

2017-04-13

TJÄNSTESKRIVELSE
KFKS 2017/335

Kommunstyrelsen

SOU 2016:94 ”Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera”

Yttrande till regeringen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar utbildningsnämndens förslag till yttrande över SOU 2016:94 ”Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera”.

Sammanfattning

Regeringens utredare har i SOU 2016:94 ”Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera” föreslagit ett flertal åtgärder för att kartlägga och analysera orsakerna till frånvaro och föreslå hur skolan bättre kan främja närvaro och vidta åtgärder vid problematisk frånvaro.

Utbildningsnämnden har tagit fram ett förslag till yttrande från Nacka kommun, som utgår från att nämnden anser att de flesta förslag är felriktade. Om en elev är i behov av stöd har skolan enligt skollagen redan ett tydligt ansvar att agera och sätta in åtgärder. Förslagen inkräktar på rektors delegerade ansvar att på bästa sätt organisera sin verksamhet, staten ska inte detaljstyra detta. Utbildningsnämnden föreslår att Nacka kommun, ska avstyrka utredningens förslag i stort, men ställa sig positiv till tre förslag.

- Utbildningsnämnden ser fördelar med att förtydliga ansvarsfördelningen inom skolverksamheten och anser de kan förtydligas ytterligare.
- Förslaget att det ska ske en systematisk överlämning av relevanta uppgifter mellan skolor och mellan skolformer är bra.
- Det är positivt att hemkommunen ska samordna insatser för elevens bästa.

Stadsledningskontoret föreslår att utbildningsnämndens förslag till yttrande antas, med mindre språkliga justeringar.



Ärendet

Utbildningsnämndens ordförande har i delegationsbeslut den 7 april 2017 föreslagit kommunstyrelsen att anta förslaget yttrande över SOU 2016:94 "Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera".

Som underlag för nämndens beslut förelåg följande redovisning av ärendet från utbildningsenheten.

Underlaget för utbildningsnämndens förslag till beslut

Regeringens utredare har haft 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.

Utredningen konstaterar att det vetenskapliga stödet för att förebygga frånvaro och främja närvaro är begränsat. Förslagen och bedömningar utgår därför från kända riskfaktorer och erfarenheter från skolor och kommuner.

Enligt utredningen syftar förslagen 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. Förslagen 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. Med problematisk frånvaro avses 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.

Nedan redogörs för de förslag som utredningen lagt fram. Om inte annat anges är det förändring i skollagen som föreslås. Nacka kommun är inte remissinstans men väljer att yttra sig över förslaget.

Skyldighet att utreda och vidta åtgärder

Utredningen anser att skyldighet att vidta åtgärder vid viss nivå av frånvaro kan ha en attitydpåverkan och föreslår nedanstående lagreglerade krav:

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.

Huvudmannens ansvar

För att tydliggöra att huvudmannen har ett ansvar föreslår utredningen att oavsett driftsform ska huvudmannen 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. Samma regler ska gälla oavsett skolform.

Samverkan – hemkommunens ansvar

Hemkommunens ansvar för skolpliktsbevakningen ska också innebära att samordna insatser som kan krävas. För elever med frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, ska hemkommunen samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs om inte en sådan samordning är uppenbart obehövlig.

Sammanhållna skoldagar

Utredningen vill tydliggöra att skolarbetet ska förläggas så att eleverna så långt som möjligt får sammanhållna skoldagar. Utredningen har visat att håltimmar o.d. påverkar närvaron negativt. Tillägget ska göras i skolförordningen.

Studie- och yrkesvägledning

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. Funktionen avseende studie- och yrkesvägledaren ska tydliggöras i läroplanen.

Systematisk överlämning

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.

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.

I likhet med terminsbetyg ska omfattningen av elevens ogiltiga frånvaro redovisas i elevens avgångsintyg. Detta tillägg görs i skolförordningen.

Utredningens bedömningar utöver författningsförslag

- Utredningen bedömer att det finns behov av en mer enhetlig uppföljning av frånvaro och att bedömning av problematisk frånvaro bör göras på likvärdigt sätt. Skolverket bör därför ta fram allmänna råd om gemensamma gränsvärden för problematisk frånvaro.
- Skolverket bör samla in nationell statistik om giltig och ogiltig frånvaro. Skolorna ska registrera och analysera frånvaron vid varje lektionsspass utifrån givna variabler och riktlinjer. Uppföljning ska kunna analyseras per dag, över tid, på individnivå och på gruppnivå. Skolverket ska utforma variabler och riktlinjer för uppföljning på individnivå.
- För att identifiera elever och sätta in tidig och rätt hjälp genom att följa frånvaromönster bedömer utredningen att det ska finnas en funktion på skolan som ansvarar för att kontinuerligt följa frånvaron.
- Personal som möter barn och ungdomar i skolan, inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska i förebyggande syfte ha kunskap om riskfaktorer vid problematisk frånvaro.
- Då eleverna bäst känner sin skolmiljö och vad som kan påverka frånvaron, bör de göras delaktiga genom att medverka i arbetsmiljöarbetet. Skolverket bör ta fram innehåll i en nationell utbildning för att stärka elevskyddsombuden som huvudmän ska erbjuda.
- Elevhälsan ska samverka med övrig personal på skolan. Då elevhälsans ansvar och roll i arbetet med frånvaro inte är tydliggjort bör rektor tillsammans med elevhälsan utveckla arbetssätt för att stödja lärare i bemötande av elever.



- Utredningen finner att brist på kompetens för studie- och yrkesvägledning är oroväckande. En särskild utredare bör därför tillsättas för att föreslå åtgärder för att öka elevers tillgång till personal med sådan kompetens som kan tillgodose elevernas behov av studie- och yrkesvägledning.
- Utredningen anser också att 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.
- 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.
- Statens skolinspektion bör ges i uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av skolornas närvaroarbete.

Utbildningsenhetens överväganden

Utbildningsenheten bedömer att utredningens förslag till väsentlig del missar det som är skolans uppdrag och ansvar: *Alla* elever ska uppnå kunskapskraven. Huvudmannen och rektor har ett tydligt uttalat ansvar för att de elever som har svårigheter att nå kunskapskraven, ska få den hjälp och det stöd de behöver. Det kan vara genom extra anpassningar eller särskilt stöd med åtföljande åtgärdsprogram. Det är reglerat i skollagen redan idag.

Det finns en icke obetydlig risk att utredningens förslag skulle kunna leda till minskad likvärdighet, då endast sådant som gäller frånvaron som orsak till att elever inte når kunskapskraven ska detaljregleras. Detaljregleringen kan bli missriktad då elever med andra svårigheter inte har särskilda lagregleringar. Det är alltid huvudmannen och rektorer som har ansvar för att stödja eleverna på bästa sätt. Det krävs inte specialregleringar för vilka orsakerna är till att eleverna inte når målen.

Utredningens förslag innebär också en detaljreglering för hur rektor ska organisera sin verksamhet, till exempel att en särskild anställd ska ha ansvar för frånvaron.

Utbildningsenheten anser att det måste vara rektors beslut hur skolan ska organiseras och hur elevernas behov bäst ska tillgodoses – inte statens.

Det finns också en problematik avseende förslaget att Skolverket ska definiera vad som är gränsvärden för problematisk frånvaro. Skolverket ska också samla in statistik om såväl giltig som ogiltig frånvaro. Skolans personal är de som har bäst kunskap om sina elever och vilka av dessa som det eventuellt finns anledning att vara oroliga för. Skolan har som sagt ett ansvar för att uppmärksamma elever med svårigheter och agera utifrån det. Det kan också vara så att en elev kan ha beviljats längre ledighet, och har därmed längre frånvaro utan att den är problematisk.

Kravet på individuell studieplan för elever i årskurs 6-9 har tagits bort och en av anledningarna var att minska lärarnas arbetsbörda. Förslagen i denna utredning ökar däremot på lärarnas arbetsuppgifter. Utredningen föreslår krav på att lärarna ska analysera frånvaron dagligen - utifrån givna variabler och riktlinjer. Det är självfallet viktigt att lärarna uppmärksammar frånvaro, men hur det ska göras är återigen en organisatorisk fråga för rektor.

Utbildningsenheten avslår utifrån ovanstående överväganden utredningens förslag i stort, men ställer sig positiv till tre förslag:

- Utredningen föreslår att det tydliggörs i skollagens 3 kap 22 § att alla huvudmän, oavsett driftsform, har ett ansvar att tillse att elever under dess ledning ska fullgöra sin skolgång. Utbildningsenheten anser att det är bra att detta ansvar förtydligas, men vill också tillägga att skollagen är otydlig på vad som menas när ”kommunen” anges i befintlig lagtext i ovan angivna paragraf. Det borde tydliggöras vad som avses med ”kommunen”; är det hemkommunen, lägeskommunen eller huvudmannen.
- Utbildningsenheten anser det också positivt att utredningen trycker på vikten av systematiska överlämningar vid övergångar mellan skolformer men även när skolbyten sker. Det ska enbart vara relevanta uppgifter som ska överlämnas. Men, liksom i Nackas yttrande över ”Gymnasieutredningen” bör ett nationellt it-stöd utvecklas för att stödja skolorna i detta arbete som kan bli mycket omfattande.
- Utbildningsenheten anser att det kan vara positivt att i och med att hemkommunen ansvarar för skolpliktsbevakningen, ska hemkommunen också samordna insatser med andra om sådana är behövliga. Men, det måste gälla alla elever som inte fullföljer skolplikten, oavsett anledning.

Slutligen vill utbildningsenheten peka på att Sverige har en mål- och resultatstyrd skola med ett långtgående delegerat ansvar till hemkommun, huvudman och rektor. Barn och elever ska få det stöd de behöver om de riskerar att inte nå kunskapskraven. Hur uppdraget ska organiseras och utföras är huvudmannens och rektors uppgift. Staten har gett tillsynsansvaret för skolverksamheten till Skolinspektionen som granskar att skolorna följer de lagar och förordningar som ska styra skolverksamheten. Om Skolinspektionen finner att skolorna brister i sitt uppdrag att tillgodose elevers rätt till likvärdig utbildning, finns det i dag lagstöd för Skolinspektionen att agera.

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen antar det förslag till yttrande som utbildningsnämnden har tagit fram. Dock föreslås vissa smärre språkliga justeringar, som nämndens ordförande har uppmärksammat.



Ekonomiska konsekvenser

I underlaget för utbildningsnämndens beslut anges att ärendet inte har några direkta ekonomiska konsekvenser. Stadsledningskontoret delar bedömningen.

Konsekvenser för barn

Utredningens syfte är att säkerställa elevers rätt till likvärdig utbildning, med detaljreglering avseende frånvaro. Utbildningsnämnden anser att det finns risker med förslagen i utredningen att detaljregleringen inte främjar likvärdigheten, utan att de kan få motsatt effekt.

Bilagor

1. Ordförandebeslut utbildningsnämnden
2. Förslag till yttrande över SOU 2016:94 Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera
3. [SOU 2016:94 Saknad!](#)

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör
Stadsledningskontoret

Susanne Nord
Utbildningsdirektör