

Kommittédirektiv



Att vända frånvaro till närvaro

Dir.
2015:119

Beslut vid regeringssammanträde den 19 november 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga elevers problematiska frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Utredaren ska också analysera orsakerna till frånvaron och föreslå hur skolans arbete med att främja närvaro och vidta åtgärder vid frånvaro kan förbättras. Syftet är att säkerställa alla elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga långvarig och ofta återkommande frånvaro, såväl ogiltig som giltig i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan,
- analysera orsakerna till långvarig eller ofta återkommande frånvaro,
- analysera om orsakerna till frånvaron uppmärksammas och utreds på ett ändamålsenligt sätt,
- belysa hur lärare, rektorer och övrig skolpersonal hanterar elevers frånvaro,
- föreslå hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras,
- sprida kunskap om och exempel på hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan bedrivas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2016.

Rätt till utbildning och skolplikt – vikten av närvaro

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.

Långvarig eller ofta återkommande frånvaro innebär att elever inte får den utbildning som de har rätt till. För den enskilde eleven kan en sådan frånvaro leda till stora svårigheter. En ofullständig grundskoleutbildning eller motsvarande försvårar ett framtida aktivt deltagande i såväl fortsatta studier som yrkes- som samhällsliv. Lärande i sig och att gå ut skolan med goda resultat leder till minskad ohälsa samt minskad risk för kriminalitet och utanförskap. Att klara skolan är också den enskilt viktigaste faktorn för barns framtida hälsa. Att öka skolnärvaron innebär således en stor vinst både för den enskilda eleven och för samhället.

Elever som är frånvarande från skolan löper inte bara stor risk att inte uppnå kunskapskraven. Frånvaron kan också vara en indikation på att skolan, i samverkan med andra aktörer, inte satt in det stöd som eleven behöver. OECD lyfter fram att skolfrånvaro påverkar elevers skolresultat på ett negativt sätt. I analysen av Pisaresultaten, *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective 2014*, framgår bl.a. att elever i Sverige med sämre socioekonomiska förutsättningar uteblir från fler lektioner än i övriga OECD-länder.

Skolplikten är en av hörnstenarna i det svenska utbildnings-systemet. En förutsättning för att fullgöra skolplikten och nå utbildningens mål är att eleverna är närvarande. Mot denna bakgrund är det angeläget att utreda elevers frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Uppdraget att föreslå hur frånvaro ska vändas till närvaro

Hur ser frånvaron ut i grundskolan, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan?

Bestämmelser om skolplikt och rätt till utbildning finns, utöver i 2 kap. 18 § regeringsformen, i 7 kap. skollagen (skollagen 2010:800). En elev i en skolform där skolplikten kan fullgöras ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Ett giltigt skäl att vara frånvarande är beviljad ledighet. Uteblir eleven utan giltigt skäl är frånvaron ogiltig.

Den senaste undersökningen av elevers långvariga ogiltiga frånvaro i grundskolan genomfördes av Statens skolverk 2010. Då hade 1 650 elever lång ogiltig frånvaro. Fullständig frånvaro, dvs. frånvaro i minst en månad utan giltigt skäl, var då i stort sett lika vanligt i fristående och kommunala skolor. Ungefär 40 av de 1 650 eleverna med lång ogiltig frånvaro var elever i grundsärskolan.

Vid Statens skolinspektions riktade tillsyn inom området skolpliktsbevakning lyfte företrädare för kommuner och skolor bl.a. fram att den ogiltiga frånvaron i samband med lov och helger har ökat. Även varaktiga vistelser utomlands kan ge upphov till svårigheter för eleven som får svårt att nå målen för utbildningen (Skolpliktsbevakning – Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn, dnr 40-2010:268).

Av Skolinspektionens rapport Mycket idrott lite hälsa (dnr 2010:2037) framgår vidare att en relativt stor andel elever hade hög frånvaro eller var närvarande utan att delta i aktiviteterna i ämnet idrott och hälsa. Nästan två procent av eleverna vid de granskade lektionerna var därutöver befriade från att helt eller delvis delta i idrott och hälsa. Det är en hög siffra med tanke på att möjligheterna till befrielse är starkt begränsade i skollagen (7 kap. 19 §). Långvarig eller ofta återkommande frånvaro innebär problem för den enskilda eleven, men även för samhället kan detta leda till stora svårigheter och kostnader. Ett första steg för att komma till rätta med den problematiska frånvaron är att belysa dess omfattning.

Utredaren ska därför

- kartlägga långvarig och ofta återkommande frånvaro, såväl ogiltig som giltig i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Varför är elever frånvarande?

Att elever har ogiltig frånvaro kan bero på många olika saker som kan röra både hem och skola. Ofta finns en utlösande faktor som att eleven inte förstår ett ämne, att eleven utsätts för kränkande behandling eller trakasserier eller ingår i en kamratkrets som inte går på lektionerna. Frånvaro kan t.ex. ha sin grund i begynnande missbruk eller kriminalitet eller andra sociala problem eller tillfälliga kriser i familjen. Det är vanligt att elever med omfattande ogiltig frånvaro har inlärningssvårigheter och erfarenhet av bristande framgång i skolarbetet. Orsakerna till skolfrånvaro kan delas in i två huvudsakliga faktorer: skolfaktorer och faktorer som hör till hemmet och familjen. Bland elever med långvarig omfattande frånvaro förekommer bl.a. social fobi, panikångest, autismsliknande tillstånd eller andra neuropsykiatriska svårigheter. Även organisatoriska faktorer som bristfälliga system för att registrera och rapportera frånvaro, klasstorlek, elevsammansättning och mycket självständigt arbete kan bidra till ogiltig skolfrånvaro (Skolverket, Skolfrånvaro och vägen tillbaka – Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv, rapport 341, 2010).

I Statens skolinspektions kvalitetsgranskning Rätten till utbildning – grundskolans arbete för att främja närvaro och motverka frånvaro framhålls att det är viktigt att skolor undersöker om frånvaron är hög i enskilda ämnen eller för enskilda lärare, så att insatser i så fall kan riktas just dit. Det påpekas också att det är angeläget att inte enbart utgå från enskilda elever utan även från de frånvaromönster som är likartade för t.ex. ämnen eller elevgrupper, eftersom det kan vara ett tecken på att undervisningen inte anpassas efter elevernas behov.

För att bedöma vilka åtgärder eleven behöver för att kunna återgå till undervisningen är det avgörande att skolan utreder varför elever har problematisk frånvaro.

Utredaren ska

- ytterligare analysera orsakerna till långvarig eller ofta återkommande frånvaro hos elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Uppmärksammas och utreds frånvaron på ett ändamålsenligt sätt?

Enligt Skolinspektionen är tidig upptäckt och tidiga insatser vid stor ogiltig frånvaro en framgångsfaktor för att få tillbaka elever i undervisningen. Av Skolinspektionens granskningar framgår dock att det förekommer brister hos såväl huvudmän som rektorer i tolkningen och tillämpningen av skollagens bestämmelser om skolplikt och rätt till utbildning. Många skolor och huvudmän bedöms behöva förbättra arbetet med att uppmärksamma och utreda frånvaro (Se t.ex. Skolinspektionen, Skolpliktsbevakning – Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn dnr 40-2010:268).

Av skollagen framgår att den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt. Kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola eller grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. Om huvudmannen är enskild ska denna snarast lämna uppgift till hemkommunen om eleven utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag. Hemkommunen ska se till att alla barn får den utbildning de har rätt till. Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och det beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denna är skyldig att göra får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Ett föreläggande får förenas med vite. Om kommunen överväger att använda sig av vitesföreläggande är det viktigt att man först försöker komma till rätta med situationen på annat sätt, t.ex. genom samtal med

vårdnadshavarna, stödåtgärder eller genom samarbete med socialtjänsten eller barn- och ungdomspsykiatri.

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

Huvudmannen bör enligt Skolverkets allmänna råd, Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan (SKOLFS 2012:34), ha rutiner för att se till att skolplikten fullgörs och rutiner för hur eleven och vårdnadshavaren ska få komma till tals och ge sin syn på situationen. Rektorn bör skapa rutiner för kontinuerlig frånvarorapportering som gör det möjligt att snarast uppmärksamma och ha en samlad bild av elevernas frånvaro och se till att orsakerna till frånvaron skyndsamt utreds.

Skolinspektionen har tillsyn över hur huvudmän och hemkommuner fullgör sitt ansvar när det gäller skolpliktsbevakning. Om en huvudman inte fullgör sina skyldigheter får Skolinspektionen bl.a. förelägga huvudmannen att vidta åtgärder. Ett sådant föreläggande får under vissa förutsättningar förenas med vite (26 kap. skollagen).

Sammanfattningsvis har såväl kommuner som huvudmän och rektorer ett ansvar för att se till att elever fullgör sin skolgång. Skolinspektionens granskningar visar dock att det finns ett antal områden som behöver utvecklas för att huvudmännen i högre grad än hittills ska förmås leva upp till sina lagstadgade skyldigheter. Skolorna behöver bl.a. ta reda på om orsaken till en elevs frånvaro hänger samman med skolan som arbetsmiljö och försäkra sig om att lärarna har en likvärdig hantering av rutinerna för elevernas närvaro och frånvaro.

Det är sällsynt att en elev helt plötsligt slutar komma till skolan, tvärtom är det något som växer fram under längre tid och som oftast börjar med ströfrånvaro. Uppmärksammar inte skolan frånvaron ökar risken för att den blir långvarig eller regelbunden. Skolorna bör därför se till att orsakerna som kan ligga bakom en elevs frånvaro utreds tidigt och att elevhälsan vid behov kopplas in. Det är också viktigt att huvudmännens

stöd till skolorna utgår från de förutsättningar och behov som finns vid respektive skola. För att kunna ta ett övergripande ansvar för frånvarande elevers rätt till utbildning behöver huvudmännen ha tydliga rutiner för anmälan av elever med frånvaro.

Utredaren ska

- analysera om orsakerna till frånvaron uppmärksammas och utreds på ett ändamålsenligt sätt,
- belysa hur lärare, rektorer och övrig skolpersonal hanterar elevers frånvaro,
- utreda hur kommuner och andra huvudmän fullgör sina skyldigheter när det gäller att bevaka att skolplikten efterlevs och att elever fullgör sin skolgång,
- undersöka om de åtgärder som Skolinspektionen kan vidta inom ramen för sin tillsyn respektive de åtgärder som hemkommunen kan vidta inom ramen för sin skolpliktsbevakning är ändamålsenliga, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder.

Hur kan arbetet med närvarofrämjande åtgärder förbättras?

När det gäller arbetet med frånvaro betonar Skolinspektionen betydelsen av elevhälsan och av samverkan mellan skola, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri. Även det systematiska kvalitetsarbetet spelar en grundläggande roll i arbetet med närvarofrämjande åtgärder (Rätten till utbildning – grundskolans arbete för att främja närvaro och motverka frånvaro, 2014). Skolinspektionen anser att det finns utrymme för förbättringar när det gäller hemkommunens, huvudmannens och rektorns rutiner för skolpliktsbevakning.

Forskning visar att ömsesidigt förtroende mellan skola och vårdnadshavare är en viktig parameter för att elever ska nå framgång i skolarbetet (Erikson, Lärares kontakter och samverkan med föräldrar, Örebro universitet 2008, Rapporter i pedagogik nr 14). Samarbetet med elever som har hög frånvaro och deras vårdnadshavare framhålls också av Skolinspektionen som ett område där det finns utrymme för förbättringar.

För elever i förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer ska det finnas elevhälsa. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål (2 kap. 25 § skollagen). Hälsa och lärande förutsätter varandra. För att elever ska kunna tillgodogöra sig undervisningen och rätten till utbildning krävs att de mår bra och trivs.

Skolinspektionen anser att lärare främst bör fokusera på skolrelaterade orsaker till frånvaron medan ansvaret för att utreda andra orsaker till frånvaro bör ligga på elevhälsan. Elevhälsan kan därmed fylla en viktig funktion när det gäller att, i samverkan med andra aktörer, förebygga frånvaro och hjälpa elever tillbaka till skolan. Det är också viktigt att åtgärderna vid komplicerade elevärenden utformas utifrån en helhetssyn som avser elevens skolsituation, sociala relationer, hemsituation, fritid samt fysisk och psykisk hälsa. Skolinspektionen anser dock att skolor generellt bör fokusera mer på förebyggande arbete för att närvaron ska bli så hög som möjligt (Rätten till utbildning – grundskolans arbete för att främja närvaro och motverka frånvaro 2014).

Även trygghet är en central förutsättning för att elever på bästa sätt ska kunna tillgodogöra sig undervisningen. Av skollagen framgår också att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 §). Forskning visar att skolor som arbetar förebyggande med frågor knutna till den pedagogiska miljön t.ex. sociala relationer och en positiv skolmiljö, ger sina elever bättre förutsättningar att nå goda skolresultat (Håkansson, & Sundberg 2012 Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning). Rädda, otrygga elever har helt enkelt svårare att ta in ny kunskap, inte minst i de fall där rädsla och otrygghet leder till frånvaro i skolan.

Huvudmannen för verksamhet enligt skollagen och den som är anställd i sådan verksamhet ska på socialnämndens initiativ samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som får illa eller riskerar att fara illa (29 kap. 13 § skollagen). Bestämmelser om skyldighet att

anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Att samverka med andra myndigheter t.ex. socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri och i vissa fall polisen, är många gånger nödvändigt för att tillgodose de behov som elever med svår frånvaroproblematik har. Hur mycket de kan samverka beror bl.a. på lagstiftningen som reglerar offentlighet och sekretess. Det är inte ovanligt att dessa aktörer gemensamt vidtar åtgärder för att en elev ska kunna fullfölja sin utbildning. Enligt Skolinspektionen är dock dessa insatser ofta svåra att överblicka och de effekter det får för den enskilda eleven behöver i högre grad följas upp och utvärderas på en myndighetsövergripande nivå. Samordningen mellan myndigheter och verksamheter behöver också utökas i syfte att ge den enskilda eleven rätt stöd så att målen för utbildningen kan nås.

Utredaren ska

- belysa elevhälsans roll när det gäller att främja närvaro och förebygga frånvaro,
- undersöka hur värdegrundarbete, t.ex. avseende trygghet och studiero, kan främja närvaro och förebygga frånvaro,
- undersöka hur samverkan mellan huvudmännen för skolor, hemkommuner, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri fungerar när det gäller frånvaro samt presentera exempel på hur man kan arbeta med samverkan för att förebygga frånvaro och främja närvaro,
- föreslå hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras,
- sprida kunskap och exempel på hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan bedrivas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar och andra åtgärder.

Frågeställningarna ur ett jämställdhetsperspektiv

När den senaste undersökningen av elevers långvariga ogiltiga frånvaro i grundskolan gjordes av Skolverket 2010 hade 1 650 elever lång ogiltig frånvaro. Fullständig frånvaro, dvs. frånvaro

i minst en månad utan giltigt skäl, var lika vanligt bland pojkar som bland flickor.

Utredaren ska

- belysa och analysera frågeställningarna ur ett jämställdhetsperspektiv.

Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

En särskild utredare har regeringens uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och därmed få de kunskaper som behövs såväl i arbetslivet som för fortsatta studier. Utredaren ska kartlägga den målgrupp som i dag inte går vidare till en gymnasieutbildning, liksom den målgrupp som inte fullföljer en sådan utbildning. Utredaren ska även föreslå åtgärder som stärker ungdomars förutsättningar och motivation att fullfölja en gymnasieutbildning (dir. 2015:31).

Om utredaren i den nu aktuella utredningen finner att förslag om hur arbetet med närvarofrämjande åtgärder kan förbättras även har bäring på gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är utredaren oförhindrad att – efter att ha inhämtat synpunkter från gymnasieutredningen (U 2015:1) – lämna förslag även för dessa skolformer.

Andra frågor

Utredaren får även ta upp andra närliggande frågor som aktualiseras under utredningsarbetet om det bedöms befogat.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Redogörelsen ska även innehålla en beskrivning av konsekvenser för barn utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och andra berörda myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget. Utredaren ska också i relevanta sammanhang föra en dialog med barn och unga. Utredaren ska även hålla sig informerad om relevanta utredningar, t.ex. Gymnasieutredningen (U 2015:01, dir. 2015:31) och Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (dir. 2015:70) samt Delegationen för unga till arbete (dir. 2014:157).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2016.

(Utbildningsdepartementet)