

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

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att skolnärvaro är en central fråga. Det finns ett tydligt samband mellan elevers närvaro i skolan och deras möjligheter att utvecklas mot utbildningens mål. En fullföljd grundskoleutbildning är i regel avgörande för individens möjligheter till fortsatta studier och ett framtida yrkesliv samt utgör en skyddsfaktor mot psykosociala problem. Problematisk skolfrånvaro resulterar i en ofullständig grundskoleutbildning, vilket innebär kostnader både för individen och samhället.

Utredningen har gjort en gedigen analys av orsaker till skolfrånvaro i de obligatoriska skolformerna samt vad skolan, huvudmannen och hemkommunen kan göra för att främja närvaro, förebygga och åtgärda frånvaro. Utifrån de kunskaper som finns om riskfaktorer för skolfrånvaro och vad som främjar skolnärvaro anser SKL att det förebyggande arbetet bör prioriteras.

SKL vill understryka vårdnadshavarnas ansvar att se till att deras barn kommer till skolan. Skolan måste sända tydliga signaler till både elever och vårdnadshavare att frånvaro utan giltigt skäl aldrig är acceptabelt. Sambandet mellan elevens skolnärvaro och möjligheter att klara kunskapskraven behöver kommuniceras. Skolans samarbete med vårdnadshavarna är centralt i såväl det förebyggande arbetet som i de insatser som vidtas för att få tillbaka elever med skolfrånvaro till skolan. Insatser behöver göras tidigt för att frånvaron inte ska bli omfattande och långvarig.

SKL delar utredningens bedömning att både giltig och ogiltig frånvaro kan vara problematisk och få långtgående konsekvenser. I de fall vårdnadshavarna väljer att sjukanmäla sitt barn utan giltigt skäl eller hålla sitt barn hemma från skolan av ideologiska eller andra skäl kan skolan behöva göra en orosanmälan. Utgångspunkten måste vara att eleven ska få sitt rätt till utbildning tillgodosedd.

Utredningen presenterar några förslag till ändringar i skollag och läroplaner samt ett antal bedömningar som kan resultera i kommande uppdrag till Skolverket. SKL väljer att kommentera såväl förslag som bedömningar. Flera förslag skulle öka detaljregleringen i skollagen. Vi ställer oss avvisande till bland annat förslag om ökad reglering av skolarbetets förläggning, systematisk överlämning, dokumentationskrav och att studie- och yrkesvägledaren särskilt ska uppmärksamma elever med skolfrånvaro. Däremot delar SKL utredningens bedömning om att det behövs nationell statistik över skolfrånvaron, även om det kommer att innebära viss ökad administration för skolor och huvudmän. Vi tillstyrker också förslaget om att

hemkommunen ska ha ansvar för att samordna insatser mellan berörda myndigheter och verksamheter.

De förslag och bedömningar som riskerar att leda till öka kostnader för skolhuvudmän hänger samman med några av utredningens bedömningar som är kopplade till ökad administration, registrering och inrapportering av skolfrånvaro till Skolverket. Kostnader kan även uppstå i samband med utbildning av elevskyddsombud. Vi utgår från att finansieringsprincipen tillämpas i de fall nya uppgifter kommer i fråga för kommunerna.

Förekomsten av frånvaro

SKL delar utredningens bedömning att Skolverket bör få i uppdrag att samla in och redovisa nationell statistik från huvudmän om såväl giltig som ogiltig frånvaro. Det är angelägen information på grund av sambandet mellan elevernas skolnärvaro och deras möjligheter att klara kunskapskraven samt uppnå gymnasiebehörighet.

Det arbete som krävs av skolor och huvudmän med att samla in och ställa samman närvarostatistik är angelägen information i det systematiska kvalitetsarbetet. Att uppmärksamma frånvaron kan i sig bidra till en minskning, exempelvis genom att det leder till ett mer systematiskt och medvetet arbete för att minska frånvaron.

Frånvaro måste uppmärksammas

Utredningen bedömer att skolan bör uppmärksamma, registrera och analysera både giltig och ogiltig frånvaro vid varje lektion. SKL delar utredningens uppfattning att det är viktigt att registrera och ta reda på orsakerna till elevers frånvaro. Samtidigt måste detta arbete organiseras på ett sådant sätt att lärares arbetsbelastning i möjligaste mån inte påverkas negativt.

SKL konstaterar att skolan snabbt behöver reagera på frånvaro eftersom tillfällig frånvaro riskerar att bli mer omfattande. Skolans reaktion ger också en tydlig signal till eleverna om vikten av att de är närvarande.

Utredningen bedömer att 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 gruppnivå. Vidare bedömer utredningen att Skolverket bör ges i uppdrag att i allmänna råd ta fram variabler och riktlinjer för skolors uppföljning av frånvaro på individnivå. SKL ser behov av gemensamma variabler för frånvaroregistreringen hos huvudmännen för att den statistik Skolverket samlar in ska bli jämförbar. Vi vill emellertid understryka vikten av att de allmänna råden utformas så att variabler och riktlinjer inte bli alltför detaljerade eftersom det kan leda till en ökad arbetsbelastning på skolorna.

Utredningen bedömer att det på varje skola bör finnas en funktion som kontinuerligt följer frånvaro på individ- och skolnivå. SKL delar utredarens bedömning att det kan finnas ett värde i en särskild funktion som följer upp skolfrånvaron.

Skolmiljöns betydelse för närvaro

Utredningen bedömer att Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram innehåll i en nationell utbildning för elevskyddsombud och svara för att information om utbildningen sprids till skolhuvudmän. Vidare bedömer utredningen att huvudmannen bör erbjuda elevskyddsombuden den nationellt framtagna utbildningen på sina skolor.

SKL ser positivt på att det tas fram ett innehåll till en utbildning för elevskyddsombud som skolhuvudmän kan använda sig av om det finns behov av det, men vi vill understryka att det är ett erbjudande, och därmed frivilligt för skolhuvudmännen att använda sig av.

Närvaroarbete – från att uppmärksamma och kartlägga till att åtgärda frånvaro

Utredaren föreslår att skolarbetet ska förläggas så att eleverna så långt som möjligt får sammanhållna skoldagar. SKL anser att detta är angeläget men i nuvarande skollag finns redan en reglering om det som vi bedömer är tillräcklig. Vi kan också konstatera att skoldagens disposition inte sällan påverkas av faktorer som ligger utanför den enskilda skolans mandat att besluta om, till exempel skolskjuts. I likhet med i vårt yttrande över Gymnasieutredningens betänkande (dnr 16/06889) avstyrker vi förslaget om en förstärkt reglering om sammanhållna skoldagar.

Problematisk frånvaro

Utredningen föreslår att rektors, huvudmannens och hemkommunens ansvar för att vidta åtgärder ska tydliggöras i skollagen. Utgångspunkten är risken för att frånvaron får en negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. SKL delar utredningens uppfattning och anser att det är rimligt att samma skyldigheter ska gälla för alla huvudmän, såväl offentliga som enskilda. Mot bakgrund av detta tillstyrker vi förslaget.

Vidare föreslår utredaren att skolan skyndsamt ska göra en utredning om frånvaron är så omfattande att den riskerar att ha en negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. SKL instämmer i att det är viktigt att snabbt ta reda på orsakerna till frånvaron. Vi anser vidare att det är rimligt att koppla skyldigheten att utreda till risken att frånvaron får negativ inverkan på elevens möjligheter att klara kunskapskraven och de sociala målen. Detta förslag står i samklang med den reglering som rör elevers rätt till särskilt stöd. Mot bakgrund av detta tillstyrker vi utredningens förslag.

Rektor föreslås ansvara för utredningen om frånvaron och att de åtgärder vidtas som skäligen kan krävas för att eleven ska delta i verksamheten. Utredningen ska göras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan om det inte är obehövligt. Vi delar utredningens uppfattning att utredningen måste göras i samråd med elev och vårdnadshavare för att problembilden och åtgärderna som sedan föreslås

Ert dnr:
U2017/00057/S

ska få önskad effekt. SKL tillstyrker utredningens förslag om rektors ansvar och att utredningen ska göras i samråd.

Utredningen föreslår att rektor ska se till att frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål snarast anmäls till huvudmannen. SKL anser att huvudmannen regelbundet behöver få information om elevernas närvaro på skolenheterna men vi ställer oss tveksamma till värdet av att frånvaron snarast ska anmälas. Det innebär ytterligare en administrativ börda för den enskilda skolan. Vår inställning är att fokus bör vara på skolans agerande istället för administrativa rutiner. Mot bakgrund av detta avstyrker vi utredningens förslag till reglering i skollagen i det här avseendet.

Utredningen föreslår att de åtgärder som vidtas med anledning av frånvaro ska dokumenteras och att rektor ansvarar för att detta genomförs. SKL ser att det finns ett värde för eleven och skolan att åtgärderna dokumenteras, men vi vänder oss mot en ökad detaljreglering i skollagen och avstyrker därför utredningens förslag.

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om åtgärder vid frånvaro. SKL har inget att erinra mot detta.

Utredaren anser att Skolverket 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. SKL konstaterar att det redan finns allmänna råd om skolfrånvaro, men vi har inget att erinra mot att dessa revideras om det finns behov av det.

Elevhälsans viktiga roll

Utredningen bedömer att regeringen bör tillsätta en särskild utredare som ska föreslå hur elevhälsans främjande, förebyggande och åtgärdande arbete kan konkretiseras närmare i lagstiftning. SKL bedömer att det varken är möjligt eller lämpligt att reglera elevhälsans konkreta hälsofrämjande, förebyggande och åtgärdande arbete i lagtext. SKL ser en risk att ökad reglering flyttar fokus från att utveckla lösningar utifrån elevernas och skolans behov till att uppfylla skollagens ökade krav, vilket inte alltid speglar de reella behoven.

Motivation till närvaro – studie- och yrkesvägledning

Utredningen bedömer att 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. SKL:s bedömning är att det är mer verksamt att utbilda fler studie- och yrkesvägledare för att öka skolhuvudmännens möjligheter att rekrytera dessa.

Utredningen föreslår att studie- och yrkesvägledaren, eller den person som fullgör dennes uppgifter, ska uppmärksamma elever som är frånvarande då frånvaron riskerar att ha en negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Studie- och

yrkesvägledaren föreslås informera och vägleda dessa elever inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen.

SKL konstaterar att studie- och yrkesvägledare ofta ingår som en av yrkesgrupperna i skolornas elevhälsoteam, vilket underlättar samarbete kring elever med skolfrånvaro. Att studie- och yrkesvägledaren och elevhälsans yrkesgrupper uppmärksammar och agerar för att motverka skolfrånvaro är centralt. SKL ser däremot en risk för onödig detaljreglering i läroplanen och avvisar därför förslaget om att just studie- och yrkesvägledarna ska uppmärksamma elever med skolfrånvaro.

Samverkan – närvaro med gemensamma krafter

Utredningen bedömer att rektor tillsammans med elevhälsan bör utveckla arbetssätt och en organisation som underlättar lärares möjlighet att få råd och stöd kring bemötande av elever, vilket kan bidra till att förebygga frånvaro och främja närvaro. SKL delar utredningens uppfattning att samarbete mellan lärare och elevhälsans yrkesgrupper är centralt i skolans arbete med att förebygga skolfrånvaro. Detta samarbete är ofta en förutsättning för att skolan ska kunna utveckla inkluderande lärmiljöer.

Utredningen bedömer att 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. SKL vill understryka sambandet mellan hälsa och lärande, att skolan kan fungera som en friskfaktor.

Överlämningar vid övergång inom och mellan skolor

Utredningen föreslår att det ska göras en systematisk överlämning när elever övergår från en skolenhet till en annan inom skolformen eller mellan skolformer. Överlämningen avser relevanta uppgifter som kan behövas för att underlätta elevernas övergångar mellan skolenheter. Detta förslag liknar det som Gymnasieutredningen lade fram i sitt betänkande. SKL ser positivt på förslagets inriktning, men avstyrker att det regleras i skollagen.

Utredningen föreslår att det i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna ska anges att läraren vid övergångar mellan skolor särskilt ska uppmärksamma elever vars frånvaro riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. SKL anser att övergångar mellan skolor och skolformer är viktiga för att elever ska få det stöd de behöver i sitt lärande och skolsituation. Huvudmännen kan behöva utveckla rutiner för detta. Av läroplanen framgår redan att läraren särskilt ska uppmärksamma elever som är i behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Vi bedömer att läroplanen inte kan nämna alla faktorer som är angelägna att ta hänsyn till vid övergångar. Det viktiga är att övergångarna genomförs på ett bra sätt och att all angelägen information om eleven överförs. Mot bakgrund av detta avstyrker SKL utredningens förslag om ändringar i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna.

Utredningen föreslår att elevens ogiltiga frånvaro ska redovisas i elevens avgångsintyg som utfärdas om en elev slutar utbildningen hos en huvudman utan att slutbetyg utfärdas, det vill säga om eleven byter skola. Syftet med förslaget är att information om frånvaro utan giltigt skäl ska följa med eleven vid övergång till en ny skola. SKL tillstyrker detta förslag eftersom sådan information är viktig för den nya skolan att få del av.

Huvudmannens skyldigheter och hemkommunens åtgärder inom ramen för skolpliktsbevakningen

Utredningen föreslår att enskilda huvudmän i likhet med vad som gäller för offentliga huvudmän ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. SKL anser att det är viktigt att samma krav ställs oavsett huvudman och tillstyrker därför utredningens förslag.

Utredningen föreslår vidare att huvudmannen ska lämna uppgift till hemkommunen om en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet eller är frånvarande på ett sätt som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål om huvudmannen är en annan än hemkommunen. SKL tillstyrker detta förslag mot bakgrund av att hemkommunen har det yttersta ansvaret för att barn bosatta i kommunen får tillgång till den utbildning de har rätt till.

Hemkommunens ansvar för samordnande av insatser

Utredningen föreslår att hemkommunen ska samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs i frågor som rör elever med frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. SKL konstaterar att de kommuner som arbetar framgångsrikt med att minska skolfrånvaro har en väl utvecklad samverkan mellan skolan och exempelvis socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. SKL delar utredningens uppfattning om att hemkommunen bör ta det samordnande ansvaret och väljer mot bakgrund av detta att tillstyrka utredningens förslag.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018 och SKL har inget att erinra mot detta.

SKL konstaterar att de förslag som innebär nya uppgifter för kommunerna bör ersättas enligt finansieringsprincipen.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande