

Bengt Nilsson

Från: Mika Metso
Skickat: den 15 februari 2017 10:42
Till: Remiss UTBF Forv-Utbildningsnamnden
Ämne: Ärende/handling från diariet - Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94)
Bifogade filer: Remissbrev - Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.docx; Remiss av betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016_94).pdf

Du har fått detta ärende/dokument för handläggning (eller information).

Skickat av: Mika Metso (AD76575)

Diarienummer: 000307/2017

STOCKHOLMS STAD
UTBILDNINGSNÄMNDEN

2017 -02- 15
Dnr.....1.6.1- 888 /2017

Ärendebeskrivning: Remiss av betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94)

Bästa hälsningar,
Mika Metso, borgarrådssekreterare
Stadsledningskontoret, Skolroteln
Ragnar Östbergs plan 1, 3 tr., 105 35 Stockholm
Telefon: 076-122 92 47
E-post: mika.metso@stockholm.se
www.stockholm.se

Till berörd remissinstans

**Angående remissen om Saknad!
Uppmärksamma elevers frånvaro och agera
(SOU 2016:94)**

Detta gäller remissvar på ”Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94)”

Dnr: 110-307/2017

Remisstiden sträcker sig till den 07 april 2017, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Skolroteln är Mika Metso, tfn 0761229247.

Remissvar skickas till:

- Skolroteln digitalt i Word-format. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i **pappersform**.

Bilägg **inte** remissunderlaget. Det finns redan diariefört i kommunstyrelsens diarium.

Häfta **inte** ihop handlingarna.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: Funktion SLK RIV-remissvar eller
RIV-remissvar.SLK@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Skolroteln



Remitteringsmapp

**Ärende: Remiss av betänkandet Saknad! Uppmärksamma
elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94)**

För yttrande senast: 07 april 2017

För yttrande senast SLK: 15 april 2017

Stadsdelsnämnderna	Facknämnderna	Övriga
	Utbildningsnämnden	SLK



Utbildningsdepartementet

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
Registrator	
Ink.	2017-02-14
Dnr.	110-307/2017
Filt.	RTV

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

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

Remissinstanser

- 1 Riksdagens ombudsmän (JO)
- 2 Diskrimineringsombudsmannen
- 3 Myndigheten för delaktighet
- 4 Datainspektionen
- 5 Socialstyrelsen
- 6 Folkhälsomyndigheten
- 7 Barnombudsmannen
- 8 Ekonomistyrningsverket
- 9 Statskontoret
- 10 Statens skolverk
- 11 Statens skolinspektion
- 12 Barn- och elevombudet
- 13 Skolväsendets överklagandenämnd
- 14 Specialpedagogiska skolmyndigheten
- 15 Sameskolstyrelsen
- 16 Statens institutionsstyrelse
- 17 Skolforskningsinstitutet

- 18 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor
- 19 Stockholms universitet
- 20 Göteborgs universitet
- 21 Malmö högskola
- 22 Umeå universitet
- 23 Gymnastik- och idrottshögskolan
- 24 Alvesta kommun
- 25 Arvidsjaur kommun
- 26 Arvika kommun
- 27 Askersunds kommun
- 28 Borgholms kommun
- 29 Burlövs kommun
- 30 Emmaboda kommun
- 31 Fagersta kommun
- 32 Faluns kommun
- 33 Gotlands kommun
- 34 Göteborgs kommun
- 35 Hallsbergs kommun
- 36 Haninge kommun
- 37 Hässleholms kommun
- 38 Kinda kommun
- 39 Kiruna kommun
- 40 Lidköpings kommun
- 41 Ljusdals kommun
- 42 Lysekils kommun
- 43 Malmö kommun
- 44 Ovanåkers kommun
- 45 Partille kommun
- 46 Smedjebackens kommun
- 47 Sorsele kommun

- 48 Staffanstorps kommun
- 49 Stockholms kommun
- 50 Storumans kommun
- 51 Uppsala kommun
- 52 Åtvidabergs kommun
- 53 Älvdalens kommun
- 54 Östersunds kommun
- 55 AcadeMedia AB
- 56 Autism- och Aspergerförbundet
- 57 BRIS – Barnens rätt i samhället
- 58 Friskolornas riksförbund
- 59 Föräldraalliansen Sverige
- 60 Handikappförbunden (HSO)
- 61 Lika Unika
- 62 Idéburna skolors riksförbund
- 63 Kunskapsskolan
- 64 Landsorganisationen i Sverige (LO)
- 65 Lärarförbundet
- 66 Lärarnas Riksförbund
- 67 Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa
- 68 Riksförbundet Hem och skola
- 69 Riksföreningen för skolsköterskor
- 70 Riksidrottsförbundet
- 71 Riksorganisationen GAPF
- 72 Svenska Skolläkarföreningen
- 73 Svenskt näringsliv
- 74 Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)
- 75 Sveriges elevkårer
- 76 Sveriges elevråd – SVEA
- 77 Sveriges Kommuner och Landsting

- 78 Sveriges Psykologförbund
- 79 Sveriges skolkuratorers förening
- 80 Sveriges Skolledarförbund
- 81 Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)


Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast måndagen den 9 maj 2017**. Svaren bör lämnas både på papper till Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm och per e-post i ett format man kan kopiera textavsnitten från, t.ex. i Wordformat eller teckenläsbar PDF, till u.remissvar@regeringskansliet.se

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Eva Lenberg

Rättschef

Kopia till

Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

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, Idéburna 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, studieövergångar 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	Arbetsterapeuter 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	Hjälpmiddel 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

Problematiserad 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-särskolan, 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 specialsolan 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 arbetsätt 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.