

2022-08-24

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: UBN 2022-00148

Anmälningar av skolpliktiga elevers upprepade eller längre frånvaro läsåret 2021/2022

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden noterar informationen till protokollet.

Sammanfattning

Under läsåret 2021/2022 har sammanlagt 181 påbörjade utredningar om skolpliktiga elevers upprepade eller längre frånvaro rapporterats till utbildningsenheten. Av de 181 påbörjade utredningar har 76 rapporterats som slutförda. Av de 76 slutförda utredningarna kan 57 procent av eleverna anses som långvarigt frånvarande.

Orsaker till frånvaro handlar oftast om sjukdom, psykisk ohälsa och rädsla för Covid-19.

Ärendet

Utbildningsenheten rapporterar i detta ärende statistik avseende anmälningar gällande skolpliktiga Nackaelever med upprepade eller längre frånvaro under läsåret 2021/2022 från september till juni. Anmälan om frånvaron har inrapporterats till utbildningsenheten av huvudmän och skolor.

Skollagen har förtydligats om vilket ansvar rektor, huvudman och hemkommun har i fråga om skolpliktiga elevers upprepade eller längre frånvaro. Ansvarsfördelningen beskrivs nedan.

Skollagen om skolplikt och ansvarsfördelning

Alla barn som är bosatta i Sverige har skolplikt¹ från höstterminen det år barnen fyller sex år till dess att de avslutar grundskolan eller motsvarande². Nedan beskrivs ansvarskedjan för att barnen fullgör sin skolplikt.

¹ Skolplikten gäller inte för barn som är varaktigt bosatta utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola. Skolplikt gäller inte för barn som vistas i landet utan att vara folkbokförda här. För vissa av dessa, till exempel barn som vistas här på grundval av EU-rätten, är asylsökande, papperslösa eller barn till diplomater, gäller dock att de har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn.

² Med motsvarande avses skolförmerna grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan.

Vårdnadshavarens ansvar

Vårdnadshavare har en skyldighet att se till att barnet kommer till skolan och fullgör sin skolplikt. Om vårdnadshavare brister i sitt föräldraansvar och inte gör vad de kan för att få barnet till skolan, kan de föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Föreläggandet kan även förenas med vite.

Rektors ansvar

Om en elev har upprepad eller längre frånvaro ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas. När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.

Huvudmannens ansvar

Huvudmannen ska se till att skolpliktiga elever fullgör sin skolgång. Huvudman för de kommunala skolorna i Nacka är kommunstyrelsen med tjänstemannaorganisationen Valfärd skola och för de fristående skolorna är det respektive huvudman som har ansvaret.

Hemkommunens ansvar

I Nacka kommun är det utbildningsnämnden med tjänstemannaorganisationen utbildningsenheten som har ansvaret som hemkommun. Utbildningsenheten ska se till att alla skolpliktiga elever som är folkbokförda i Nacka har en skolplacering och bevaka att de faktiskt går i skolan.

Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får sin utbildning. Om en elev inte fullgör sin skolplikt och det beror på att vårdnadshavaren inte fullgör sina skyldigheter har hemkommunen möjlighet att förelägga vårdnadshavaren. Hemkommunen ska i frågor som rör skolpliktiga elever vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs.

Nuvarande rapporteringsmodell

Lagstiftningen säger att huvudmannen ska anmäla om elevs upprepade eller längre frånvaro till hemkommunen när utredning inleds. Inledda utredningar rapporteras enligt nuvarande rutiner i Nacka från huvudman till utbildningsenheten via en anmälan i två steg. Den första används för rapportering av frånvaro när utredning inleds och den andra när skolans utredning är klar och skolan har kommit fram till ett resultat omorsakerna till elevens frånvaro.

Forskning om skolfrånvaro

Det behövs ofta många och tidskrävande åtgärder för att skolan ska lyckas vända en omfattande skolfrånvaro. Ju längre tid elever är frånvarande, desto mer riskerar de att

komma efter i skolarbetet och hamna utanför den sociala gemenskapen och på lång sikt riskerar att drabbas av psykisk ohälsa och arbetslöshet.

Forskning visar att skolan kan göra mycket för att elever inte ska förlora värdefull tid i skolan. Skolan kan främja närvaro bland annat genom tidiga insatser och genom att ha individens behov i fokus. Detta kräver ett systematiskt och samordnat arbete som inkluderar alla i skolan. Det är viktigt att all skolpersonal deltar i arbetet med att främja närvaro, utifrån sin roll och sitt uppdrag.

Huvudmannens uppdrag är att ge stöd till rektorn i arbetet med att skapa rutiner för att främja närvaron. Det kan till exempel handla om att ta fram gemensamma rutiner för skolor som huvudmannen ansvarar för.

I arbetet med att främja elevers närvaro i skolan lyfter forskningen fram vikten av att arbeta förebyggande och systematiskt utifrån områdena

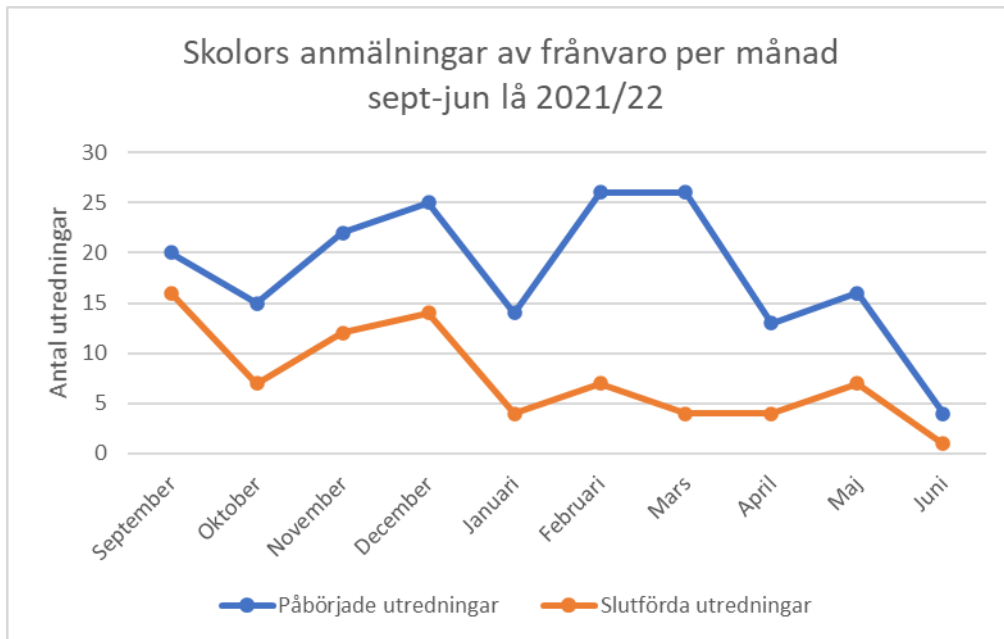
- organisation och systematik
- god lärandemiljö
- trygghet och delaktighet.

Hur en skola eller skolenhet är organiserad kan främja elevernas närvaro. Forskning visar att det är viktigt att arbeta med följande faktorer:

- helhetsperspektiv och systematik i arbetet med närvaro i skolan
- ett gott skolklimat
- främjande och förebyggande elevhälsoarbete
- trygga övergångar mellan skolformer
- dialog och samverkan med vårdnadshavare och det omgivande samhället.

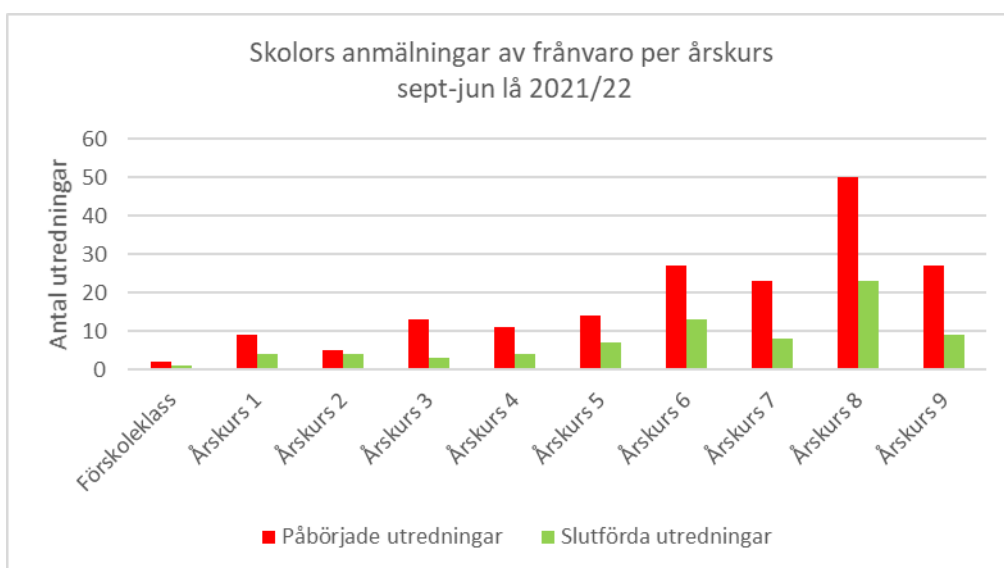
Antal anmälningar och orsaker till frånvaron

I diagrammet nedan visas antalet inkomna anmälningar från augusti/september 2021 till och med juni 2022. Den blå linjen visar antalet anmälningar som avser anmälan om påbörjade utredningar och den röda avser anmälan om slutförda utredningar.



Totalt har 181 anmälningar gjorts om påbörjade utredningar, vilket är 10 färre än föregående år. Av dem så är det 76 som har anmälts som slutförda.

Föregående läsår hade drygt 50 procent av utredningarna slutförts. Problemet kvarstår alltså detta läsår. Det är ca 42 procent av de 181 påbörjade utredningarna som är slutförda. Det är ca 10 procentenheter lägre än i fjol.



Som framgår av bilden ovan är antalet anmälningar om påbörjad utredning högst för elever i högstadiet och lägst för elever i förskoleklass.

I underlaget om de 76 slutförda utredningarna går det att urskilja vilka orsaker som ligger bakom elevers frånvaro. Orsakerna kan sammanfattas med sjukdom, psykisk ohälsa och rädsla för Covid -19. Den absolut största frånvaroorsaken är social ångest och stress. I 90 procent av de fallen finns en neuropsykiatrisk diagnos (NPF). I några få fall har vårdnadshavarna rest utomlands och inte meddelat skolan och utbildningsenheten. I dessa fall är eleven tillbaka på skolan.

Skolinspektionen använder i sin rapport 2016 två begrepp. Det är ströfrånvaro och sammanhängande frånvaro. De definierar ströfrånvaro som frånvaro på 5–20 procent under minst två månader, och definierar sammanhängande frånvaro som total frånvaro under minst en månad. Utbildningsenheten har använt begreppet långvarig frånvaro i de fall eleven har haft mer frånvaro än 20 procent under två månader. Av de 73 slutförda utredningarna kan 57 procent av eleverna anses som långvarigt frånvarande.

I de allra flesta fall som utbildningsenheten behövt ta kontakt med vårdnadshavare och skolor, i syfte att utreda om vårdnadshavarna tar sitt ansvar, framgår att vårdnadshavarna gör det. Ofta finns en samverkan mellan skola, elev/familj och andra myndigheter som socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och habilitering. I ett fall har utbildningsenheten utrett om vårdnadshavaren har brustit i sitt ansvarstagande och om ett föreläggande ska utfärdas. Innan föreläggande utfärdas genomfördes ett möte mellan huvudman, hemkommun och vårdnadshavaren där vårdnadshavare fick information om att föreläggande skulle kunna utfärdas. Inget föreläggande utfärdades då vårdnadshavarna inte hade brustit i sitt ansvarstagande och eleven är nu tillbaka i skolan.

Intervjuer med huvudmän om deras arbete med elevers frånvaro

Under våren 2022 genomförde utbildningsenheten intervjuer med huvudmän för att få kunskap om hur huvudmän arbetar med elevers frånvaro och elevers rätt till utbildning och för att kunna utveckla utbildningsenhetens arbete.

Inför intervjuerna gjordes ett urval av huvudmän i Nacka kommun av kommunala och fristående skolor, stora och små huvudmän och de som har många och få anmälningar. De som fick frågan om intervju var Valfärd skola, Pysslingen Förskolor och Skolor AB, Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, Kunskapsskolorna i Sverige AB, Jensen Education AB och Stiftelsen Viktor Rydberg. De huvudmän som svarade på de utskickade frågorna och ville delta i intervjuerna var Valfärd skola, Kunskapsskolorna i Sverige AB, Pysslingen Förskolor och Skolor AB, Stiftelsen Viktor Rydberg.

Huvudmännen fick frågor som de skulle svara skriftligt på. Utifrån de skriftliga svaren hade utbildningsenheten fördjupningsintervjuer med följdfrågor. Frågorna som ställdes var:

1. Hur ser era rutiner ut när det gäller frånvarohantering
2. Hur rapporterar skolorna frånvaro till er som huvudman.
3. Vad är ert nästa steg som huvudman efter ni har tagit emot skolorna rapporter.
4. Hur ser era rutiner för arbetet att elever ska komma tillbaka till undervisning.
5. Hur och när sker uppföljning av rapporteringen
6. Vilket stöd ger ni som huvudman, rektorerna på de enskilda skolorna.

Vad som framkom i intervjuerna

Samtliga skolor använder ett digitalt system för att registrera all typ av frånvaro. Denna registrering tar inte huvudmannen del av.

Samtliga huvudmän har rutiner för att följa upp upprepad och längre frånvaro. Den upprepade eller längre frånvaron anmäls till huvudman när utredning startas. Två av huvudmännen har muntliga genomgångar med skolorna av de aktuella eleverna varje vecka och med fördjupning månadsvis. Två av huvudmännen använder ett digitalt anmälningssystem. Valfärd skola håller på att utveckla en digital tjänst där skolorna även ska kunna gå in och avsluta anmälningar. Pysslingen Förskola och Skola AB utvecklar också en digital tjänst men planerar att fortsätta med muntliga genomgångar som komplement.

Samtliga huvudmän uppger att de stöttar skolorna i arbetet med att få tillbaka eleverna till skolan. Detta stöd ser olika ut. Pysslingen Förskola och Skola AB har skolchefer som stöttar rektorerna men de framhåller också att deras jurister och det centrala elevhälsoteamet finns tillgängliga för skolorna. De menar att det är oerhört värdefullt för rektorerna att vara ett samtal bort från juridiskt stöd. De berättar att de, som huvudman, vid behov omfördelar resurser mellan skolor.

Kunskapsskolan har också skolchefer som är i direkt kontakt med skolorna och ett nätverk med kuratorer och jurist men inget centralt elevhälsoteam.

Valfärd skola satsar mycket på digitalt stöd med bland annat mallar för utredningar i den så kallade rektorshandboken. De anordnar även workshops utifrån skolornas behov. Den centrala elevhälsan inom Valfärd skola är ett stöd till de kommunala skolornas arbete.

Viktor Rydberg lyfter fram att de har ett värdefullt samarbete med de andra skolorna som tillhör samma huvudman.

Två av de fyra huvudmännen har frånvarofrågan som en parameter i sitt systematiska kvalitetsarbete.

En fråga som väcks är när en frånvaro är upprepad eller längre. Pysslingen Förskola och Skola AB har en praxis på 20 procent medan de andra tre huvudmännen menar att det handlar om individuella bedömningar.

Utbildningsenhetens bedömning

Utbildningsenheten kan konstatera att 181 påbörjade utredningar anmälts av huvudmän och rektorer i Nacka kommun. Det är 10 färre anmälningar än i fjol. Att det är förhållandevis få anmälningar som inkommit kan bero på att det inte är fler elever som har upprepad eller längre frånvaro. Det kan också bero på att det finns ett visst mörkertal i och med att det åligger varje enskild huvudman att se till att anmälningar görs till utbildningsenheten,. Däremot redovisade de fyra huvudmännen som deltog i intervjuerna att de hade rutiner och kunskap om att anmäla påbörjade utredningar.

Om en elev är borta från skolan ofta eller länge måste rektorn snabbt utreda orsaken till frånvaron. Orsaken till en elevs frånvaro är nyckeln till att upprätta en handlingsplan som ska följas av all skolpersonal. Idag kan vi inte utläsa att alla utredningar är slutförda och därmed inte fullständiga. Det minskar möjligheten att få en tydlig bild av orsaker till skolfrånvaron.

Utbildningsenheten konstaterar att anmälningarna generellt sett inte görs av huvudmännen utan oftast av skolans ledning. Utbildningsenheten har kontinuerlig dialog med skolors ledning för att uppmärksamma huvudmännens ansvar och den möjlighet till stöd som huvudmännen ska vara till rektor när det gäller skolfrånvaro.

Under hösten kommer utbildningsenheten bjuda in grundskolans huvudmän för att de ska få dela kunskaper om hur de jobbar med upprepad och längre frånvaro. Både skolor och huvudmän upplever att arbetet är utmanande och viktigt.

Tjänstepersoner från utbildningsenheten, socialtjänsten, Barn- och elevhälsan och Vårdförskola har haft kontinuerliga träffar under läsåret för att gemensamt utveckla arbetet med upprepad och längre frånvaro. Utbildningsenhetens ledning ingår tillsammans med ledningen för Barn- och elevhälsan, socialtjänsten samt företrädare för aktörer i regionen i BUS-gruppen, som baseras på en lokal överenskommelse rörande barn i behov av särskilt (BUS) mellan Nacka kommun och Stockholms läns landsting. Gemensamt arbete kring skolplikt och oroväckande skolfrånvaro ingår i handlingsplanen och är föremål för erfarenhetsutbyte och workshops för ledning och medarbetare. Många olika professioner och ansvarsgrupper behöver gemensamt arbeta med upprepad och längre frånvaro.

Utbildningsenheten bjöd våren 2022 in Skolinspektionen till ett möte för att samtala om hemkommunens ansvar både generellt och i ett specifikt ärende. Den uppdelning som Nacka har i huvudman och hemkommun är ovanlig, och ett resonemang kring vad den innebär fördes. I samtalet fick utbildningsenheten bekräftelse att tolkningen av uppdraget är rätt.

Det finns möjlighet att ta del av Valfärd skolas arbete med upprepad och långvarig frånvaro i en tjänsteskrivelse till kommunstyrelsens verksamhetsutskott som presenteras i september.

Ekonomiska konsekvenser

Ärendet har inga direkta ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Av artikel 6 i barnkonventionen framgår att ett barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling. Rätten till utveckling (fysisk, mental, psykologisk, social, moralisk och andlig) handlar om att barnet ges de bästa förutsättningarna för att utvecklas som individ. Inom detta ryms bland annat rätten till hälsa och utbildning.

Alla i styrkedjan har ett ansvar för att elever med upprepad eller längre frånvaro kommer till skolan och fullgör sin skolplikt. En ofullständig utbildning försvårar ett aktivt deltagande i såväl yrkes- som samhällslivet, vilket i sin tur kan leda till utanförskap och ohälsa.

Carina Legerius
Enhetschef
Utbildningsenheten

Anna-Carin Olsson
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten