånvaro. Även sen ankomst registreras på vissa håll. Det kan också vara en lärare som skickar ett sms-meddelande om frånvaro. I någon skola är det i stället en särskilt ansvarig medarbetare som på morgonen samlar upp oanmäld frånvaro i systemet

och via telefon kontaktar vårdnadshavaren samma förmiddag. Några rektorer uppger att vårdnadshavare kan ange sjukdom eller annat skäl till frånvaro via Internet, andra har en särskild telefonlinje för detta. Ibland föreligger båda möjligheterna. Även då vårdnadshavaren kontaktas kan den uteblivna närvaron i efterhand bli registrerad som giltig.

Flera rektorer uppger att denna form av registrering fungerar väl, att lärarna är konsekventa med att ange närvaro och att vårdnadshavarna uppskattar modellen. Andra menar att det har varit en inkörningstid för att det ska fungera bättre och att alla inte är lika konsekventa med registreringen. En rektor har försett alla lärare med läsplattor som de ska utnyttja för att registrera närvaron. Efter ett visst motstånd har detta enligt rektorn blivit accepterat och fungerar väl. I andra skolor kan lärarna registrera vid en närbelägen dator.

Andra rektorer uppger att det finns svårigheter med den datoriserade delen av den formella hanteringen av närvaro/frånvaro. Det kan vara att vårdnadshavare upplever det krångligt att logga in i system för att rapportera sjukdom, att vissa ambulerande lärare har svårt att hinna med registreringen, att lärare som i direkt anslutning till lektionen blir upptagna av elevärenden inte hinner med registreringen eller att systemet inte på ett enkelt sätt ger möjlighet till flexibilitet, till exempel vid schemabrytande aktiviteter. Det finns också en risk att vårdnadshavares telefonmeddelanden på morgonen inte hinner föras in innan systemet har sänt iväg sms eller epost. En rektor uppger att hen då och då måste be vårdnadshavare om ursäkt för att meddelanden om frånvaro skickats hem på grund av någon av dessa orsaker, trots att eleven varit på plats. Det riskerar enligt rektorn att urholka tilltron till modellen och har bidragit till motstånd mot den bland lärarna. En annan rektor önskar att det skulle komma ett mottagningsbevis från vårdnadshavarna och en rektor har av detta skäl valt bort sms-funktionen. En rektor har en kluven inställning till att tekniken tar över och önskar manuell frånvarogranskning, även om lärarna och vårdnadshavarna är nöjda.

I flera fall har de datoriserade systemen kommit till skolorna genom huvudmännens försorg, liksom kraven på att använda dessa.

Rutiner för närvarohantering

En aspekt som rektorerna framhåller är vikten av information, inte enbart till lärarna som ska ansvara för närvaroregistrering, utan också till vårdnadshavarna som måste få god kännedom om skolans rutiner. Samtliga uppger att skolorna har rutiner eller riktlinjer för frånvarohantering. De anger bl.a. lärarnas ansvar för att registrera elevernas närvaro, när och hur elevernas frånvaro ska registreras, vikten av god närvaro, hur elevernas frånvaro ska förämnas och hur oanmäld frånvaro ska hanteras. Vissa rektorer anser att vårdnadshavarna ytterligare behöver informeras om rutinerna, men att lärarna överlag är införstådda med och lojala mot dem.

I många av skolorna finns rutinerna för hantering av frånvaro som dokument, ofta initierade och framställda av huvudmännen för en gemensam policy. I flera fall är dessa dokument allmänt hållna, med relativt självklara beskrivningar av konsekvenser vid frånvaro, i andra fall finns regler som förväntas efterlevas noga och där blanketter av flera slag har utformats för att ansvariga också på central nivå ska kunna följa upp frånvarorapporteringen. En skola uppvisar mycket detaljerade och delvis motsägelsefulla beskrivningar om frånvaro med definitioner, riskbeskrivningar och kopplingar till en problematik som också ger intryck av att skolfrånvaron är ett synnerligen allvarligt bekymmer för huvudmannen. Andra har mer tydliga anvisningar som understryker huvudmannens intresse av att följa frånvarosituationen om den visar sig problematisk. I ett par skolor förväntas att resultat från registreringen av frånvaro redovisas till central nivå. Flera rektorer uppger att den skolansvariga nämnden särskilt efterfrågar de fall där frånvaron överstiger en viss nivå. En huvudman kräver att en särskild närvaroansvarig med definierat ansvar utses i skolorna.

För en icke-kommunal skola är policyn utarbetad i samverkan med näraliggande skolor.

En rektor anger att skolan valt bort tillämpningen av rutiner/riktlinjer helt och hållet, eftersom hen vill arbeta situationsbaserat. Detta arbetssätt kan enligt rektorn hämmas av en detaljerad styrning i form av skriftliga rutiner.

Åtgärdstrappan – likartade tillvägagångssätt

De intervjuade skolorna följer en mer eller mindre strukturerad åtgärdstrappa, dvs. de tar stegvis till nya åtgärder i sin hantering av frånvaro. I flera fall är dessa på förhand beskrivna, liksom att de kan ingå i en av huvudmannen utformad policy som i ett par fall är dokumentstinn. Samtidigt betonar de flesta att insatserna för att komma till rätta med en elevs problematiska frånvaro oftast måste ”skräddarsys” efter elevens behov. De formella stegen fram till utredning är dock förhållandevis likartade när det gäller hantering av olovlig frånvaro.

Det första steget är som nämnts att snarast efter en noterad ogiltig frånvaro kontakta hemmet. Det andra är att mentorn, kontaktlärare, biträdande rektor eller, på någon skola rektorn själv, kallar vårdnadshavare och elev till ett samtal om frånvaron.

Inledningsvis kontaktar skolan vårdnadshavaren, automatiskt via datasystemet eller via telefonsamtal/sms från mentorn eller annan av rektor utsedd ansvarig, för att meddela att eleven inte kommit till lektionen. Vanligen ska detta göras så snart som möjligt, flera skolor vittnar om att man tar kontakt omedelbart efter första lektionen, men det finns också skolor som anger att det ska ske under dagen. Elever kan också avvika från skolan senare under dagen, vilket behöver uppmärksammas. Flera rektorer påpekar vikten av en tidig reaktion, vilket även framhålls i policydokumenten. Vid ett sådant samtal kan också vårdnadshavaren i de flesta fall i efterhand godkänna elevens frånvaro, t.ex. på grund av att eleven insjuknat efter att vårdnadshavaren lämnat hemmet på morgonen.

Om den första kontakten enbart är ett meddelande om utebliven närvaro så har den andra, när eventuell ogiltig frånvaro upprepas, mer karaktären av ett allvarligt samtal med eleven och ett upprepat meddelande till hemmet. Flera rektorer uppger att skolans elevhälsa ofta redan på detta stadium får kännedom om frånvaron. Detta kan ske genom att arbetslag/mentor eller någon annan tar upp frågan vid regelbundna sammanträden eller att elevhälsan har ett uttalat ansvar att följa registreringen.

I nästa steg, när en elevs frånvaro betraktas som problematisk, ska skolan utforska orsakerna till frånvaron. Detta sker så gott som alltid genom samtal med vårdnadshavare och elev. I detta steg är också vanligen elevhälsan delaktig, antingen genom medverkan eller

ansvar för samtalet, eller som analyspartner för att utreda orsaker. I vissa fall är elevhälsan involverad i beslutet om en kartläggning av orsaker till en elevs frånvaro. I flera fall är det mentorn/handledaren som ska genomföra samtalen, i en skola ska en biträdande rektor med långtgående ansvar för en årskurs leda samtalen. På en liten skola med nära kontakter mellan vårdnadshavare och skola har en problematisk frånvaro upphört genom att rektorn ringde hemmet.

I flera skolor sker de stegvisa insatserna som nämnts efter en given mall. Det kan då framgå att mentorn ska ansöka om samarbete med elevhälsoteamet. I en skola finns särskilda blanketter för ansökan, men vid samtal med rektorer framgår att lärare också kan ta en mer informell kontakt med elevhälsan. Flera rektorer eller policydokument uppger också att den ansvarige ska dokumentera alla kontakter som tas.

Om skolnärvaron trots dessa samtal inte blir bättre söker skolan, tillsammans med elev och vårdnadshavare efter möjliga anpassningar som ska främja närvaron i skolan. I dessa fall talar flera rektorer om att upprätta överenskommelser med eleverna. I det här steget är elevhälsan alltid delaktig, även om det skiljer sig åt mellan skolorna i vilken grad och vilken yrkesgrupp som förväntas vara aktiv.

I de fall rektorerna talar om elever med långvarig frånvaro är anpassningar ett begrepp som ofta förekommer. Syftet är att möjliggöra en återgång till skolarbetet. Individuella lösningar eller anpassningar för denna grupp elever genomförs i flera av skolorna och har olika utformning.³ Flera rektorer uppger också att man är noga med att följa upp hur anpassningarna verkar och att vid behov göra på ett annat sätt. Varannan vecka är en period som anges, men uppföljningar kan ske både tätare och mer sällan. En rektor betonar att det är fråga om ett långsiktigt arbete.

Ett eventuellt sista steg som rektorerna anger är orosanmälan till socialnämnd. En skola kontaktar elevernas hemkommuner och sociala myndigheter bl.a. om det förekommer sjukanmälan på oklara grunder och rektorn uppger att frånvaron därefter upphört. En annan rektor kontaktar de sociala myndigheterna bl.a. då vårdnads-

³ Särskilt stöd, anpassad studiegång och särskild undervisningsgrupp som ibland nämns i intervjuerna regleras i skollagen. Skolverket har även meddelat allmänna råd om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

havarna trots problematisk frånvaro inte är beredda att ta emot hjälp av elevhälsan.

Flera rektorer nämner, utan att någon direkt fråga ställs om detta, skolans möjlighet att få till stånd ett vitesföreläggande för att åstadkomma en god närvaro för en enskild elev. Ett par av dessa skolor använder inte vitesförfarande, eftersom rektorn anser att detta riskerar att skapa en dålig relation till vårdnadshavarna och skolan är särskilt mån om att ha goda relationer till alla hem. En annan skola har vid tillfällena utarbetat två underlag för att den aktuella nämnden skulle kunna besluta om att vitesförelägga vårdnadshavaren. Rektorn uppger sig ha så dåliga erfarenheter av vitesföreläggande att skolan inte kommer att pröva åtgärden igen.

Kartläggning

Rektorerna ser fördelar med de datoriserade systemen. Systemen gör det möjligt att snabbt och enkelt skaffa en överblick över frånvaron. Det blir möjligt att identifiera elever med problematisk frånvaro och att kartlägga mönster.

De intervjuade rektorerna (och/eller den medarbetare som deltar i intervjun) är som regel engagerade i kartläggningen och följer den noga, antingen genom att själva regelbundet se över den eller uppdra detta åt någon som sedan rapporterar. Medarbetaren kan vara en lärare, specialpedagog, elevassistent, fritidsassistent, skolsköterska eller biträdande rektor. En rektor följer upp varje dag, andra med en eller ett par veckors, eller upp till två månaders mellanrum. Sannolikt är uppföljningen beroende av hur allvarlig frånvarosituationen bedöms vara i respektive skola.

Med uppföljningen av frånvaro som grund uppger de flesta rektorerna att skolan kan börja kartlägga/utreda orsaker till elevers frånvaro. Det kan motsvara ett av stegen i åtgärdstrappan. När sedan mentorn, kontaktläraren, elevhälsofunktionären, biträdande rektor eller, på någon skola rektorn själv, kallar vårdnadshavare och elev till ett samtal om frånvaron kan uppföljningen tjäna som underlag för samtalet. Det här gäller särskilt när vårdnadshavaren måste uppmärksammas på att eleven har problematisk frånvaro. ”Det gäller att rota i problemen”, menar en rektor.

Flera rektorer uppger att en omfattande godkänd frånvaro också kan dölja en problematisk frånvaro. De ger bl.a. uttryck för att vårdnadshavare ibland ”tappar kontrollen” och/eller att de vill hjälpa sitt barn genom att gå med på att rapportera sjukdom. För en skola dröjde det till en elevs 60-procentiga frånvaro innan skolan uppmärksammade en sådan problematik bakom ett mönster.

Orsakerna till frånvaro kan vara många

Ett fåtal av rektorerna framhåller att problematisk skolfrånvaro för vissa elever enbart är orsakad av förhållanden i skolan. När detta beskrivs är det kopplat till de prestationskrav som ställs på eleverna. En rektor nämner de många ämnen i vilka eleverna måste förhålla sig till kunskapskraven som en skolfaktor som ger upphov till en stress som kan påverka närvaron. En stress på såväl fritid som i skola påverkar enligt andra skolnärvaron. Även de nationella proven beskrivs som en stressfaktor. Detta drabbar enligt vissa rektorer ofta de ambitiösa eleverna och särskilt flickor. Det förekommer enligt en rektor att vissa elever uppvisar vad som hos vuxna benämns utmattningssyndrom eller utbrändhet.

Ett annat exempel på förklaring till frånvaron är att den orsakas av en kombination av bristande motivation och bekymmersamma hemförhållanden. Flera rektorer anger att elevernas familjesituation påverkar närvaron och att skolan ofta upplever sig maktlös inför detta. Det finns också exempel på att vårdnadshavarnas svaga utbildningsbakgrund bedöms bidra till vissa elevers frånvaro och att ensamkommande barn är överrepresenterade när det gäller frånvaro.

I övrigt uppger rektorerna komplexa orsakssamband. Flera nämner en ökande psykisk ohälsa bland unga som en delorsak. Flera rektorer uppger neuropsykiatriska orsaksgrunder, elever som uppvisar svårigheter med sociala kontakter, ångestproblematik eller autism. En rektor menar att synen på skolan har förändrats och avser då att acceptansen för att stanna hemma har ökat. Några rektorer pekar också på datorspelsberoende som en bakgrund till att främst vissa pojkar är frånvarande. En uttrycker en oro över flickor i årskurs 8 som kan ändra sitt beteende mycket snabbt och ”glida iväg”, med bl.a. skolfrånvaro som följd.

En typ av frånvaro som alla rektorer har erfarit är förknippad med familjeresor. De flesta rektorer anser inte att detta är ett stort problem och de tar ställning till vårdnadshavares begäran om ledighet för barnen utifrån elevens skolsituation där mentorns bedömning har stor betydelse. Vanligen kan de bevilja ledighet, men det finns situationer där en längre frånvaro kan äventyra lärandet och då avslår de begäran. Alla rektorer har varit med om att elever trots att ansökan om ledighet avslagits är frånvarande en längre tid. I vissa fall kräver det då extra insatser av skolan i efterhand och en rektor upprörs över att detta går ut över andra elever som skulle behöva de resurserna p.g.a. sina allmänna svårigheter. En rektor har delegerat beslut om ledighet till mentorn.

En rektor menar att frånvaro på grund av ledighet dels berör barn till vårdnadshavare med utländsk härkomst som reser till släkt utomlands, dels barn där vårdnadshavare väljer veckor då t.ex. fjällresorna är billigare. På en skola där begärd ledighet för resor är förhållandevis vanlig måste lärarna utarbeta extrauppgifter för frånvarande elever. Rektorn är därför restriktiv med att tillstyrka ledighet. En annan rektor, som också är restriktiv, menar att de bortresta kan följa klassens veckoplanering och undervisning via Internet och därigenom inte ska behöva extra stöd vid återkomsten till skolan. En rektor uppger att det är särskilt bekymmersamt att yngre elever som är frånvarande en längre tid inte är delaktiga i den sociala utveckling som klassen genomgår.

För att komma vidare i analysen av orsaker till frånvaro uppger flera av rektorerna att någon i skolan t.ex. mentorn, handledaren, studie- och yrkesvägledaren, elevhälsopersonal, biträdande rektorn eller rektorn samtalar med eleven. Vissa framhåller att det är särskilt viktigt att mentorn är väl informerad då hen är den som har bäst kännedom om elevens situation och ska ha fortsatt kontakt.

Ett par rektorer påpekar särskilt att det rör sig om att få tillstånd en intervju där eleven förmås säga hur det ligger till och att skolan lyssnar och inte "lägger munkavle på eleven". På en del håll sker samtalen efter en uppgjord mall. Det finns rektorer som uppger att det inte är ovanligt att elever med en historik av frånvaro har sökt sig till skolan från en annan skola. Det kan bero på att vårdnadshavaren fått kännedom om att den aktuella skolan har ett gott rykte vad gäller närvaro i skolan. Det kan då hända att vårdnadshavare/elev inte informerar om historiken i syfte att eleven ska få börja om

från början utan att förutfattade meningar ska störa omstarten. Rektorer påpekar att detta sällan leder till en god start och önskar att överlämnanden skulle genomföras i dessa fall. De har dock kännedom om att vårdnadshavaren kan tillåta att åtgärdsprogram överförs från en avlämnande skola.

Flera rektorer menar också att det bakom en av vårdnadshavarna godkänd frånvaro kan finnas en problematik som beror på att dessa brister i sitt föräldransvar. Att vårdnadshavaren sanktionerar ogiltig frånvaro framställs som en missriktad välvilja från vårdnadshavarens sida, vilken på sikt kan leda till att eleven får en ökad ogiltig frånvaro. Ett liknande tema som nämns är att vissa elever med somatiska sjukdomar stannar hemma från skolan mer än nödvändigt.

Åtgärder – insatserna med och för eleverna

Alla rektorer som har erfarenheter av problematisk frånvaro anger att skolan tillämpar och prövar flera olika arbetssätt för att minska frånvaron. Främst rör det sig om insatser riktade till enskilda elever. Utgångspunkten är individualisering och åtgärderna vidtas som regel efter utredning och överenskommelse med elev och vårdnadshavare. En rektor uppger att det kan bli nödvändigt att ge stöd åt lärare om elevens problematiska frånvaro har samband med relationen till läraren.

För elever med en långvarig och/eller problematisk återkommande frånvaro, avser åtgärderna en återgång till skolarbetet och då tycks anpassning, sannolikt i form av anpassad studiegång, vara ett genomgående arbetssätt.⁴ Flera rektorer framhäver vikten av en successiv återgång, specialdesignad genom t.ex. utvalda lektioner som eleven särskilt uppskattar eller deltagande i sociala aktiviteter. Ibland menar några att man tvingas bromsa, eller begränsa återgången då eleven riskerar att överskatta sin förmåga efter lång bortavaro och är ivrig att klara allt.

En rektor nämner att skolan på elevens önskan ordnat undervisning i ett språk som man inte är skyldig att erbjuda. Andra omnämnda insatser är hemundervisning och i flera fall att eleven blir hämtad i hemmet eller att en mötesplats på skolvägen utses. Vissa

⁴ Se fotnot 2.

rektorer nämner deltagande i de praktiskt/estetiska ämnena och en rektor talar om en praktisk sysselsättning på en gård under ledning av en kompetent och betrodd person, vilket kompletterats med motiverande samtal. Flera anger också hembesök och olika former av praktisk hjälp för eleven att ta sig till skolan. Individuell handledning och specialscheman är exempel på andra insatser rektorerna nämner. En rektor anser att det är viktigt att inte undervisa i hemmet och skolan arrangerar därför möten och undervisning i bl.a. kyrkans eller fritidsgårdens lokaler. Siktet är enligt rektorn inriktat mot att få eleven till skolan. Väckning och frukost erbjuds av en skola.

Även en omfattande giltig, dvs. anmäld frånvaro bedöms som nämnda av rektorerna som problematisk. Rör det sig om långvarig sjukdom erbjuder skolorna i regel hemundervisning. Det kan också bli fråga om sjukhusundervisning utifrån det ansvar som regleras i skollagen.

Ett par rektorer menar att man vid upprepad anmäld frånvaro skapar kontakt med elevhälsan, företrädesvis genom skolsköterskan. Ändå anger flera rektorer att det kan fordras andra insatser än dessa och då är elevhälsan också en given resurs som bör engageras i utredningen av orsaker till frånvaron.

Samverkan med andra aktörer bedöms fungera olika bra

Flera rektorer uppger att de har gjort orosanmälningar till de sociala myndigheterna när elevers frånvaro blivit problematisk. Flera har också återkommande kontakter med myndigheterna kring dessa och andra elever i skolan. Några rektorer menar att myndigheternas möjligheter att bidra till en förbättrad situation är små, beroende på arbetsbelastning eller bristande resurser. En rektor anger att myndigheterna inte genomför utredningar av frånvaro, eftersom frånvaro betraktas som skolans ansvarsområde. En annan rektor beskriver det som frustrerande att behöva vänta på myndigheternas agerande då det är känt att snabba åtgärder är nödvändiga. Samverkan, uppger rektorn, fungerar hyggligt med ett av socialkontoren som har ett s.k. hemmasittarteam, men inte med andra. Det finns också exempel på att företrädare för socialtjänsten mer regelbundet deltar i skolans sammanträden.

En rektor talar om prestige som ett hinder i samverkan med sociala myndigheter. Andra beskriver att samverkan med sociala myndigheter är tillfredsställande och anger s.k. SIP-möten som en möjlig framkomlig väg för samverkan (SIP står för Samordnad Individuell Plan, vilken regleras både i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen). Vissa anger också s.k. BUS-möten som en mötesplats där olika regionala aktörer kan behandla frågor med anknytning till frånvaroproblematik (BUS står för Barn och unga i behov av särskilt stöd). I sina riktlinjer anger bl.a. en kommun att skolan ska ha rätt att få viss information om anmälda ärenden av kommunens socialtjänst, såvida det inte bedöms som olämpligt.

Bland rektorerna finns det flera som har nätverk, bl.a. genom huvudmännens försorg, där de tillsammans med andra skolledare kan diskutera arbetet med att främja skolnärvaro och hantera frånvaro. Ett par rektorer uppger dock att de inte har nära tillgång till externa diskussionspartner, och bland dem som har nätverk finns också de som anser att de är ensamma i att hävda sitt arbetssätt.

Närvarofrämjande insatser i stort och smått

Även om rektorerna betonar de individuella insatserna för elever som uppvisar problematisk frånvaro anser de också att skolan kan göra mycket för att skapa förutsättningar för en god närvaro. Flera rektorer poängterar skolans bemötande och relationerna mellan lärare och elever som centrala för närvaron och trivseln i skolan. Ett par rektorer uppmanar lärarna att inte ”skälla ut” elever som kommer för sent till första lektionen då det kan förmodas att det för eleven är ett stort steg att över huvud taget komma dit. En annan poängterar att närvaron ökar om elevernas starka sidor framhålls i möten med dem. Det är också viktigt att ge stöd åt lärare om man ser mönster i frånvaron på vissa lektioner. Bra scheman utan håltimmar är enligt en annan rektor närvarofrämjande.

Ett främjande arbetssätt som framhålls av flera rektorer är att skolan anstränger sig att stärka sammanhållningen och gemenskapen mellan elever. Gemensamma sociala och kulturella aktiviteter är exempel på sådana insatser som nämns. En rektor betonar vikten av att eleverna får en god överblick över de lokaler de ska vistas i då de kommer som nya elever till skolan så att det blir lätt att hitta

rätt. I en skola har rektorn infört hemklassrum för årskurserna 7–9 i avsikt att öka tryggheten i de stora byggnaderna. En annan skola har inrättat enskilda studierum med tillgång till personal. ”En liten skola i skolan” är ett begrepp som kan sammanfatta dessa syften i de fall skolan i sig inte är en liten skola. Som nämnts är vissa av skolorna ganska små, och även bland de större har ansvar och organisation skapats för att åstadkomma överskådliga enheter, skolor i skolan. Rektorerna i de mindre skolorna anger bl.a. att litenheten, vilken leder till att alla elever blir sedda, är närvarofrämjande. Elevhälsans dagliga tillgänglighet och att dess personal rör sig i skolan är en närvarofrämjande faktor enligt en rektor. Flera av de intervjuade rektorerna framhåller också skolans trygghetsarbete som ett viktigt inslag i att främja skolnärvaro. I en av skolorna är både en skolledare och skolsköterskan delaktiga i ett trygghetsråd. I en annan skola arbetar man utifrån en modell för arbete mot kränkande behandling som utarbetats av en skolforskare och bedömer att skolan därigenom skapar inte bara trygghet, utan också goda rutiner hos eleverna. Rektorn lägger också vikt vid att personal som nyanställs ska vara införstådda med att ett bra bemötande är en del i arbetssättet. Personalens samsyn i detta och att frånvaro tas på allvar ligger enligt rektorn till grund för det goda arbetet. I en skola har man skapat en kamratstödjargrupp som arbetar för allas välbefinnande.

Elevhälsan har en betydelsefull roll

Elevhälsoteamen (EHT) uppges av samtliga de intervjuade ha en central betydelse i arbetet med frånvaro. En rektor har beslutat att anställa skolsköterskan för att få tillräckligt inflytande över funktionen. Normalt i den kommunen och i flera andra kommuner är att en skolsköterska har en kommuncentral anställning och ”hyrs in” av skolan. En annan skola har anställt en kurator med särskild erfarenhet av problematisk frånvaro.

I flera skolor är det som nämnts någon ur EHT, ofta skolsköterskan, som tar kontakt med hemmet när en elevs frånvaro bedöms vara problematisk. I några fall nämns också elevhälsans betydelse när det fordras samverkan med barn- och ungdomspsykiatrin eller med de sociala myndigheterna. Rektorerna uppger överlag att de

har ett nära samarbete med EHT, inte minst när det gäller frånvaro. På vissa skolor äger möten med EHT rum varje vecka, medan de på andra skolor sker en gång i månaden. En rektor träffar EHT två gånger per vecka. I vissa skolor tas frånvaron regelmässigt upp vid mötena, medan den på andra behandlas vid behov. En rektor uppger sig leda EHT-mötena och är en del i teamet. På ett par skolor är det EHT som ansvarar för kartläggningen/utredningen av orsaker till frånvaro.

Skolorna har valt att låta olika funktioner ingå i EHT. Alla rektorer nämner skolsköterskan, specialpedagogen och kuratorn. Skolpsykologen som i regel är centralt placerad och har ansvar för flera skolor kan också ingå och anlitas till teammöten och i ärenden där det bedöms som viktigt. I en skola räknas också mentorn som en EHT-funktion och i flera skolor ingår studie- och yrkesvägledaren. Som nämnts ovan räknar sig också rektorn i en skola och biträdande rektorn i något fall till EHT.

Vissa av rektorerna anger en särskilt god tillgång till elevhälsa och hänför detta till skolornas specifika ansvar som specialskola, grundsärskola eller med en stor grupp elever som i grundskolan följer grundsärskolans läroplan.

Huvudmännens stöd skiljer sig åt

Många rektorer uppger sig få ett gott stöd från huvudmännen. I ett par fall efterfrågar huvudmännen särskilt redovisningar av skolornas arbete mot frånvaro och/eller resultat av detta. Flera huvudmän fordrar återkommande rapporter om elever som överskrider en viss gräns i sin problematiska frånvaro. På en del håll ger också huvudmännen stöd för vad skolan kan göra i sammanhanget. Stödet skiftar dock kraftigt i tydlighet. Medan vissa dokument förefaller konkreta och instruktiva håller andra en mer moralfilosofisk ton. Det finns också på vissa håll en rik dokumentflora där många av de sociala bekymren skolan hanterar diskuteras och blandas, inklusive frånvarons orsaker och konsekvenser.

Kommentarer och reflektioner

Skolornas arbetssätt för att ge snabb återkoppling på frånvaro förefaller i huvudsak som både smidigt och snabbt. På vissa håll förekommer dock brister och det är t.ex. ett bekymmer om vårdnadshavare har svårt att kommunicera med systemet och än värre om både vårdnadshavare och lärare tappar tilltro till det. Samtidigt tycks det finnas utrymme för andra vägar – telefon – för dem som inte har tillgång till, behärskar eller hinner använda Internet vid anmälan av giltig frånvaro. Men en fråga kan vara, vilket stöd som kan erbjudas huvudmän och skolor så att de får tillgång till bra system, då de befintliga systemen verkar variera i kvalitet och användarvänlighet. Det är också tydligt att det ofta krävs en omfattande implementering av systemen för alla som ska använda dem.

Sammantaget ger de intervjuade förhållandevis exakta uppgifter om hur många som enligt deras bedömning har en problematisk frånvaro och hur denna frånvaro tar sig uttryck. De förefaller inte sällan vara djupt engagerade i frågan och att ha god kännedom om de enskilda elevernas situation. Systemen ger goda möjligheter att bevaka situationen för enskilda elever liksom att analysera mönster. Intervjuerna ger en bild av att betoningen i uppföljningen ligger på att följa upp individuell frånvaro, men att analyser av vad i skolan som kan leda till frånvaro görs i mindre utsträckning. Att skolan skapar stress är en faktor som kan leda till frånvaro menar rektorerna, men rektorerna anger oftast att den problematiska frånvaron är orsakad av faktorer som skolan inte kan påverka. Det är nödvändigt och bra att på ett effektivt sätt kunna följa enskilda elevers frånvarobeteende, mönstren kan också synas i förhållande till den enskilde. Samtidigt kan man fråga i vilken grad hemförhållanden, funktionsnedsättningar och andra bakgrundsfaktorer ska få bli till hinder för skolgången. Det finns rektorer i undersökningen som resonerar kring att upptäcka systemfel i skolans arbetssätt. Kan analyserna bidra till förståelsen av vad skolan bör göra för att komma åt den samlade problematiska frånvaron? Är det alltid den enskilde eleven som kan förväntas sitta inne med svaret?

Även de skolor som inte använder datoriserad registrering av närvaro uppger att de för anteckningar om den. Rektorerna känner både till sina elever och deras föräldrar i dessa skolor och det förefaller mycket sällan som om frånvaro utgör ett problem. Även då

det undantagsvis har uppkommit problem arbetar skolorna efter en liknande åtgärdstrappa som de övriga. Det innebär i princip att det första steget i åtgärdstrappan är en omedelbar reaktion – telefonsamtal, sms eller mejl – när frånvaron inte är föranmäld till skolan. När frånvaron fortsätter att vara problematisk kallas elev och vårdnadshavare till samtal. Flera rektorer poängterar vikten av att i samtalen komma elevens känslor nära och nå en förståelse för vad som är ett hinder för närvaro. Skolorna erbjuder åtgärder och i de fall inte detta räcker tas ytterligare steg i trappan, samtal med flera medverkande aktörer och orosanmälan. Vitesföreläggande omnämns, men ingen beskriver detta som ett lyckosamt steg. En tidigare reaktion på frånvaro än ett sms omedelbart i anslutning till första lektionen är svår att tänka sig, men hur tidigt reaktionen på problematisk frånvaro kommer från skolan skiljer dem åt. En fråga är om inte detta bör ges en mer gemensam ram. En annan fråga är om det kan finnas en risk att skolan alltför mycket intresserar sig för de bekymmer som finns på andra håll än i skolsituationen och t.o.m. vidtar åtgärder som överträder gränsen för elevers integritet.

Elevhälsan eller yrkesgrupper i elevhälsoteamet är i nästan alla åtgärdssteg en närvarande aktör, antingen som ansvarig för samtal med frånvarande, för uppföljning, kartläggning/utredning av orsaker och/eller för dialogen och utformandet av stödinsatser till elever. Flera rektorer lutar sig tydligt mot elevhälsans kunnande. Det som skiljer sig åt mellan skolorna, är vilken yrkesgrupp i elevhälsan som engageras till vad och vilka som ingår i teamen. Likaså skiljer det hur ofta teamen sammanträder eller diskuterar frånvarofrågor. Det är troligt att rektorer väljer ansvar i frånvaroarbetet utifrån medarbetarens personliga kompetens och engagemang, snarare än utifrån den formella kompetensen.

Det finns exempel på tydlig framgång i att motivera elever med långvarig frånvaro till att återgå till skolan. Detta kan dock innebära att antalet sökande vårdnadshavare/elever med problematisk frånvaro blir så stort till en skola att motivationsarbetet där riskerar att få orimliga proportioner. Dessutom anser en rektor att arbetet för att klara av återvändandet så att många elever kan fullfölja sin grundskoleutbildning med en höjd självkänsla, inte premieras i huvudmannens styrning. Rektorn uppger att flera av dessa elever relativt snabbt faller ur gymnasieskolan där motsvarande arbete inte alltid drivs vidare. Samtal vid överlämningar förekommer inte heller. En

fråga är om man kan möjliggöra övergångar med överlämningar i ett skolsystem där ansvaret är uppdelat på många huvudmän som i vissa fall dessutom konkurrerar. Hur kan skolor samarbeta bättre på detta område utan åtgärder som fordrar mycket omfattande administrativa insatser?

Skolornas insatser för att främja närvaro är av många slag. Dels gör skolorna insatser riktade till den enskilde för att hen ska ges förutsättningar att återvända till skolan eller att klara av den dagliga skolgången, dels för att skapa en skolmiljö som främjar närvaro. De förstnämnda är övervägande individinriktade och kan ofta inrymmas under bestämmelserna som gäller särskilt stöd även om åtgärdsprogram sällan nämns av rektorerna. I flera fall anges dock att åtgärderna ska dokumenteras och följas upp. Vissa skolor går mycket långt i sin ambition att få elever till skolan; samtal och eventuellt undervisning i hemmet, frukost och hämtning. Det finns också exempel på att rektorn inte önskar att eleven möter lärare i sitt hem utan söker möjligheter att få till möten på en neutral plats. Det kan vara värt att notera att när det gäller särskilt stöd har Skolinspektionen tidigare riktat kritik mot att skolornas stöd i form av särskild undervisningsgrupp eller anpassad studiegång inte sällan utformas utifrån en standardföreställning utan tillräcklig grund i den enskildes elevens behov. Det är med denna intervjustudie som grund inte möjligt att avgöra hur skolornas utredningar rimmar med åtgärderna, men det framgår att skolorna söker flera vägar att nå eleverna och att vissa har ansträngt sig mycket för att vinna eleverna för en fortsatt skolgång.

När det gäller främjande eller förebyggande insatser nämner rektorerna trygghetsarbete för hela skolan, men också åtgärder för att skapa mindre sammanhang. Gemensamma aktiviteter är exempel på insatser för att skapa sammanhållning i skolan. Analogt satsar skolorna också på sammanhållande insatser på grupp/klassnivå. Ett exempel är satsningen på hemklassrum också i grundskolans senare år. I flera skolor är elevhälsan involverad i det förebyggande arbetet och särskilt i trygghetsskapande insatser som t.ex. arbete mot mobbning och kränkande behandling. Generellt talar rektorerna också om bemötande och förhållandet mellan lärare och elev som en nyckelfråga när det gäller tryggheten i skolan. En fråga är varför få däremot talar om strukturer i undervisningen som trygghetsskapande.

Intervjumall för intervjuer med rektorer inom ramen för utredningen Att vända frånvaro till närvaro

Intervjun inleds med några ord om vad vi vet om den aktuella skolan, varför den valts etc.

Det som anges inom parentes i frågemallen nedan kommer inte rutinmässigt ställas som frågor, men möjligen vid behov utgöra följdfrågor. Ofta kan det i stället vara framkomligt att be rektorn ge exempel när svaren blir för allmänna. Det som står inom parentes kan fungera som minnesstöd för intervjuaren.

1. Elevfrånvaro på skolan

1. Hur ser frånvarosituationen ut på er skola?
(Har det varit så över tid?)
2. Har ni erfarenhet av elever som har en problematisk frånvaro (av upprepad ströfrånvaro, elever som är i skolan men inte går på lektioner, fullständig frånvaro) Hur upplever lärarna situationen?

Hur uppmärksammas frånvaro?

(Frågorna ställs utgående från det material som finns i handlingsplan/rutin, dvs. vissa av frågorna kan behöva omformuleras om svaren redan framkommer i skolans handlingsplan.)

3. Hur registreras frånvaro på er skola (vilket system, vem registrerar, är flera personalkategorier involverade, hur informeras elev och vårdnadshavare om rutinen)?
4. Hur går skolan tillväga vid oanmäld frånvaro?
(olika personalkategoriernas roll)
5. Hur återkopplar ni problem med långvarig eller ofta återkommande frånvaro till elev och vårdnadshavare?
(dvs. när en elev är frånvarande i sådan omfattning att denne riskerar att hamna efter i den kunskapsmässiga och sociala utvecklingen).

6. Hur tar ni reda på orsakerna till en elevs problematiska frånvaro? (Vilka deltar i att ta reda på orsakerna? Vem har huvudansvar? Använder ni någon modell eller metod? Formulär eller specifik intervju?)
7. Hur följer ni upp långvarig eller återkommande giltig frånvaro? (Upplever ni att den är ett problem på er skola, är flera personalkategorier involverade?)

2. Kvalitetsarbete

8. Hur följer ni upp frånvaron på skolnivå? Ser ni några särskilda mönster (kön, årskurs, ämnen, schema) i frånvaron? Har ni (i så fall) diskuterat det i skolan och arbetat för att bryta mönstren?
9. Hanterar alla lärare rutinerna för frånvaroregistrering lika? (vill en del lärare gärna gå egna vägar?)

3. Samverkan

10. Hur fungerar samverkan mellan skolan och BUP, socialtjänst, och ev. andra? (Har skolan ett arbetssätt för samverkan eller ordnas samverkan från fall till fall? Tydliga ansvarsgränser för olika personalkategorier?)
11. Hur vet ni att beslutade insatser för eleven genomförs och följs upp?
12. Vad brukar ni göra för att få tillbaka elever till skolan när de varit frånvarande i problematisk omfattning? Kan du ge exempel på hur det fungerar?

4. Åtgärder och stöd för åtgärdsarbete

13. Vilket stöd har ni från er huvudman när det gäller frånvaroarbetet? Vad skulle ni behöva? (Frågar huvudmannen efter elevfrånvaron?)

5. Det förebyggande och närvarofrämjande arbetet

14. Uppfattar du något särskilt i er verksamhet som bidrar till att främja hög närvaro i skolan?
15. Hur arbetar ni konkret kring trygghet och studiero för att främja närvaro? (vad gör olika personalkategorier)
16. Är det något du vill tillägga som passar i det här sammanhanget?

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden! Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlag.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.
73. Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige med
barn. S.
74. Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. Ju.
75. Översyn av skattereglerna för
delägare i fåmansföretag. Fi.
76. Skatt på finansiell verksamhet. Fi.
77. En gymnasieutbildning för alla
– åtgärder för att alla unga ska påbörja
och fullfölja en gymnasieutbildning.
Del 1 + Del 2. U.
78. Ordning och reda i välfärden. Fi.
79. En känneteckensrättslig reform. Ju.
80. En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och
ansvar. Ku.
81. Ett modernare utskökningsförfarande. Ju.

82. En översyn av lagstiftningen om företagsbot. Ju.
83. En svensk flygskatt. Fi.
84. Ny resegarantilag. Fi.
85. Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter. N.
86. Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon. N.
87. Bättre skydd mot diskriminering. Ku.
88. Logistik för högre försvarsberedskap. Fö.
89. För digitalisering i tiden. N.
90. Forskning och utveckling på försvarsområdet. Fö.
91. Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden. Ju.
92. Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nationell samordning och kommunernas ansvar. Ku.
93. Klassificering av nya psykoaktiva substanser. S.
94. Saknad! Uppmärksamma eleverns frånvaro och agera. U.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]
Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]
Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]
Föräldraledighet för statsråd? [20]
Beskattning av incitamentsprogram. [23]
En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]
Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]
Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]
En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]
Regional indelning – tre nya län. [48]
Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]
Ny paketreselag. [56]
Fokus premiepension. [61]
En översyn av överskottsmålet. [67]
Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag. [75]
Skatt på finansiell verksamhet. [76]
Ordning och reda i välfärden. [78]
En svensk flygskatt. [83]
Ny resegarantilag. [84]
Försvarsdepartementet
En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjudat försvarssamarbete. [64]
Logistik för högre försvarsberedskap. [88]
Forskning och utveckling på försvarsområdet. [90]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]
Olika vägar till föräldraskap. [11]
EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]
En ny strafftidslag. [18]
Revisorns skadeståndsansvar. [34]
Rätten till en personförsäkring – ett starkt konsumentskydd. [37]
Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]
Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]
Hur står det till med den personliga integriteten?
– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]
Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]
Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]
Färre i häkte och minskad isolering. [52]
Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]
Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]
Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]
Starkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter. [68]
Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]

Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]
Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk. [74]
En känneteckensrättslig reform. [79]
Ett modernare utskökningsförfarande. [81]
En översyn av lagstiftningen om företagsbot. [82]
Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden. [91]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]
EU på hemmaplan. [10]
Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]
Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]
Kraftsamling mot antiziganism. [44]
En inkluderande kulturskola på egen grund. [69]
En gränsöverskridande mediepolitik.
För upplysning, engagemang och ansvar. [80]
Bättre skydd mot diskriminering. [87]
Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Nationell samordning och kommunernas ansvar. [92]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]
Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]
Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]
En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]
Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]
Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet. [72]
Digitaliseringens effekter på individ och samhälle – fyra temarapporter. [85]
Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon. [86]
För digitalisering i tiden. [89]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]
Ökad insyn i välfärden. [62]
Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. [73]
Klassificering av nya psykoaktiva substanser. [93]

Utbildningsdepartementet

- Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
- Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
- Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]
- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]
- Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
- Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]
- Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. [46]
- På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]
- Det stämmer! – ökad transparens och mer lika villkor. [66]
- En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. [77]
- Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera. [94]

Utrikesdepartementet

- Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
- Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]