

# 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](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)  
Webbplats: [wolterskluwer.se/offentligapublikationer](http://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](http://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

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

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>3</b> | <b>Skolplikt och rätt till utbildning.....</b>   | <b>69</b> |
| 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<br>skolgång.....   | 86        |
| <b>4</b> | <b>Förekomsten av frånvaro .....</b>   | <b>91</b> |
| 4.1      | Nationella mätningar av ogiltig frånvaro .....   | 93        |
| 4.2      | Ogiltig sammanhängande frånvaro i de obligatoriska<br>skolformerna.....                              | 94        |
| 4.3      | Ogiltig upprepad ströfrånvaro i de obligatoriska<br>skolformerna.....                                | 97        |
| 4.4      | Ogiltig frånvaro i grundsärskola, specialskola och<br>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<br>internationellt .....                             | 105       |
| 4.6.1    | Skolfrånvaro hösten 2015 enligt<br>Prestationsprinsen och Skandias stiftelse Idéer<br>för livet..... | 105       |
| 4.6.2    | Skolverkets undersökning Attityder till skolan ..  | 106       |
| 4.6.3    | SCB:s undersökningar av barns<br>levnadsförhållanden .....   | 107       |
| 4.6.4    | Frånvaro i Skolinspektionens riktade tillsyn<br>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<br>om frånvaro behövs .....                               | 115        |
| <b>5</b> | <b>Frånvaro måste uppmärksammas .....</b>   | <b>119</b> |
| 5.1      | Syftet med registrering av frånvaro.....  | 119        |
| 5.2      | Bestämmelser om registrering av frånvaro .....  | 120        |
| 5.3      | Variationer i registrering och uppmärksammande av<br>frånvaro.....                                    | 124        |
| 5.4      | Utredningens slutsatser och bedömningar .....   | 134        |
| 5.4.1    | Utredningens slutsatser .....   | 134        |
| 5.4.2    | Utredningens bedömning om registrering av<br>frånvaro .....   | 135        |
| 5.4.3    | Utredningens bedömning om gemensamma<br>variabler och riktlinjer för uppföljning av<br>frånvaro ..... | 137        |
| 5.4.4    | Utredningens bedömning om en<br>närvarofunktion på varje skola .....                                  | 139        |
| <b>6</b> | <b>Riskfaktorer för frånvaro .....</b>  | <b>143</b> |
| 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<br>frånvaro .....  | 146        |
| 6.5      | Skolfaktorer.....   | 147        |
| 6.5.1    | Bristande uppmärksamhet på närvaro och<br>frånvaro .....  | 147        |
| 6.5.2    | Ströfrånvaro – inkörsport till omfattande<br>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        |
| <b>7</b> | <b>Skolmiljöns betydelse för närvaro .....</b>  | <b>169</b> |
| 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        |



|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>8</b> | <b>Närvaroarbete – från att uppmärksamma och kartlägga till att åtgärda frånvaro.....</b>                  | <b>191</b> |
| 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    | Arbets terapeuter 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        |
| <b>9</b> | <b>Problematisering av frånvaro.....</b>   | <b>233</b> |
| 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        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| <b>10</b> | <b>Elevhälsans viktiga roll.....</b>   | <b>255</b> |
| 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        |
| <b>11</b> | <b>Motivation till närvaro – studie- och yrkesvägledning ...</b>                   | <b>283</b> |
| 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        |
| <b>12</b> | <b>Samverkan – närvaro med gemensamma krafter .....</b>                            | <b>295</b> |
| 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        |
| <b>13</b> | <b>Överlämningar vid övergång inom och mellan skolor ....</b>                                   | <b>325</b> |
| 13.1      | En bristfällig överföring av information vid överlämningar .....                                | 327        |
| 13.2      | Ansvar 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        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>14</b> | <b>Ett systematiskt kvalitetsarbete för att minska frånvaro och stärka närvaro .....</b>              | <b>341</b> |
| 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        |
| <b>15</b> | <b>Huvudmannens skyldigheter och hemkommunens åtgärder inom ramen för skolpliktsbevakningen .....</b> | <b>351</b> |
| 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        |
| <b>16</b> | <b>Hemkommunens ansvar för samordnande av insatser ..</b>   | <b>363</b> |
| 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        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| <b>17</b> | <b>Tillsyn – ett stöd i närvaroarbetet.....</b>                                 | <b>379</b> |
| 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        |
| <b>18</b> | <b>Ikraftträdande .....</b>   | <b>395</b> |
| <b>19</b> | <b>Författningskommentar .....</b>  | <b>397</b> |
| 19.1      | Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....                      | 397        |
| <b>20</b> | <b>Konsekvenser .....</b>   | <b>403</b> |
| 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<br>funktionsnedsättning .....                   | 418 |
| 20.10.2 | Konsekvenser för vårdnadshavare .....   | 418 |
| 20.10.3 | Konsekvenser för jämställdheten mellan<br>könen.....                          | 419 |
| 20.10.4 | Konsekvenser för möjligheterna att nå de<br>integrationspolitiska målen ..... | 419 |
| 20.10.5 | Konsekvenser för personlig integritet.....                                    | 420 |
| 20.10.6 | Övrigt.....   | 420 |

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| <b>Referenser .....</b> | <b>423</b> |
|-------------------------|------------|

## Bilagor

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2015:119 .....   | 445 |
| Bilaga 2 | Kommittédirektiv 2016:50 .....  | 455 |
| Bilaga 3 | Redovisning av en enkät om elevhälsans arbete<br>med frånvaro .....       | 457 |
| Bilaga 4 | Redovisning av intervjuer med rektorer inom<br>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".<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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, grundskolan, 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 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 enskilde 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**

Problematiske 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.