

PM 2017:82 RIV (Dnr 110-307/2017)

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

Remiss från Utbildningsdepartementet

Remisstid den 9 maj 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera” (SOU 2016:94) hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

**Föredragande borgarrådet Olle Burell** anför följande.

### Ärendet

Regeringen beslutade den 19 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga elevers problematiska frånvaro, analysera orsakerna och föreslå åtgärder. Utredningen konstaterar att det finns brister i skolans och elevhälsans närvarofrämjande arbete, närvaroregistrering, uppföljning och analys av frånvaro. Utredningen pekar även på bristande kunskap om vad som främjar närvaro, brister i kartläggningen av orsakerna till frånvaro samt brister i samverkan mellan olika aktörer.

Utifrån de konstaterade bristerna lämnar utredningen ett antal förslag, bland annat: En enhetlig definition av problematisk frånvaro krävs, det behövs lagreglerade krav som tydliggör skyldigheten för skolor att vidta åtgärder vid frånvaro, regleringen av huvudmannens ansvar behöver bli samma för offentlig och enskild huvudman, för att åtgärda frånvaro krävs samverkan med vårdnadshavare, det närvarofrämjande och förebyggande arbetet behöver förbättras.

I betänkandet föreslås även särskilda utredningar av: Studie- och yrkesvägledningen, och dess uppgift att uppmärksamma problematisk frånvaro samt att informera och vägleda elever inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och hur elevhälsans främjande, förebyggande samt åtgärdande arbete kan konkretiseras och hur dess uppgifter bör konkretiseras närmare i lagstiftning. Utbildningsdepartementet har remitterat betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera till Stockholms stad för yttrande.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens webbplats](#).

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

*Stadsledningskontoret* ser positivt på utredningens förslag om enhetliga definitioner och att ansvaret ska vara detsamma för offentliga och enskilda skolhuvudmän.

*Utbildningsnämnden* delar utredningens bedömningar och tillstyrker förslagen.

## Mina synpunkter

Att tidigt upptäcka och agera för att motverka problematisk frånvaro hos elever är en av de mest grundläggande åtgärderna som skolan och samhället kan vidta för att fånga upp elever som riskerar att inte uppnå kunskapskraven och gå miste om den utbildning som de har lagstadgad rätt till. Jag välkomnar att regeringen tagit sig an denna viktiga fråga om hur skolan kan arbeta för att motverka problematisk frånvaro. Dessutom är det mycket positivt att utredningen lyfter fram behovet av samverkan med andra aktörer och myndigheter för att komma till rätta med den samlade situationen kring elever som riskerar att hamna i en problematisk frånvaro. Här måste inställningen vara att varje missad undervisningstimme är problematisk.

Stockholms stad har sedan flera år tillbaka ett systematiskt arbete för att förebygga och minska problematisk frånvaro hos elever, det vill säga att öka skolnärvaron. Två av redskapen är stärkt föräldrakontakt och närmare samverkan med socialtjänsten. Pilotprojektet för samverkan mellan skola och socialtjänst, PPSS, som i år övergår till en permanent och stadsövergripande verksamhet har visat på goda resultat i att öka skolnärvaron hos elever som tidigare varit i riskzonen eller inte gått till skolan överhuvudtaget. Jag vill betona att samverkan med andra myndigheter, verksamheter inom staden, föräldrar och elever har varit nyckeln till att vi idag har en jämförelsevis låg, och fortsatt minskande, frånvaro i Stockholms stads skolor.

Därför är det väsentligt att utredningen lägger stor vikt vid det närvarofrämjande och förebyggande arbetet i form av att elevhälsans och studie- och yrkesvägledningens roller lyfts fram som viktiga aktörer. Majoriteten i Stockholms stad har under flera år prioriterat elevhälsoarbetet inom skolan som en viktig del i att ge alla elever jämlika möjligheter att klara sig i skolan. Om vi ska kunna garantera att ingen elev hamnar efter så behöver det finnas lärare och andra relevanta professioner som har tid att möta varje enskild elev och ge dem rätt stöd och förutsättningar att må bra och klara av kunskapskraven. Jag vill också framhålla vikten av att tidigt upptäcka behov av särskilt stöd och snabbt sätta in åtgärder samt att öka den generella kunskapen om psykisk ohälsa med fokus på god samverkan kring varje enskild elev.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera” (SOU 2016:94) hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 27 april 2017

OLLE BURELL

## Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## **Kommunstyrelsen**

**Reservation** anfördes av Björn Ljung (L) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarråds förslag till beslut bifalls delvis.
2. Därutöver anfördes följande.

Det vi saknar i remissen är hur man ska göra när elever faktiskt inte kommer till skolan trots många insatser och familjen konsekvent tackar nej eller inte medverkar i socialtjänstens insatser. Skolfrånvaro är ett typexempel på problemområde där socialtjänstlagens brist på insatser mellan frivillighet och omhändertagande blir väldigt tydlig. Det bör också göras en tydligare gränsdragning mellan skolans ansvar för helt frånvarande elever och andra myndigheters ansvar. Det är ett problem att skolan mer och mer, i olika frågor, förväntas jobba behandlande, utan att ha behandlande personal. Det tar fokus från att jobba med närvarande elevers kunskaper.

Eleverna med omfattande skolfrånvaro har ofta en väldigt komplex livssituation men de har inte tid att vänta på olika myndigheters insatser. De måste få hjälp att komma tillbaka till sin skolgång så fort som möjligt och det kräver att man fokuserar på att samarbeta mellan myndigheter, skola och med familjen. De allra flesta föräldrar vill självklart medverka till en bra skolgång för sina barn. Men en del klarar inte att ta det ansvaret. Det är viktigt att se att också dessa barn har rätt till en bra skolgång och därmed bra framtidschanser, och att samhället måste klara av att kliva in och tillerkänna dem den rätten. Socialtjänsten måste ges befogenheter att efterforska barn med hjälp av alla tillgängliga myndigheters resurser, oavsett var de befinner sig och oavsett föräldrarnas inställning.

Viktigt för att bryta en skolfrånvaro är att den skolgång som erbjuds är trygg och håller hög kvalitet. En del i att komma tillrätta med skolfrånvaro är att få bort stök och otrygghet på skolan och se till att alla elever kan känna sig trygga och säkra där. Därför måste skolan ha en absolut nolltolerans mot kränkningar och brott, samt kunna sätta in insatser mot elever som missköter sig. Det är aldrig offret som ska flytta på sig utan förövaren.

**Ersätтарыttrande** gjordes av Karin Ernlund (C) med hänvisning till Liberalernas reservation i kommunstyrelsen.

## Remissammanställning

### Ärendet

Regeringen beslutade den 19 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga elevers problematiska frånvaro, analysera orsakerna och föreslå åtgärder. Utredningen konstaterar att det finns brister i skolans och elevhälsans närvarofrämjande arbete, närvaroregistrering, uppföljning och analys av frånvaro. Utredningen pekar även på bristande kunskap om vad som främjar närvaro, brister i kartläggningen av orsakerna till frånvaro samt brister i samverkan mellan olika aktörer.

Utifrån de konstaterade bristerna lämnar utredningen ett antal förslag, bland annat: En enhetlig definition av problematisk frånvaro krävs, det behövs lagreglerade krav som tydliggör skyldigheten för skolor att vidta åtgärder vid frånvaro, regleringen av huvudmannens ansvar behöver bli samma för offentlig och enskild huvudman, för att åtgärda frånvaro krävs samverkan med vårdnadshavare, det närvarofrämjande och förebyggande arbetet behöver förbättras.

I betänkandet föreslås även särskilda utredningar av: Studie- och yrkesvägledningen, och dess uppgift att uppmärksamma problematisk frånvaro samt att informera och vägleda elever inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och hur elevhälsans främjande, förebyggande samt åtgärdande arbete kan konkretiseras och hur dess uppgifter bör konkretiseras närmare i lagstiftning.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden.

## Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 4 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att arbetet med att minska sådan elevfrånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål är av stor vikt för arbetet mot Stockholms stads mål *1.1 Alla barn i Stockholm ska ha goda och jämlika uppväxtvillkor* och välkomnar därför utredningens analyser och bedömningar. Stadsledningskontoret ser också positivt på utredningens förslag om enhetliga definitioner och att ansvaret ska vara detsamma för offentliga och enskilda skolhuvudmän.

Stadsledningskontoret konstaterar samtidigt att stor vikt behöver läggas på det så kallade närvarofrämjande och förebyggande arbetet och att detta är beroende av kända faktorer och utvecklingsområden. Utredningen lyfter i detta sammanhang särskilt fram bland annat elevhälsans och studie- och yrkesvägledningens roller. Stadsledningskontoret vill poängtera att behoven av att utveckla och förbättra dessa områden i Stockholms stad har uppmärksamats under en längre tid, och ett arbete med att definiera uppdrag, roller och arbetssätt har genomförts. Effekterna av dessa satsningar har ännu inte fått fullt genomslag i verksamheten, och arbetet fortsätter, med implementering och uppföljningar. De ytterligare utredningar som föreslås i ärendet är därför inte förutsättningar för det vidare arbetet i staden. Däremot ser stadsledningskontoret fördelar i att en sådan utredning kan konkretisera

elevhälsans främjande, förebyggande samt åtgärdande arbete och dessa konkretiseras närmare i lagstiftning.

I Stockholms stad bedrivs också ett särskilt prioriterat pilotprojekt för samverkan skola och socialtjänst, som syftar till ökad skolnärvaro och bättre skolresultat i utvalda grundskolor i ytterstaden. Projektet har visat goda resultat och ska under 2017 förberedas för en övergång i permanent verksamhet.

Stadsledningskontoret vill belysa utredningens oro för bristen på tillgång till studie- och yrkesvägledning och menar att det finns anledning att bredda och utveckla de arbetssätt som används i skolorna idag för att bidra till motivation och förståelse för utbildningens, och därmed närvarons, betydelse.

Utredningen nämner att ”eleverna är de som bäst känner till sin skolmiljö och vad som kan orsaka frånvaro”. Stadsledningskontoret menar att arbetet med att få kunskap om och kartlägga orsaker till frånvaro bör ta sin utgångspunkt i detta.

Stadsledningskontoret ser också att ett närvarofrämjande arbete är intimt förknippat med det grundläggande arbetet med att utveckla och förbättra kvaliteten i skolornas verksamhet och undervisning utifrån elevernas individuella behov och situation. Detta utvecklingsarbete sammanfaller därmed med arbetet mot förbättrade skolresultat. Mot bakgrund av detta menar stadsledningskontoret att det finns anledning att utreda och analysera problematisk frånvaro med motsvarande utgångspunkter som i övrigt kvalitetsarbete, bland annat utifrån socioekonomiska förutsättningar.

## **Utbildningsnämnden**

**Utbildningsnämnden** beslutade vid sitt sammanträde den 6 april 2017 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

*Reservation* anfördes av Lotta Edholm m.fl. (L) och John Kåberg (C), *bilaga 1*.

**Utbildningsförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 16 mars 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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 skolpliktsbevakningen. 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 föreslår 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 utredningens 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 anmälningskedja 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 anmälningskedja 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. Utbildnings-förvaltningen 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.

## Reservationer m.m.

### Utbildningsnämnden

*Reservation* anfördes av Lotta Edholm m.fl. (L) och John Kåberg (C) enligt följande.

att utbildningsförvaltningens förslag till beslut bifalls delvis.  
att därutöver anføres följande:

Det vi saknar är hur man ska göra när elever faktiskt inte kommer till skolan trots många insatser och familjen konsekvent tackar nej eller inte medverkar i socialtjänstens insatser. Skolfrånvaro är ett typexempel på problemområde där socialtjänstlagens brist på insatser mellan frivillighet och omhändertagande blir väldigt tydlig.

Det bör också göras en tydligare gränsdragning mellan skolans ansvar för helt frånvarande elever och andra myndigheters ansvar. Det är ett problem att skolan mer och mer, i olika frågor, förväntas jobba behandlande, utan att ha behandlande personal. Det tar fokus från att jobba med närvarande elevers kunskaper.

Eleverna med omfattande skolfrånvaro har ofta en väldigt komplex livssituation men de har inte tid att vänta på olika myndigheters insatser. De måste få hjälp att komma tillbaka till sin skolgång så fort som möjligt och det kräver att man fokuserar på att samarbeta mellan myndigheter, skola och med familjen.

De allra flesta föräldrar vill självklart medverka till en bra skolgång för sina barn. Men en del klarar inte att ta det ansvaret. Det är viktigt att se att också dessa barn har rätt till en bra skolgång och därmed bra framtidschanser, och att samhället måste klara av att kliva in och tillerkänna dem den rätten. Socialtjänsten måste ges befogenheter att efterforska barn med hjälp av alla tillgängliga myndigheters resurser, oavsett var de befinner sig och oavsett föräldrarnas inställning.

Viktigt för att bryta en skolfrånvaro är att den skolgång som erbjuds är trygg och håller hög kvalitet. En del i att komma tillrätta med skolfrånvaro är att få bort stök och otrygghet på skolan och se till att alla elever kan känna sig trygga och säkra där. Därför måste skolan ha en absolut nolltolerans mot kränkningar och brott, samt kunna sätta in insatser mot elever som missköter sig. Det är aldrig offret som ska flytta på sig utan förövaren