

Handläggare
Ted Sandqvist
Telefon: 08-508 33 903

Till
Utbildningsnämnden
2017-04-06

Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-307/2017

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Tony Mufic
Utbildningsdirektör

Malin Eriksson
Avdelningschef

Sammanfattning

Utbildningsnämnden har fått betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera, på remiss från kommunstyrelsen. 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.

Utbildningsförvaltningen tillstyrker förslagen med vissa påpekanden.

Bakgrund/Ärendet

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. Utredningens lämnade den 30 december 2016

betänkandet *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera* (SOU 2016:94).

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för ekonomi och styrning i samverkan med grundskoleavdelningen och uppföljningsenheten.

Förvaltningens synpunkter och förslag

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.

Utbildningsförvaltningen delar utredningens bedömningar och tillstyrker förslagen. Utbildningsförvaltningen önskar framföra följande synpunkter på förslagen och betänkandet i övrigt. Synpunkterna lämnas i anslutning till respektive avsnitt i betänkandet.

Avsnitt 3.1 Barn som omfattas av skolplikt

Utredningen redogör i denna del för vilka barn som omfattas av skolplikt. Vidare konstateras att vad som avses med varaktig vistelse utomlands har prövats av domstol.

Utbildningsförvaltningen konstaterar att skolans författningar inte innehåller någon definition av vad som avses med varaktig vistelse utomlands. Begreppet varaktig vistelse återfinns inte heller i annan jämförbar lagstiftning. I skatterättsliga sammanhang förekommer det närliggande begreppet stadigvarande vistelse. Enligt vedertagen rättspraxis anses som stadigvarande vistelse i princip en sammanhängande period på sex månader eller mer (RÅ 2008 ref. 16).

I vilken omfattning som vistelsen sker utomlands är av avgörande betydelse för bedömningen av om skolplikt föreligger. Otydligheten kring bestämmelsen och avsaknad av praxis gör det svårt för offentliga skolhuvudmän att bedöma när skolplikten ska upphöra på grund av vistelse utomlands. Kommunerna har idag olika riktlinjer för bedömning av när skolplikten anses upphöra på grund av varaktig vistelse utomlands. Följden av detta blir att skolpliktens

tillämpning blir olika i olika kommuner. Av allmänna rättsgrundsatser följer att bestämmelser som är inskränkande för den enskilde (pliktlagstiftning) ska präglas av förutsägbarhet och likvärdighet. Utbildningsförvaltningen förstår att närmare rekvisit kan vara svårt att ange av lagstiftaren. Ett förtydligande av bestämmelsen i denna del skulle ändå underlätta och förbättra kommunernas arbete med skopliksbevakningen. Utbildningsförvaltningen föreslår därför att detta förtydligas i den fortsatta beredningen av ärendet.

Avsnitt 9.2 Förslag och bedömning om skyldigheter att utreda och vidta åtgärder vid problematisk frånvaro

Utredningen redogör för att med *utbildningens mål* avses så väl kunskapskraven som de sociala målen för utbildningen. Utbildningsförvaltningen bedömning är att det i detta avseende är de kunskapskrav *som minst ska nås* som avses. Om så är fallet bör det förtydligas.

Avsnitt 15.2.2 Utredningens förslag om huvudmannens ansvar

Utbildningsförvaltningen konstaterar att lagens lydelse ändras på så sätt att uppgift ska lämnas till hemkommunen ”*vid frånvaro i betydande utsträckning utan giltig orsak*” till ”*frånvaro i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål*”

Utbildningsförvaltningen tillstyrker förslaget men vill ändå understryka att det är en stor skillnad mellan dessa två lydelse och förslaget innebär sannolikt att hemkommunen får betydligt fler uppgifter om frånvaro från andra skolhuvudmän än tidigare.

Avsnitt 16.4 Utredningens förslag avseende hemkommunens ansvar för samordning av insatser

Utredningen bedömer att hemkommunens ansvar för att eleverna fullgör sin skolplikt behöver stärkas. Utredningen anser vidare 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.

Som framgår ovan bedömer utredningen att ansvaret behöver stärkas såväl som förtydligas. Samtidigt framhåller utredningen att förslaget i 7 kap. 21 § andra stycket om samordnande insatser snarare är ett förtydligande. Om utredningen förslår ytterligare förstärkningar av ansvaret för hemkommunen måste det tydligare framgå. Utbildningsförvaltningens uppfattning är att hemkommunens ansvar idag inte är tydligt reglerat i skollagen. Innebörden av ansvaret har närmare definierats i Skolverkets allmänna råd samt i Skolinspektionens tillsynspraxis. Mot den bakgrunden uppfattar utbildningsförvaltningen utrednings förslag genom den föreslagna lydelsen av 7 kap. 21 § andra stycket som en förstärkning av hemkommunens ansvar och inte endast som ett tydliggörande. Utbildningsförvaltningen tillstyrker förslaget men bedömer att det sannolikt innebär att ytterligare resurser måste tillsättas.

Den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 17 a § anger att rektor skyndsamt ska utreda frånvaron samt snarast anmäla frånvaron till huvudmannen. Med utgångspunkt i resultatet av utredningen ska rektor vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att tillgodose elevens rätt till utbildning. För det fall huvudmannen är annan än hemkommunen ska enligt 7 kap. 22 § huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.

Skolenheten och rektor är således den första nivån i styrkedjan där åtgärder ska vidtas. I de allra flesta fall torde åtgärder på detta stadium leda till önskad effekt. Bestämmelsen innebär dock att hemkommunen redan vid detta skede får information om frånvaron vilket förvaltningsrättsligt innebär att ett ärende initieras. Hemkommunen får således i princip uppgift om frånvaron när rektor själv får kännedom om frånvaron, och när denne ännu inte

hunnit utreda frånvaron. Genom denna skarpa anmälningsskedja antyds att hemkommunen ska agera tidigt medan det i de flesta fall förmodligen inte är ändamålsenligt att hemkommunen agerar på ett sådant tidigt stadium. En viss jämförelse kan också göras med den anmälningsskedja som skollagens bestämmelser om kränkande behandling föreskriver. Bestämmelsernas utformning har lett till vissa tillämpningssvårigheter för skolhuvudmännen. Utbildningsförvaltningen anser att bestämmelsen i denna del bör ses över.

Avsnitt 20.7.1 Ekonomiska konsekvenser för kommuner.

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. Utbildningsförvaltningen delar denna slutsats men bedömer ändå att de nya bestämmelserna; förstärkningen eller förtydligandet i ansvar (7 kap. 21 § andra stycket) samt att anmälan ska ske till hemkommunen mycket tidigare och inte bara vid ogiltig frånvaro (7 kap. 22 § med hänvisning till 17 a §), kommer innebära kostnadsökningar för kommunen. Såsom utredningen anför innebär dessa satsningar sannolikt att betydande samhällsbesparingar kan göras över tid.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen. Beslutet justeras omedelbart.

Bilaga

Saknad! Uppmärksamma elevens frånvaro och agera (SOU 2016:94).