

Riktad tillsyn rapport

2011-06-28

Diarie nr: 40-2010:268

Riktad tillsyn inom området

# **Skolpliktsbevakning**

Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn

Innehållsförteckning .....	sid 2
Förord .....	3
1. Sammanfattning .....	4
2. Inledning .....	6
3. Resultat och bedömningar .....	8
3.1 Huvudmannens ansvar .....	8
3.2 Vad har vi sett på skolnivå? .....	13
3.3 Fristående skolors relation till kommuner .....	20
4. Övriga resultat .....	21
4.1 Långa ledigheter och varaktig vistelse utomlands.....	21
4.2 Hemundervisning och distansundervisning .....	22
5. Avslutande diskussion och slutsatser .....	24
6. Syfte och frågeställningar .....	26
7. Metod, urval och genomförande .....	27
8. Förändringar i nya skollagen .....	28
Referenser .....	29
Bilagor .....	30

## Förord

Skolinspektionens uppdrag är att med eleven i fokus ha tillsyn över det offentliga skolväsendet och fristående skolor. Alla barn och ungdomar har oberoende av bakgrund rätt till en skola som garanterar likvärdig utbildning med hög kvalitet i en trygg miljö.

Att ett område som skolpliktsbevakning är viktigt att uppmärksamma beror på att det handlar om skolpliktiga barns rätt till utbildning. Alla elever har rätt att gå i skolan. Kommunen som huvudman för skolan har det yttersta ansvaret att se till att alla elever i kommunen får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Detta innebär att varje elev ska ha en skolplacering, en skola att gå till. Men det innebär också att kommunen ska se till att alla skolplacerade elever faktiskt går i skolan och deltar i utbildningen.

Syftet med den riktade tillsynen inom området skolpliktsbevakning är att bidra till utveckling genom att visa vad som kan förbättras och att ge exempel på framgångsfaktorer för att alla skolpliktiga barns rätt till utbildning ska tillgodoses. Tillsynen har genomförts hösten 2010 i 28 kommuner, 32 kommunala och 18 fristående skolor. Inriktning har varit mot grundskolans årskurser 7–9, både där det finns indikationer på behov av förändring och utveckling och av dem som funnits uppfylla författningarnas krav med avseende på skolpliktsbevakning.

Skolinspektionens iakttagelser och bedömningar redovisas i form av enskilda beslut för de kommuner och skolor som har granskats och behandlas också i denna övergripande rapport. Tillsynen syftar inte till att ge en generell bild av skolpliktsbevakningen i landets alla kommuner och vid dess grundskolor och fristående grundskolor. Men innehållet i denna rapport kan också vara till nytta för alla de kommuner och verksamheter som inte har ingått i tillsynen.

Projektledare är Jonas Nygren, Skolinspektionen i Göteborg. Av bilaga 1 framgår vilka kommuner, skolor och fristående skolor som ingått i tillsynen. Besluten för respektive verksamhet finns på Skolinspektionens webbplats: [www.skolinspektionen.se/skolplikt](http://www.skolinspektionen.se/skolplikt)

**Stockholm 2011**

**Ann-Marie Begler**

Generaldirektör

**Carina Abréu**

Avdelningschef

## 1. Sammanfattning

Alla elever har rätt att gå i skolan. Kommunen som huvudman för skolan har det yttersta ansvaret för att alla elever i kommunen får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Kommunens ansvar kan inte överlåtas på någon annan. Skolplikten får också fullgöras i en fristående skola. De fristående skolorna har dock ett eget ansvar att bevaka att elever som de tagit emot får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Huvudmannen för en fristående skola har anmälningsskyldighet till elevens hemkommun om en elev är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak. Den fristående skolan måste därför ha ett system för att kontrollera elevens närvaro i skolan. Skolan ska snarast lämna uppgift till elevens hemkommun om en elev börjar eller slutar vid den fristående skolan.

Granskningen genomfördes hösten 2010 och omfattar 50 skolor varav 32 kommunala och 18 fristående i totalt 28 kommuner. Granskningen är inriktad på om man på skol- och kommunnivå har fungerande rutiner inom området skolpliktsbevakning. Varje granskad kommun, skola och fristående skola har fått ett eget beslut från Skolinspektionen.

### **Två till fyra elever med stor ogiltig frånvaro i varje skola**

Tillsynen visar att många av de kommuner, skolor och fristående skolor som ingått har fungerande rutiner inom området skolpliktsbevakning. Trots det har de granskade skolorna i genomsnitt två till fyra elever med stor ogiltig frånvaro i årskurserna 7–9.

### **Samlad bild saknas**

De brister som finns på kommunal nivå rör bland annat kommunens rutiner för skolplacering. Det finns också brister i hur kommunen tar ansvar för att eleverna verkligen går i skolan. Flera kommuner saknar en samlad bild av frånvarosituationen vid kommunens skolor.

### **Skolorna behöver kommunalt stöd**

På skolnivå görs vanligen stora insatser för elever med stor ogiltig frånvaro, men resultatet visar ofta att de åtgärder som skolan vidtar inte är tillräckligt effektiva. Åtgärderna följs inte alltid upp; de utvärderas och omprövas inte heller i tillräcklig omfattning. Det förekommer även brister i hur skolorna utreder orsakerna till frånvaron. Bristfälliga åtgärder kan leda till att eleverna inte kommer tillbaka i undervisning. I de fall där det finns en komplex problembild behövs troligen lösningar där fler aktörer, som socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri (BUP), är med och bidrar med sin kompetens.

För att detta ska fungera behöver kommunen stödja skolorna i arbetet med bredare lösningar som tydligt syftar till att få tillbaka eleverna i undervisningen.

### **Fristående skolor väntar med att anmäla**

De fristående skolor som ingått i tillsynen känner vanligen till sin anmälningsskyldighet till kommunen. Men det är inte helt ovanligt att skolan har väntat onödigt länge med att anmäla.

### **Förslag på åtgärder**

Nedan redovisas de viktigaste framgångsfaktorer som Skolinspektionen funnit i tillsynen och som bygger på forskning och beprövad erfarenhet.

- Tidig upptäckt och tidiga insatser vid stor ogiltig frånvaro är framgångsfaktorer för att få tillbaka elever i undervisning.
- Lärare ska främst fokusera på skolrelaterade orsaker till frånvaro. Vid komplicerade elevärenden bör ansvaret att utreda andra orsaker än skolrelaterade ligga på elevhälsan.
- Åtgärderna vid komplicerade elevärenden ska utformas utifrån en helhetssyn som avser elevens skolsituation, sociala relationer, hemsituation, fritid samt fysisk och psykisk hälsa.
- Kommuner måste ha kunskap om frånvarosituationen vid sina skolor för att kunna ta sitt ansvar. Det innebär att kunna identifiera, analysera och dra slutsatser samt ge stöd åt skolorna. Kommunen ska bistå skolorna i komplicerade elevärenden som kräver insatser av olika aktörer.

## 2. Inledning

Skolpliktiga barn som är bosatta i Sverige har en oinskränkt rätt att få grundläggande utbildning. Skolplikten är ett medel att säkerställa att barn får den utbildning de har rätt till.

Kontrollen av skolplaceringen har blivit en alltmer omfattande del av arbetet i många kommuner. De barn som finns i kommunen går i olika skolor med olika huvudmän, både kommunala och fristående. Samtidigt kan byten av skola ske när som helst under året. Detta medför att det kan uppstå svårigheter för kommunen att kontrollera och hävda skolplikten för dessa elever. Kommunens ansvar för skolpliktsbevakning är sammansatt och innebär inte bara att bevaka att barnen är skolplacerade utan också att bevaka att barnen faktiskt går i skolan.

Skolplikten medför en närvaroplikt för eleverna, det innebär skyldighet att delta i den utbildning som anordnas. Varje barn ska delta i utbildningen såvida inte barnet är sjukt eller har annat giltigt skäl att utebli. Det räcker inte med att skolans elever befinner sig på skolan, utan de måste delta i undervisningen.

Skolinspektionen har i sin regelbundna tillsyn konstaterat brister i skolpliktsbevakningen. Problemen på skolnivå rör ogiltig frånvaro. Dels så kallade hemmasittare som inte har varit i skolan under lång tid. Denna grupp av elever har vanligen en komplicerad situation och orsakerna till frånvaron är ofta svåra att utreda. Och dels så kallade skolkare som har en hög ogiltig ströfrånvaro. Det är angeläget att komma tillrätta med båda typerna av ogiltig frånvaro. Elever med fullständig frånvaro är en mindre grupp. Men om deras utbildning inte tillgodoses kan det medföra risker för dessa elevers utveckling på lång sikt. När det gäller skolkarna är det väsentligt att nå denna grupp även om risken för elevernas utveckling och lärande på lång sikt inte är lika påtaglig.

Skolverket har i sina rapporter <sup>1</sup> på området kommit fram till att omkring 12 000 elever har långvarig ogiltig ströfrånvaro, med andra ord skolk. Drygt 1 500 skolpliktiga elever har långvarig ogiltig frånvaro och benämns ofta som hemmasittare eller skolvägrare.

Syftet med den riktade tillsynen är att visa vad som kan förbättras och att ge exempel på framgångsfaktorer för att alla skolpliktiga barns rätt till utbildning ska tillgodoses.

Tillsynen har genomförts hösten 2010 och omfattar 28 kommuner och 50 skolor. Inriktning har varit mot grundskolans årskurser 7–9, både där det finns indikationer på behov av förändring och utveckling och av dem som funnits uppfylla författningarnas krav med avseende på skolpliktsbevakning.

---

<sup>1</sup> Skolverket (2008) Rätten till utbildning – Om elever som inte går i skolan, rapport 309 2008.  
Skolverket (2010) Skolfrånvaro och vägen tillbaka, rapport 341 2010.

I varje kommun och vid varje skola har det genomförts strukturerade intervjuer med representanter för kommunen, huvudmannen för den fristående skolan, rektor och annan personal. En samlad bedömning av intervjuresultat, dokument, och frånvarouppgifter ligger till grund för de beslut som fattats.

Av Skolverkets tidigare studier framgår att kommunerna inte har en samlad bild av skolsituationen för skolpliktiga barn. De skolplaceringsregister som kommunerna använder uppdateras inte kontinuerlig och skolbyten registreras inte omgående. I några fall saknar kommunerna kunskap om var barnen befinner sig och det kan inte heller uteslutas att barn befinner sig utomlands under lång tid <sup>2</sup>.

Skolpliktiga elever ska gå i skolan och delta i utbildningen om de inte är sjuka eller har annat giltigt skäl för att inte vara där. Ett giltigt skäl att vara frånvarande är beviljad ledighet. Enligt skollagen kan en elev beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. I grundskoleförordningen respektive särskoleförordningen anges att rektorn eller den rektor bestämmer kan bevilja sådan ledighet sammanlagt högst tio skoldagar under ett läsår. Om det finns synnerliga skäl, får styrelsen bevilja längre ledighet.

Skolverkets rapporter och Skolinspektionens tillsyn visar att kommuner inte har kunskap om hur omfattande den ogiltiga frånvaron är i skolorna. I en av Skolinspektionens kvalitetsgranskningar, som rör gymnasieskolan men vars resultat kan antas gälla också för den obligatoriska grundskolan, framgår det att skolorna lyfter fram elevernas frånvaro som den enskilt viktigaste faktorn för bristande framgång i studierna. Men skolorna analyserar inte alltid vad frånvaron beror på eller vilka förutsättningar som råder för undervisningen <sup>3</sup>.

Många skolor blir lämnade åt sig själva med de problem som finns med ogiltig frånvaro. För att kunna komma tillrätta med ogiltig frånvaro måste kommunerna ha en mer aktiv roll. Om kommunerna ska kunna uppfylla sitt ansvar måste kunskap och fakta samlas in om den ogiltiga frånvarons omfattning för att kommunerna ska få en bättre översikt av situationen vid sina skolor och därmed få underlag för att kunna se till att eleverna fullgör sin skolgång.

---

<sup>2</sup> Skolverket (2008) Rätten till utbildning – Om elever som inte går i skolan, rapport 309 2008.

<sup>3</sup> Skolinspektionen (2009) Varannan i mål – Kvalitetsgranskning av gymnasieskolors förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning, rapport 2009:1 sid 14.

### 3. Resultat och bedömningar

Kommunerna måste ha en fungerande skolpliktsbevakning för att elevernas rätt till utbildning ska tillgodoses och för att alla elever ska få förutsättningar för att kunna fullgöra sin utbildning. Det har resulterat i följande frågeställningar:

- Har kommunen fungerande rutiner för bevakning av att alla skolpliktiga barn som ska vara folkbokförda i kommunen är skolplacerade eller får sin utbildning på annat föreskrivet sätt?
- Har kommunen och skolorna fungerande rutiner för frånvarorapportering?
- Fullgör huvudmannen för de fristående skolorna sin anmälningsskyldighet till hemkommunen när skolpliktig elev i de fristående skolorna är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak?
- Lämnar huvudmannen för de fristående skolorna snarast uppgift till elevens hemkommun när skolpliktig elev börjar eller slutar vid skolan?
- Har skolorna fungerande rutiner för att ta reda på orsaken till att eleven är frånvarande och för att kunna åtgärda den frånvaro som inte beror på att eleven är sjuk eller har annat giltigt skäl att utebli?
- Vilka strategier tillämpar skolorna för att få eleven att åter delta i undervisningen?

#### 3.1 Huvudmannens ansvar

Kommunens ansvar och skyldigheter som huvudman skiljer sig från de skyldigheter huvudmannen för den fristående skolan har inom skolpliktsbevakning.

Det är kommunens ansvar att bevaka att alla skolpliktiga elever som bor i kommunen går i skolan eller får utbildning på annat sätt. Det gäller såväl elever som går i kommunens egna skolor som elever som är frånvarande i skolor och även i andra kommuner. När det gäller elever som är bosatta i kommunen men som inte går i kommunens grund- eller särskola ska kommunen hålla sig underrättad om var och hur eleven får föreskriven utbildning. Kommunen ska ingripa om eleven inte bereds sådan utbildning och se till att eleven fullgör sin skolgång och deltar i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte är sjuk eller har annat giltigt skäl att utebli.

Fristående skolor har ett eget ansvar att bevaka att elever som tagits emot får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Huvudmannen för en fristående skola har anmälningsskyldighet till elevens hemkommun då eleven är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak. Den fristående skolan måste därför ha ett system för att kontrollera elevens närvaro i skolan. När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en fristående skola, ska huvudmannen för skolan snarast lämna uppgift om detta till elevens hemkommun.



### Rutiner för bevakning av skolplacering

Kommunerna löser sin uppgift med skolpliktsbevakning på olika sätt. Det är vanligt att uppgiften delas och att man på den kommunala nivån bevakar mot folkbokföringsregistret. På skolnivå rapporterar man när elever börjar och slutar vid skolan.

### Två av tre kommuner i undersökningen uppfyller kraven när det gäller bevakning av skolplacering

Av de 28 kommuner som ingått i tillsynen är det 18 kommuner som uppfyller kraven avseende bevakning av skolplacering. I de fall där tillsynen lett till kritik som riktas mot kommunen handlar det vanligen om oklarheter i kommunikationen mellan kommunen och skolan eller att man inte har ett system för att snarast rapportera eller vidta åtgärder vilket i sin tur kan leda till att en elev som inte är skolplacerad inte blir känd i tid för att åtgärder ska ge effekt. Uppgiften att ha kontroll på registren med information om var skolpliktiga elever får sin utbildning ligger oftast på central nivå i kommunen. I de kommuner där man inte har någon uppkoppling mot folkbokföringen eller där uppdatering sällan sker har Skolinspektionen bedömt det som bristande rutiner.

I rapporten finns det exempel och citat. De är sammansatta av iakttagelser från kommuner och skolor som ingått i tillsynen. För att se Skolinspektionens bedömning för varje enskild huvudman eller skola hänvisas till respektive beslut som finns utlagt på Skolinspektionens hemsida.

Följande exempel beskriver några av de problem som kan uppstå vid bevakning av skolplacering.

En tjänsteman på kommunens förvaltning har uppdraget att bevaka skolplacering. Tjänstemannen får information om in- eller utflyttning för skolpliktiga elever. Det finns dock brister i systemet som kan innebära att skolpliktiga barn inte går i skolan. Initialt finns alla barn som är folkbokförda i kommunen i kommunens skolregister. Systemet bygger därefter på att barnet vid inflyttning i kommunen tidigare befunnit sig i skolverksamhet inom en svensk kommuns skolpliktsansvar. Det finns ingen löpande kontakt med folkbokföringen hos Skatteverket som gör att kommunen får information om att en skolpliktig elev flyttat in till kommunen. Om en familj flyttar in till kommunen får kommunen ofta information om inflyttningen genom att elev eller vårdnadshavare kontaktar kommunen eller skolan. När det gäller flyktingfamiljer borde information komma till kommunen via Migrationsverket, men detta fungerar inte alltid.

I det här fallet bedömde Skolinspektionen att kommunen inte har fungerande rutiner för bevakning av att alla skolpliktiga barn som ska vara folkbokförda i kommunen är

skolplacerade eller får sin utbildning på annat föreskrivet sätt. Kommunen behöver här använda register för folkbokföring för att säkerställa att alla skolpliktiga elever får utbildning, samt förbättra samverkan med Migrationsverket kring skolpliktiga barn som placeras i kommunen.

### **Kunskap om frånvarosituationen saknas på kommunal nivå**

Hälften av de kommuner som ingått i tillsynen har fått kritik avseende rutiner för frånvarorapportering. Av 28 granskade kommuner har 13 kommuner fungerande rutiner för frånvarorapportering på kommunal nivå. 15 kommuner har fått kritik avseende rutiner för frånvarorapportering. Ett flertal av de kommuner som ingått i tillsynen saknar därmed tillräckliga rutiner för frånvarorapportering på en övergripande nivå.

Otillräckliga rutiner leder också till att kommunerna inte skaffar sig kunskap om den totala frånvarosituationen och saknar därmed underlag för att se till att skolpliktiga elever fullgör sin skolgång.

Det är i första hand skolan som ska ha rutiner för frånvarorapportering. Men kommunen har som huvudman det yttersta ansvaret för att fungerande rutiner upprättas och följs. Även Skolverket konstaterar i sin rapport<sup>4</sup> att kommunerna på förvaltningsnivå inte ser till att de har den informationen som krävs för att ha kontroll på situationen.

En vanlig orsak som framkommer i tillsynen är att kommunen saknar kunskap om frånvarosituationen på grund av bristande tekniska system eller att man inte utnyttjar de möjligheter som systemen medger vilket illustreras i exemplet nedan.

Den aktuella kommunen har ett digitalt system för frånvaro och dokumentation, och ett schemaläggningssystem. Hittills har systemet inte fungerat fullt ut på grund av tekniska problem. När systemet fungerar kommer kommunen ta fram olika typer av statistik och göra sammanställningar.

Skolinspektionen bedömer att det är av stor vikt att man snarast ser till att det finns fungerande system för att samla in och sammanställa frånvarostatistik. Det behövs bättre förutsättningar för att göra sammanställningar på huvudmannanivå och skolorna måste se till att de kan göra sammanställningar på skolnivå.

---

<sup>4</sup> Skolverket (2008) Rätten till utbildning – Om elever som inte går i skolan, rapport 309 2008.

### **Så agerar man på kommunnivå för att få elever att gå i skolan**

Många kommuner har brister i rutiner för att försäkra sig om att skolpliktiga elever fullgör sin skolgång. En tjänsteman vid utbildningsförvaltningen i en kommun förklarade på följande sätt.

På förvaltningsnivån i en kommun arbetar man inte med enskilda elevärenden, utan ansvaret för det arbetet ligger på skolnivå. På förekommen anledning, det vill säga då rektor anmäler, tas enskilda elevärenden upp i utbildningsnämnden. Detta har skett vid några tillfällen och i två fall har det lett till vitesföreläggande.

Utbildningsförvaltningen uppger att de biträdande grundskolecheferna träffar rektorerna regelbundet och tar då upp övergripande frågor som elevfrånvaro. Men trots detta upplever skolorna att de står ensamma och utan stöd i sitt arbete med skolpliktsbevakning och frånvarohantering.

Flera av skolorna som ingått i tillsynen uppfattar att de inte får någon hjälp av förvaltningen eller nämnden i komplicerade frånvarofall. Detta har även Skolverket kommit fram till i sin rapport <sup>5</sup>.

I den kommunala skolpliktsbevakningen ingår att bevaka att elever fullgör sin skolgång. Kommunen ska göra sammanställningar och analyser samt kunna vidta olika typer av insatser på en övergripande nivå.

### **Vitesföreläggande är ovanligt**

Ett vite är ett penningbelopp som en domstol eller annan myndighet kan ålägga en part att betala för att ha underlåtit att följa myndighetens beslut. Vitet är i det här fallet ett påtryckningsmedel för att få vårdnadshavaren att göra vad som ankommer på dem för att eleven ska fullgöra sin skolgång. Om vårdnadshavarna inte iakttar sina skyldigheter kan styrelsen besluta om ett vitesföreläggande. Om personen följer beslutet kommer vitet inte att dömas ut.

Vitesföreläggande är ovanligt och det har bara i något enstaka fall använts i de granskade kommunerna. Rektorer har vid tillsynen nämnt att det finns en oro för att man ska äventyra det förtroende och samarbete man byggt upp med vårdnadshavarna om man tar till vitesföreläggande.

---

<sup>5</sup> Skolverket (2008) Rätten till utbildning – Om elever som inte går i skolan, rapport 309 2008.

Andra orsaker till att det är ovanligt uppges vara att det är verkningslöst. De fall där det skulle kunna tillämpas rör familjer som inte har några medel att betala med.

Skolverket konstaterar också i sin rapport att vitesföreläggande är ovanligt men att det förekom i tio procent av landets kommuner under läsåret 2006/07 <sup>6</sup>.

### **Kommunens relation till fristående skolor**

En del av de kommuner som ingått i tillsynen är osäkra på vilket ansvar kommunen har för skolpliktiga elever som är bosatta i kommunen och som går på fristående skolor. När kommunen får in en anmälan om att en elev vid en fristående skola inte fullgör sin skolplikt ska kommunen pröva om eleven ska beredas en plats i det offentliga skolväsendet.

Följande citat från rektorn vid en fristående skola belyser problemet som är tämligen vanligt bland de skolor som ingått i tillsynen.

Vid en fristående skola i Göteborg säger en representant för skolledningen att: "Skolan uppfyller sin anmälningskyldighet när en elev är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak. Men kommunen vet inte om rutinerna kring skolans anmälningskyldighet. Den aktuella hemkommunen genomför inte prövning av om eleven ska åläggas skolgång i kommunens grundskola då vi anmält. I ett fall ledde det till ett skolbyte men då på föräldrarnas och skolans initiativ."

Flera kommuner har inte kunskap om att de vid en anmälan från en fristående skola ska pröva om barnet ska åläggas skolgång inom det offentliga skolväsendet. En utbredd uppfattning har visat sig vara att eleverna vid de fristående skolorna får klara sig med den hjälp den fristående skolan har att erbjuda. Det är ovanligt att fristående skolor medverkar i samverkansgrupper eller tar del av andra stödinsatser som kommunen erbjuder.

---

<sup>6</sup> Skolverket (2008) Rätten till utbildning – Om elever som inte går i skolan, rapport 309 2008 sid 59.

Men det finns även exempel på kommuner där samarbetet med de fristående skolorna fungerar, som i exemplet nedan.

I de centrala intervjuerna med företrädare från kommunen framkommer det att kommunen har ett gott samarbetsklimat med de fristående skolorna. Tjänstemännen säger att: "De fristående skolorna har lite olika uppfattning om när de ska anmäla och ta kontakt. Vi kan exempelvis gå in och klargöra vår ställning och medverka vid möten med vårdnadshavaren. Vi har en blankett där vi frågar vad de har gjort innan de anmäler. De ska också få beskriva vad som är ogiltig frånvaro, exempelvis om eleverna är hemma eller att de är i korridoren men inte går på lektioner. Det har inte varit några ärenden om att ålägga eleven skolplikt i kommunen på i vart fall 6 år."

### 3.2 Vad har vi sett på skolnivå?

Här följer en redovisning av vad som framkommit vid tillsynen på skolnivå. De resultat som specifikt rör förhållanden vid fristående skolor redovisas under egen rubrik.

Med hög ogiltig frånvaro, det man i dagligt tal kallar skolk, menar vi i denna tillsyn ogiltig frånvaro mer än 20 procent av tiden under två månader eller mer. Eleven ska därmed vara frånvarande minst en dag per vecka under en längre tid för att komma med i redovisningen.

Sammanhängande ogiltig frånvaro, det som ibland benämns som hemmasittare eller skolvägrare, innebär i denna tillsyn att eleven ska ha en i huvudsak sammanhängande ogiltig frånvaro under minst en månad.

Tabell 1. Antal (andel) skolor med ogiltig elevfrånvaro omfattande minst 20 procent av tiden. Grundskola åk 7-9, höstterminen 2010.

Ogiltig frånvaro	Antal	Andel
Ingen ogiltig frånvaro	14	29 %
hos 1-3 % av eleverna	22	45 %
hos 4-6 % av eleverna	6	12 %
hos 7-9 % av eleverna	4	8 %
hos minst 10 % av eleverna	3	6 %
<b>Totalt</b>	<b>49</b>	<b>100 %</b>

I genomsnitt har två procent av eleverna i årskurserna 7–9 stor ogiltigt frånvaro. Detta motsvarar ungefär två till fyra elever per skola. Men det finns i 10 procent av de undersökta skolorna större grupper av elever, tio eller fler, med stor ogiltigt frånvaro. I dessa fall har skolornas åtgärder och resurser angetts att inte räcka till för alla elever när det gäller att komma till rätta med problemet. I dessa fall är det särskilt angeläget att skolor får stöd från kommunen för att lösa de många gånger komplicerade elevärenden som det vanligen handlar om.

40 procent av de undersökta skolorna hade elever med ogiltigt frånvaro i en omfattning som har lett till någon form av kritik vid tillsynen.

Fristående skolor har färre antal elever med hög ogiltigt frånvaro än kommunala skolor. Vad detta beror på har vi inte något entydigt svar på. Det kan bero på att de fristående skolorna är bättre på att motverka ogiltigt frånvaro. Men det kan också handla om underrapportering från den fristående skolan till kommunen. Det kan också vara storleken på skolan som har betydelse. Fristående skolor är vanligen mindre än kommunala skolor och det kan vara så att man därför har bättre förutsättningar att hantera frånvaro. Det har även framförts att eleverna kan vara mer motiverade och att föräldrar som gjort ett aktivt val för sina barn kan vara mer engagerade.

### **Frånvarorapporteringssystem och hur de används på skolnivå**

Ett frånvarorapporteringssystem ska fungera rent tekniskt och lärare och annan personal måste rapportera in på avsett sätt. Först då kan lärare och rektorer ha en möjlighet att kontrollera frånvarosituationen vid skolan. Information som finns i systemet kan då användas av lärare och rektor för att analysera enskilda elevers frånvaro och analysera frånvaron på skolnivå. Det är detta vi i denna tillsyn avser med fungerande rutiner för frånvarorapportering.

### **Har skolan fungerande frånvarorapporteringssystem?**

För att rapporteringen ska bli tillförlitlig krävs att det är klart definierat vad som är giltigt och ogiltigt frånvaro och hur man rapporterar olika typer av frånvaro i systemet. Det är viktigt att man rapporterar in i systemet snarast möjlig, då situationen har uppstått. I annat fall kan ansvarig lärare inte höra av sig till vårdnadshavare samma dag då eleven är ogiltigt frånvarande.

Vid tillsynsbesöket noterade inspektörerna följande om hur frånvarorapporteringen sköttes vid en skola.

Vid skolan finns rutiner för hur frånvarorapporteringen ska genomföras i datasystemet. Vid intervjuer uppges att läraren i anslutning till genomförd lektion snarast ska föra in all frånvaro. Det framkommer vid tillsynsbesöket att bara cirka hälften av skolans lärare rapporterar in elevers frånvaro på det sätt som finns föreskrivet.

I detta fall bedömde Skolinspektionen det som en brist och att lärare har ett ansvar i det dagliga arbetet för att rapportering blir korrekt och sker i tid.

Ett annat exempel rör en skola som saknade sammanställningar av frånvarosituationen på skolnivå och saknade därmed kunskap om den totala frånvarosituationen i skolan.

Skolan använder ett digitalt system för frånvarodokumentation. Skolan upplever att det datasystem som används är ett system som fungerar dåligt och att det finns många tekniska problem med det. Detta innebär att den dagliga frånvarorapporteringen blir omständlig och tidskrävande för lärarna på skolan. Trots detta anger rektorn att lärarna fullföljer sitt registreringsansvar. Tanken är att man ur systemet ska kunna plocka fram statistik på såväl skol- som förvaltningsnivå. Men systemet är inte tillförlitligt och det har hittills varit svårt att göra sammanställningar.

I årskurserna 6-9 finns en central frånvarohantering dit föräldrarna ringer in frånvaron som sedan läggs in i det digitala systemet centralt. Undervisande lärare skall under dagen rapportera lektionsfrånvaro, helst efter varje lektion men i vart fall senast samma dag. Om en elev har frånvaro del av dag, till exempel skolk från lektion, rapporteras det till hemmet direkt i anslutning till lektionen. Mentorn ansvarar för att veckovis bevaka och följa upp sina mentorselevs frånvaro. På individnivå har skolan och då särskilt mentoreorna en samlad bild över de elever som har frånvaro. Men rektor gör ingen sammanställning eller analys av frånvarosituationen på skolnivå.

Skolinspektionen bedömer i det här fallet att det föreligger en brist och att rektor ska göra sammanställningar över frånvaron på skolnivå och utifrån sammanställningen analysera och dra slutsatser kring frånvaron för att kunna vidta åtgärder.

Av de skolor som ingått i tillsynen har 82 procent fungerande frånvarorapporteringssystem. De flesta har datoriserade system där tekniken medger att man kan ta ut olika former av sammanställningar och rapporter. Det är dock är förvånansvärt sällan som skolorna utnyttjar de möjligheter som systemen medger för att skapa sig en samlad bild av frånvaron vid skolan.

### Utredningar av orsaken till frånvaron sker på olika nivåer

De flesta skolor har fungerande rutiner för att utreda orsakerna till frånvaron. Av de skolor som ingått i tillsynen har 92 procent fungerande rutiner för utredning av orsaker till frånvaro. Tre skolor har brister som ska åtgärdas och en skola har fått ett påpekande om att utreda orsakerna till frånvaron som ett förbättringsområde.

Vanligen är flera olika personalkategorier vid skolan involverade i arbetet med frånvarohantering och skolpliktsbevakning. Inledningsvis sköts utredningen oftast av ansvarig lärare. Om man inte kommer tillrätta med den ogiltiga frånvaron involveras elevhälsan, rektor och ibland aktörer utanför skolan i arbetet med att utreda orsakerna till frånvaron.

I samband med att utredning av orsaken till frånvaro inleds av undervisande lärare eller ansvarig lärare tas kontakt med elev och vårdnadshavare. Det sker ofta via telefon samma dag som frånvaron upptäcks. De skolor som är framgångsrika i sitt arbete med att utreda orsakerna till frånvaron har rutiner för att först inrikta sig på skolrelaterade faktorer. Det förekommer att elever med hög ogiltig frånvaro finns i skolan då den sociala miljön upplevs som viktig men att de inte deltar i undervisningen.

Om situationen med den ogiltiga frånvaron inte löses inom 1-2 veckor kontaktas elevhälsa och rektor. Utredningen fortsätter med att sociala eller psykologiska aspekter beaktas. Det upprättas vanligen åtgärdsprogram om det behövs särskilt stöd för att nå målen eller om det finns annan problematik som framkommit i utredningen.

Vid komplicerade elevärenden som man inte löser med tidiga insatser blir det aktuellt att kontakta förvaltningen och att samverka med socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatrien för att fortsätta utreda orsakerna till frånvaron.

Vid de skolor där detta inte fungerar kan det få stora konsekvenser för de elever som inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd. En ofullständig utredning kan leda till att de insatser som görs inte får avsedd effekt och att eleven inte kommer tillbaka i undervisning. Det kan också förekomma att man inte utreder tillräckligt på varje nivå.

Det förekommer också och att överlämnandet av ärendet mellan lärare och elevhälsa eller rektor drar ut på tiden och att viktig information inte dokumenteras eller lämnas vidare.

Lärare vid en skola uppgav följande när det gäller att utreda orsakerna till frånvaron.

Ansvarig lärare uppger att skolan arbetat med olika lösningar för att få skolsituationen att fungera för eleven. Men det saknas utredningar och analyser av elevens behov. Skolan har inte tagit reda på hur skolsituationen fungerar. Kuratorns bedömningar har inte beaktats när åtgärdsprogram har upprättats i den pedagogiska verksamheten. Läraren menar att eleven har ett avvikande beteende och att det finns social problematik i hemmet. De ytterligare åtgärder skolan vidtagit för att komma till rätta med frånvaron har bestått i en anmälan till socialtjänsten. I väntan på socialtjänstens beslut har skolan varit passiv i sin  
hållning



En rektor ger i nedanstående exempel uttryck för ett problem som hon bedömde hade ökat de senaste åren.

Skolan har svårt att bedöma orsakerna till frånvaro för flickor som uppger att de mår psykiskt dåligt. Skolan har flera exempel på detta och tycker att det är svårt att avgöra om, eller i vilken grad, flickorna mår psykiskt dåligt och vad man lämpligen bör vidta för åtgärder för att åter få dem i undervisning.

Bland de skolor som fått kritik finns det exempel som inte tillräckligt utreder skolrelaterade faktorer utan hellre söker externa förklaringar i problem hos den enskilde eleven eller i elevens hemmiljö och övriga sociala situation. Ett angränsande problem som Skolverket uppmärksammat i sin rapport är att skolan alltför snabbt bestämmer sig för en lösning, som sedan inte visar sig fungera därför att problemet inte utretts tillräckligt<sup>7</sup>.

En skolsköterska berättade vid en intervju att det inte bara är ogiltig frånvaro som behöver analyseras. Även giltig frånvaro i form av sjukanmälan kan dölja annan problematik. Även ledighet som ibland beviljas på oklara grunder eller utöver vad som är tillåtet kan behöva analyseras och åtgärdas.

### **Åtgärder för att komma tillrätta med frånvaron brister i en tredjedel av skolorna**

När det gäller åtgärder för att komma tillrätta med frånvaron upplever många av de rektorer och lärare som Skolinspektionen kommit i kontakt med att de ibland ställs inför problem som de upplever som mycket svåra att hantera. Trots omfattande arbete för att få eleverna att åter delta i undervisningen har en tredjedel av de granskade skolorna elever med stor ogiltig frånvaro som man inte kommer till rätta med.

### **Har skolan fungerande åtgärder för att komma tillrätta med frånvaron?**

Av de skolor som ingått i tillsynen har 59 procent fungerande åtgärder för att komma tillrätta med frånvaron. Övriga har fått kritik för hur de utreder orsakerna till frånvaron.

I urvalet av skolor finns även sådana som bedömts som framgångsrika på området. Nedan redovisas ett exempel på hur ett framgångsrikt arbete för att komma tillrätta med frånvaron kan se ut.

---

<sup>7</sup> Skolverket (2008) Rätten till utbildning – Om elever som inte går i skolan, rapport 309 2008 sid 11.

Skolan i exemplet hade tidigare år haft stora problem med ogiltig frånvaro. För att komma till rätta med denna utarbetade kommunen och skolan en modell med en handlingsplan. Innan skolan beslutade om att pröva metoden diskuterades och förankrades rutinerna med föräldrarna vid flera föräldramöten. Planen innebär att skolan vidtar åtgärder i tre steg.

**Steg 1** genomförs vid första frånvarotillfället. Då kallas elev och vårdnadshavare till möte med klassföreståndare på skolan. Mötet äger rum inom en vecka från frånvarotillfället. Klassföreståndaren går igenom orsaken till den ogiltiga frånvaron med eleven och vårdnadshavaren och man diskuterar vad som ska göras för att förhindra upprepning.

**Steg 2** vidtas vid andra frånvarotillfället. Då är det samma frågeställningar som ska utredas men det är rektorn som kallar till möte med elev och vårdnadshavare inom en vecka efter frånvarotillfället. Vårdnadshavaren får ta ställning till om den samtycker till informationsutbyte mellan skola, socialtjänst, Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och polis rörande sitt barn.

**Steg 3** innebär att elevhälsan kontaktar en socialsekreterare i kommunen som kallar elev, vårdnadshavare och elevhälsan till ett möte i socialtjänstens lokaler. Också där diskuteras orsaken till frånvaron och vad var och en kan göra för att förhindra fortsatt frånvaro. Alla möten dokumenteras och skrivs under

När skolans resurser, i exemplet ovan, inte anses räcka till tar skolan hjälp av andra aktörer. Rektorn leder en grupp där skola, socialtjänst, polis och fritidsförvaltning samarbetar kring enskilda ärenden. En individuell handlingsplan utarbetas i dessa fall.

Rektorn i exemplet tyckte följande om modellen.

Jag tror att modellen har slagit väl ut framförallt beroende på tre saker. För det första att den förankrats hos alla grupper som är inblandade. Särskilt viktigt har det varit att förankra den hos föräldrarna. För det andra har det varit viktigt att skolan etablerar en god relation med varje skolkande elev och dennes vårdnadshavare, så att eleven och vårdnadshavaren uppfattar att skolan vill erbjuda hjälp och stöd, inte straffa eleven. För det tredje har det gemensamma arbetet både inom skolan och inom kommunen haft stor betydelse för att den ogiltiga frånvaron har minskat.

Många av de skolor och kommuner som fått kritik vad gäller åtgärder för att komma till rätta med frånvaron har inte rutiner för en fungerande samverkan. Ofta bedrivs

arbetet endast i projektform. Socialstyrelsen har i en av sina rapporter<sup>8</sup> konstaterat följande.

Ett problem i sammanhanget är att många samverkansmodeller prövas i tillfällig projektform. Även samverkansprojekt som varit framgångsrika har ofta bara överlevt en begränsad tid och inte långsiktigt kunnat påverka den ordinarie verksamheten. Det finns ett stort behov av att utnyttja tillgänglig kunskap för att bygga en stabilare samverkan.

### **Det behövs samverkan vid komplicerade elevärenden**

Samtal och möten med eleven är den allra vanligaste formen av åtgärd för att komma tillrätta med ogiltig frånvaro. Elev och vårdnadshavare erbjuds stödsamtal av ansvarig lärare, kurator eller annan personal inom elevhälsan. En svårighet kan vara att nå föräldrar med annat språk än svenska med denna typ av åtgärd. Det kan också vara svårt att nå effekt om det inte finns fler direkta åtgärder som erbjuds eleven och vårdnadshavaren.

Andra effektiva åtgärder kan vara att stötta eleven med att komma i väg till skolan, ge stöd i hemmet och på fritiden eller sätta igång ett motivationsarbete. Bredden och variationsrikedomen i åtgärder kan utvecklas på många av de skolor där brister förekommer, menar Skolinspektionen.

I tillsynen har det vid flera tillfällen framkommit från rektorer och annan personal att det i kontakten med framförallt socialtjänsten finns problem med bristande återkoppling och för låg öppenhet, speciellt när skolan gjort en anmälan.

Kommunen måste stödja skolorna aktivt om det blir allvarliga problem. Det innebär stöd och hjälp med komplexa elevärenden och att ge skolorna möjlighet att lyfta enskilda elevärenden till nämnden. Skolan eller kommunen kan inte i något fall överlämna ansvaret för eleven till annan aktör. Skolan måste alltid fortsätta arbetet med att återfå eleven i undervisning. Andra aktörer kan bistå med utredningar och insatser som ett komplement till skolans egna insatser.

---

<sup>8</sup> Socialstyrelsen (2007) Strategi för samverkan- kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Rapport Socialtjänstavdelningen, Socialstyrelsen.

### 3.3 Fristående skolors relation till kommunen

De fristående skolorna har ansvar för att sköta vissa delar inom området skolpliktsbevakning för de elever som finns vid skolan.

De frågor vi ställt specifikt till de fristående skolorna vid tillsynen är:

- Fullgör huvudmannen för de fristående skolorna sin anmälningsskyldighet till hemkommunen när skolpliktig elev i de fristående skolorna är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak?
- Lämnar den fristående huvudmannen för de fristående skolorna snarast uppgift till elevens hemkommun när skolpliktig elev börjar eller slutar vid skolan?

Det finns brister i ungefär 10 procent av de fristående skolorna när det gäller att anmäla när skolpliktig elev börjar eller slutar vid skolan. Skolorna har inte anmält förändringen snarast utan väntar till den regelbundna avstämningen som sker en gång i månaden. Skolinspektionen bedömer att det ska ske tidigare än så för att eleven vid en utskrivning annars riskerar att stå utan skolgång en längre tid utan att det uppmärksammas av hemkommunen.

Det har funnits brister vid två av skolorna när det gäller kunskaper om den anmälningsskyldighet som fristående skolor har till kommunen om en elev är ogiltigt frånvarande i hög utsträckning. I ett fall har skolan inte haft kännedom om sin anmälningsskyldighet. I det andra fallet har den fristående skolan väntat länge med att anmäla stor ogiltig frånvaro. Det har även förekommit att andra fristående skolor felaktigt tolkat det som att man inte ska anmäla förrän man uttömt alla egna möjligheter att komma tillrätta med frånvaron innan anmälan görs.

En fristående skola har enligt författningarna ansvar för att snarast anmäla till elevens hemkommun när en elev börjar och slutar vid skolan. Den fristående skolan ska under tiden som hemkommunen prövar om eleven ska beredas plats inom det offentliga skolväsendet fortsätta med sina egna insatser med att utreda och vidta åtgärder för att komma till rätta med den ogiltiga frånvaron.

## 4. Övriga resultat

I föregående avsnitt redovisades tillsynens resultat och bedömningar kopplade till de frågor som ställts i projektet. Under tillsynen har företrädare för kommuner och skolor tagit upp problemområden kopplade till skolplikten som inte ingick i den ursprungliga projektplanen. Några områden är av principiellt intresse och redovisas nedan.

### 4.1 Långa ledigheter och varaktig vistelse utomlands

En del rektorer har vid tillsynen nämnt att den ogiltiga frånvaron i nära anslutning till lov och annan ledighet under terminen har ökat. Det uppstår problem när vårdnadshavare inte har förståelse för att eleverna har skolplikt. En grundskolechef uttryckte följande om långa ledigheter.

Rektorena i kommunen förhåller sig olika till elevers ledighetsansökningar. En del rektorer tillstyrker ansökningar om ledigheter längre än tio dagar, som barn- och utbildningsnämnden sen beviljar. Det bör man inte göra enligt grundskolechefen. Det är relativt vanligt att elever åker på längre semesterresor trots att de fått avslag på ledighetsansökan. I sådant fall kan skolan överväga att anmäla till socialtjänsten eller hänskjuta frågan om att vitesförelägga vårdnadshavare. Men nämnden har inte vid något tillfälle beslutat om vitesföreläggande.

Ett annat exempel som kommit fram vid tillsynen rör hur man vid en fristående skola försökt att hantera frågan med ledighet då man inte fått förståelse från vårdnadshavaren när man inte beviljat ledighet. Rektorn uppgav följande.

Noteras bör att skolan, i vissa fall, samarbetar med vårdnadshavarna kring elevens frånvaro, d.v.s. så till vida att skolan, om de misstänker att vårdnadshavarna i annat fall sjukanmäler sina barn, tillåter längre ledigheter än de vanligtvis godkänner. Enligt skolan kan detta ske för de elever som fungerar bra i skolan och där även en överenskommelse finns mellan skolan och vårdnadshavarna för hur eleven ska ta igen den undervisning som eleven missar.

Skolorna ska inte bevilja ledighet utöver vad som är reglerat i skolans rutiner och i författningarna. Elever i obligatoriska skolan ska gå i skolan och delta i utbildningen om de inte är sjuka eller har annat giltigt skäl för att inte vara där. Ett giltigt skäl att vara frånvarande är beviljad ledighet. Enligt skollagen kan en elev beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter.

I grundskoleförordningen respektive särskoleförordningen anges att rektorn eller den rektorn utser kan bevilja sådan ledighet sammanlagt högst tio skoldagar under ett läsår. Om det finns synnerliga skäl, får styrelsen bevilja längre ledighet.

#### **Varaktig vistelse utomlands**

En kommun tillämpar en rutin att skriva ut elever efter sex månaders ogiltig frånvaro, då man menar att skolplikten upphör. Följande citat från en rektor får exemplifiera.

Vi har haft elever som skulle ha börjat vid skolan vid terminsstart men som aldrig kommit. I ett fall befinner sig delar av familjen i sitt tidigare hemland och i ett annat fall finns uppgift om att eleven befinner sig på annan ort i Sverige.

Den olovliga frånvaron i samband med lov och ledigheter har ökat, vilket beskrivs i exemplen ovan. Skolorna har även problem med vad som avses med "varaktigt vistas utomlands". Då elev varaktigt vistas utomland upphör skolplikten. Antingen tar skolorna inte ställning alls eller så bestäms att efter en viss tid skrivs eleven ut ur skolan. Det finns fall där skolor skriver ut elever efter fyra respektive sex månader. De rättsfall som finns säger att två månader inte kan anses som "varaktigt" men däremot är ett år och fyra månader med uppehåll för två månaders sommarvistelse i Sverige att anse som "varaktigt". Det finns exempel från tillsynen på att flera kommuner och skolor efterfrågar vägledning och riktlinjer för hur de ska hantera detta.

#### **4.2 Hemundervisning och distansundervisning**

Det förekommer bland de skolor som ingått i tillsynen att man bedriver hemundervisning för en del av de elever som av olika skäl inte går till skolan under lång tid. Med hemundervisning avses att eleven undervisas i hemmet av lärare från skolan. Skolan registrerar vanligtvis inte dessa elever som ogiltigt frånvarande.

Enligt skollagen finns möjlighet för skolan att undervisa eleven i hemmet enbart då eleven på grund av sjukdom eller av liknande skäl under längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete så kallad särskild undervisning enligt 10 kap. 3 § skollagen.

Sjukdom eller annat liknande skäl omfattar inte att eleven uppger att han eller hon "mår dåligt", "känner sig stressad" eller "deprimerad" om det inte är fastställt av läkare, psykolog eller motsvarande. Skolvägran, låg motivation, svåra hemförhållanden eller att eleven känner sig utsatt för kränkande behandling i skolan kan inte betraktas som sjukdom eller liknande skäl. I dessa och liknande fall får hemundervisning endast ske som en tillfällig åtgärd under en mycket begränsad tid.

Distansundervisning i hemmet för elever med långvarig ogiltig frånvaro är inte vanligt förekommande. Det innebär att eleven får undervisning på distans samtidigt som eleven succesivt slussas tillbaka till skolan. Distansundervisning kan inte användas i grundskolan i någon större utsträckning och det saknas bestämmelser i skollagen om distansundervisning för elever i grundskolan.

## 5. Avslutande diskussion och slutsatser

Här följer en sammanfattande återkoppling till de frågeställningar som finns inom ramen för tillsynen. Den bygger på resultaten och bedömningarna i föregående avsnitt. De gäller för de kommuner, skolor och fristående skolor som ingått i tillsynen. Det är inga generella slutsatser som gäller för alla skolor i landet.

Att ett område som skolpliktsbevakning är viktigt att uppmärksamma beror på att det handlar om skolpliktiga barns rätt till utbildning. Om barn och elever inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd får de en sämre start i livet och det kan komma att påverka deras utveckling under mycket lång tid. Kommunen som huvudman för skolan har det yttersta ansvaret att se till att alla elever i kommunen får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Detta innebär att varje elev ska ha en skolplacering och en skola att gå till. Men det innebär också att kommunen ska följa upp att alla skolplacerade elever går i skolan och deltar i utbildningen.

Tillsynen visar att många kommuner och skolor uppnår kraven i författningarna inom området skolpliktsbevakning. Trots det har de granskade skolorna i genomsnitt två till fyra elever med stor ogiltig frånvaro. Om detta resultat från tillsynen skulle vara representativt för landet alla skolor rör det sig om många elever i landets skolor som inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Skolverket menar att: "Kännedomen i kommunerna om långvarig fullständig frånvaro var bättre 2009 än 2007"<sup>9</sup>. "Sammanlagt var det ungefär 1 500 skolpliktiga elever i kommunala skolor och knappt 150 elever i fristående skolor som i slutet av läsåret 2008/09 varit fullständigt frånvarande i minst en månad utan giltigt skäl"<sup>10</sup>. När det gäller upprepad ströfrånvaro var det enligt Skolverkets enkät ungefär 12 000 elever som varit återkommande ogiltigt frånvarande under minst två månader eller mer i slutet av läsåret 2008/09.<sup>11</sup>

Av Skolinspektionens tillsyn framgår att två av tre kommuner uppfyller kraven när det gäller bevakning av skolplacering. Att bevaka skolpliktiga barns skolplacering har blivit allt svårare för de kommuner där det sker en större in- och utflyttning än tidigare. Det är särskilt tydligt i kranskommuner i anslutning till storstäder. Det är inte heller ovanligt att en stor andel av kommunens skolpliktiga elever går i fristående skolor i den egna kommunen eller i den angränsande storstaden. Detta medför ett ökat krav på tillförlitliga system som uppdateras ofta för att enskilda elever som skrivs ut ur en skola snabbt ska uppmärksammas och erbjudas plats vid en annan skola.

---

<sup>9</sup> Skolverket (2010) Skolfrånvaro och vägen tillbaka, rapport 341 2010 sid 57.

<sup>10</sup> Ibid sid 59.

<sup>11</sup> Ibid sid 62.



Hälften av de kommuner som ingått i tillsynen saknar tillräckliga rutiner för frånvarorapportering. Det medför att de har otillräcklig kunskap om den totala frånvarosituationen i sina skolor och saknar därmed underlag för att följa upp att skolpliktiga elever fullgör sin skolgång. Det är en angelägen uppgift för kommunen och ytterst styrelsen och politikerna att se till att ha kunskap om frånvarosituationen i kommunens skolor.

### Förslag på åtgärder

Nedan redovisas ett antal förslag på åtgärder utifrån de resultat och bedömningar som framkommit i de enskilda besluten och utifrån de slutsatser som man kan dra på en övergripande nivå för de verksamheter som ingått i tillsynen.

- Det måste vara tydligt för alla kommuner i landet att det är kommunen som har det yttersta ansvaret för skolpliktsbevakningen. I ansvaret ingår att se till att alla skolpliktiga barn får den utbildning de har rätt till och att de deltar i undervisningen.
- Tidig upptäckt och tidiga insatser vid stor ogiltig frånvaro är framgångsfaktorer för att få tillbaka elever i undervisning. Lärare och annan personal ska agera skyndsamt i dialog med berörd elev och vårdnadshavare.
- Lärare ska främst fokusera på skolrelaterade orsaker till frånvaro. Det förekommer alltför ofta att lärare anger sociala och psykologiska skäl till frånvaro. Vid komplicerade elevärenden ska ansvaret att utreda ligga på elevhälsan. Andra aktörer som socialtjänst eller BUP ska bistå med professionella bedömningar i de fall där det är nödvändigt.
- Åtgärderna vid komplicerade elevärenden ska utformas utifrån en helhetssyn som avser elevens skolsituation, sociala relationer, hemsituation, fritid samt fysisk och psykisk hälsa.
- Kommunerna behöver ha kunskap om frånvarosituationen vid sina skolor för att uppfylla sitt ansvar och för att kunna identifiera, analysera och dra slutsatser om frånvarosituationen. Kommunen ska bistå och ge skolan stöd i komplicerade elevärenden som kräver insatser av olika aktörer.
- Myndigheter har en allmän lagstadgad skyldighet att samverka. De har en särskild skyldighet att samverka i frågor som rör barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa vilket är fallet vid hög ogiltig frånvaro.

## 6. Syfte och frågeställningar

### Syfte

Tillsynen syftar till att säkerställa skolpliktiga barns rätt till utbildning. Skolinspektionen bedömer om de kommuner, skolor och fristående skolor som granskats uppfyller författningarnas krav i avseendet skolpliktsbevakning.

### Frågeställningar

De frågeställningar som ställts inom ramen för den riktade tillsynen är följande:

- Har kommunen fungerande rutiner för bevakning av att alla skolpliktiga barn som ska vara folkbokförda i kommunen är skolplacerade eller får sin utbildning på annat föreskrivet sätt?
- Har kommunen och skolorna fungerande rutiner för frånvarorapportering?
- Fullgör huvudmannen för de fristående skolorna sin anmälningsskyldighet till hemkommunen när skolpliktig elev i de fristående skolorna är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak?
- Lämnar den fristående huvudmannen för de fristående skolorna snarast uppgift till elevens hemkommun när skolpliktig elev börjar eller slutar vid skolan?
- Har skolorna fungerande rutiner för att ta reda på orsaken till att eleven är frånvarande och för att kunna åtgärda den frånvaro som inte beror på att eleven är sjuk eller har annat giltigt skäl att utebli?
- Vilka strategier tillämpar skolorna för att få eleven att åter delta i undervisningen?

## 7. Metod, urval och genomförande

### Urval

Urvalet av kommuner och skolor har varit strategiskt. Både verksamheter där det finns indikationer på utvecklingsbehov och sådana som antas uppfylla författningarnas krav med avseende på skolpliktsbevakning har valts ut. Urvalet omfattar 28 kommuner i storstadsregioner, kranskommuner och mindre kommuner och landsbygd. De resultat som presenteras i denna rapport gäller bara för de skolor som ingått i tillsynen.

32 kommunala skolor och 18 fristående skolor valdes ut. Vilka kommuner, skolor och fristående skolor som ingått i tillsynen framgår av bilaga 2. En av skolorna hade inga elever i årskurserna 7-9 och har därför inte räknats in i de tabeller som redovisas. Att vi valt att främst inrikta tillsynen mot årskurserna 7-9 beror på att problemen med ogiltig frånvaro är större där än i andra årskurser.

### Bedömningsunderlag

Bedömningsunderlag med frågor har tagits fram för kommun, skola och fristående skola. Bedömningsunderlaget utgör stöd för de strukturerade intervjuer som genomförts. Till varje bedömningsunderlag har det även utarbetats ett författningsstöd. (se bilagor)

### Genomförande

Varje kommun, skola och fristående skola har besökts av två inspektörer under en halv dag. Det har genomförts strukturerade intervjuer med representanter för kommunen, huvudmannen för den fristående skolan, rektor och annan personal enligt respektive bedömningsunderlag. Dokumentstudier och analys av frånvarouppgifter har genomförts. (se bilagor)

En samlad bedömning av intervjuresultat, dokument, och frånvarouppgifter ligger till grund för de beslut som fattats.

### Uppföljning

Då kritik riktats mot kommunen, skolan eller den fristående skolan genomför Skolinspektionen en uppföljning tre månader efter att beslutet är fattat.

## 8. Förändringar i nya skollagen

Bestämmelser om skolpliktsbevakning finns i skollagen. Den nya skollagen trädde i kraft den 1 augusti 2010, men 1985 års skollag ska fortsätta att tillämpas fram till den 1 juli 2011. Det innebär att 1985 års skollag är utgångspunkten för denna tillsyn.

### **Bestämmelser i den nya skollagen kommer att omfatta även fristående skolor**

Förordningsbestämmelserna lyfts över till den nya skollagen samtidigt som dessa förtydligas. Det nya regelverket innebär att samma regler i princip kommer att gälla oavsett om utbildningen bedrivs av det offentliga eller av fristående skolor.

### **Vid ogiltig frånvaro ska vårdnadshavarna informeras samma dag**

Den nya skollagen innebär en skärpning av kravet på att kontakt upprättas mellan skolan och elevens vårdnadshavare om en elev utan giltigt skäl uteblir från skolarbetet. Rektorn ska se till att elevens vårdnadshavare underrättas samma dag.

### **Skärpta regler om befrielse från obligatoriska inslag i undervisningen**

Bestämmelserna om frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och same-skolan innebär att rektorn ska besluta om ledighet för elever i de obligatoriska skolformerna. Befrielse från obligatoriska inslag i undervisningen ska bara kunna medges om det finns synnerliga skäl. Ett sådant beslut ska endast få avse enstaka tillfällen under ett läsår.

## Referenser

### Litteratur

Skolinspektionen (2009) *Varannan i mål–Kvalitetsgranskning av gymnasieskolors förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning*, rapport 2009:1.

Skolverket (2008) *Rätten till utbildning – Om elever som inte går i skolan*, rapport 309 2008.

Skolverket (2009) *Kraften av samverkan Om samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, Stödmaterial.

Skolverket (2010) *Skolfrånvaro och vägen tillbaka*, rapport 341 2010.

Socialstyrelsen (2007) *Strategi för samverkan- kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Rapport Socialtjänstavdelningen, Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2010) *Barn och ungdomar med psykisk ohälsa – Vem tar hand om dem?* Socialstyrelsen Artikel nr 2010-12-13.

Utbildningsdepartementet (2010) *Olovlig frånvaro i skolan*, Promemoria U2010/4389/G.

### Styrdokument

Direktiv *Riktad tillsyn Skolpliktsbevakning*. Skolinspektionen 2010. Dnr 43-2010:268

Projektplan *Riktad tillsyn Skolpliktsbevakning*. Skolinspektionen 2010. Dnr 43-2010:268

## **Bilagor**

1. Kommuner och skolor som ingått i granskningen
2. Bedömningsunderlag kommun och kommunal skola
3. Bedömningsunderlag fristående skola
4. Begäran om komplettering

### **Fristående bilagor:**

Författningsöversikt

Författningsstöd kommun och kommunal skola

Författningsstöd fristående skola

**Bilaga 1****Kommuner och skolor som ingått i granskningen**

<b>Kommun</b>	<b>Skolor</b>
Ale	Kyrkbyskolan
Boden	Fria Emilia Harads skola
Botkyrka	Broängsskolan Gryningeskolan
Falun	Gruvrisskolan
Flen	Flens kristna skola Stenhammarskolan
Gävle	Fristående skolan Lyftet Sörbyskolan
Göteborg	Böskolans fristående skola Kålltorpsskolan Nya Lundenskolan Rudolf Steinerskolan Göteborg
Halmstad	Eketånga Montessoriskola Getingskolan
Härryda	Båtsmansskolan
Karlskoga	Österledskolan
Lindesberg	Fröviskolan
Ludvika	Kyrkskolan
Luleå	Norrskenet's Fristående skola i Luleå Tunaskolan 7-9
Norrköping	Mosstorpskolan Prolympia
Sollentuna	Häggviksskolan
Solna	Bergshamraskolan
Stockholm	Katarina Norra skola, Sundbyskolan, Tåtorpskolan, Nya Elementar Svenska Interkulturella grundskolan Tornadoskolan Stefanskolan Europaskolan på Södermalm
Surahammar	Virsboskolan

Söderköping	Ramunderskolan Söderköpings Waldorfskola
Tyresö	Kumla skola
Uddevalla	Ramnerödsskolan
Umeå	Umeå Waldorfskola Ålidhemskolan
Upplands-Bro	Hagnässkolan
Uppsala	Heidenstamskolan
Västervik	Ankarsrums skola Josua kristna skola
Västerås	Kunskapsskolan Västerås Viksängsskolan
Älvsbyn	Älvåkraskolan
Östersund	Friggaskolan Parkskolan

Totalt 28 kommuner och 50 skolor, varav 32 skolor inom det offentliga skolväsendet och 18 fristående skolor.



## Bilaga 2

### Bedömningsunderlag kommun och kommunal skola

## Till förvaltningen

### Har kommunen fungerande rutiner för bevakning av att alla skolpliktiga barn som ska vara folkbokförda i kommunen är skolplacerade eller får sin utbildning på annat föreskrivet sätt?

*Kontrollera först delegationsordningen och se om hela eller delar av skolpliktsbevakningen är delegerad.*

*Fråga hur ansvaret är fördelat enligt deras uppfattning, praktiken kan skilja sig från retoriken.*

*Frågorna 1.1.1–1.1.8 kan behöva ställas även på skolnivå beroende på om skolpliktsbevakningen är delegerad.*

### Har kommunen register över skolpliktiga barn folkbokförda i kommunen?

Vad är det för slags register, beskriv?

### Hur ofta uppdateras registret med in- och utflyttningar?

Vad sker vid inflyttning, beskriv!

Vad sker vid utflyttning, beskriv!

### Har kommunen registrerat var de skolpliktiga barnen folkbokförda i kommunen får sin utbildning?

Elever i kommunens egna skolor

Elever i fristående skolor i kommunen

Elever i andra kommuners skolor

Elever i fristående skolor i andra kommuner

Elever i SIS (Statens institutionsstyrelse) vårdhem

Elever i HVB- hem (hem för vård och boende)

Elever i specialskolan för döva och hörselskadade

Elever som fullgör skolplikten på annat sätt (10 kap. 4 § skollagen)

Hur stor andel av eleverna går inte i kommunens egna skolor och hur ser spridningen ut? (på ett ungefär)

Hur ofta och på vilket sätt uppdateras registreringarna enligt ovan?

**Har ni kontroll på barn folkbokförda i kommunen som vistas utomlands under terminerna?**

Hur kontrollerar ni detta?

Myndighetssamverkan?

Vad menar ni med " varaktigt vistas utomlands"?

**Har ni kontroll på skolpliktiga barn folkbokförda i kommunen som vistas i en annan kommun?**

Hur kontrollerar ni detta?

Myndighetssamverkan?

Har ni kontroll på om barnet får utbildning när det vistas i en annan kommun?

**Har ni kontroll på skolpliktiga barn som vistas i kommunen utan att vara folkbokförda där?  
Vad gör ni om ni får signaler som tyder på att sådana barn finns?**

Hur?

**Lämnar huvudmannen för fristående skola uppgift om när elev, folkbokförd i kommunen, börjar eller slutar vid skolan.**

**Görs det några regelbundna sammanställningar, utdrag eller rapporter ifrån dessa register som stöd åt beslutsfattare på olika nivåer?**

**Har kommunen fungerande rutiner för frånvarorapportering?**

Även här kan det behöva ställas frågor på vilken nivå frånvarorapporteringen sköts och hur förvaltningen ser på ansvarsfördelningen (Delegation?). Det är sannolikt att det sköts på skolnivå och det är därför frågorna är formulerade som de är under 1.2. Skulle frånvarorapportering helt eller delvis skötas på kommunnivå måste även frågorna under 2.1 ställas på kommunnivå.

**Beskriv frånvarorapporteringssystemet/en som används i kommunen.**

**Finns det kommunala riktlinjer, dokumenterade rutiner, policydokument när det gäller frånvaro/frånvarorapportering och vad omfattar dessa?**

Exempelvis vid ogiltig frånvaro:

När förvaltningen ska kopplas in

När socialtjänsten ska kopplas in

När ogiltig frånvaro ska tas upp i nämnden

**Vad begär/får kommunen för information om frånvarosituationen på skolorna?**

Aktivt ansvarstagande?

**Hur arbetar man med frånvarosituationen generellt i kommunen på förvaltningsnivå?**

**Hur arbetar man med enskilda frånvaroärenden i kommunen på förvaltningsnivå?**

**Rapporteras och diskuteras frånvarosituationen i nämnden?**

**Rapporteras och diskuteras enskilda frånvaroärenden i nämnden?**

**Har något fall lett till vitesföreläggande av vårdnadshavaren?**

**Finns det ett fortlöpande, organiserat samarbete med socialtjänsten (och ev. BUP och polisen)? Hur fungerar samarbetet? Rör samarbetet utredning/handledning eller in-  
nefattar det även konkreta åtgärder och samfinansiering av direkta insatser?**

**Anmäler fristående skolor hög ogiltig frånvaro (för elever folkbokförda i kommunen) till kommunen?**

När och hur?

(Fråga speciellt om den fristående skola i kommunen som vi besöker)

## **Till skolan**

**Har skolan fungerande rutiner för frånvarorapportering?**

**Vem har ansvaret för den dagliga närvaro- eller frånvarorapportering?**

**Hur anmäler vårdnadshavare att eleven inte kan delta i skolarbetet?**

**Hur registreras närvaro/frånvaro?**

**Hur följs frånvaro upp på individnivå?**

**Hur försäkrar sig rektorn om att detta sköts?**

**Vilken rapportering leder registrering av frånvaro till?**

Görs det en sammanställning på skolnivå?

Har rektorn en samlad bild för skolan?

## **Har skolan fungerande rutiner för att ta reda på orsaken till att eleven är frånvarande?**

### **Utredning av skolan om orsaken till frånvaron (giltig som ogiltig)?**

Hur?

Tittar man efter skolrelaterade såväl som icke skolrelaterade orsaker?

Vem gör det?

**Vad betraktar skolan som ogiltig frånvaro?** (Ogiltig frånvaro enligt skollagen: när eleven inte är sjuk eller har annat giltigt skäl att utebli som t.ex. beviljad ledighet)

## **Har skolan fungerande rutiner för att kunna åtgärda den frånvaro som inte beror på att eleven är sjuk eller har annat giltigt skäl att utebli?**

### **Hur åtgärdar skolan den ogiltiga frånvaron?**

Finns det exempel på praktiska konkreta åtgärder, utöver samtal i olika form.

**Har det förekommit att skolan haft elever med ogiltig frånvaro där skolan inte lyckats med att åter få dem i undervisning?** Hur många fall? Hur allvarliga fall? Hur svårt eller lång tid har det tagit att åter få dem i undervisning? Har det varit fler inblandade utöver skolan?

**Finns det ett fortlöpande, organiserat samarbete med socialtjänsten (och ev. BUP och polisen)?** Hur fungerar samarbetet? Rör samarbetet utredning/handledning eller in-  
nefattar det även konkreta åtgärder och samfinansiering av direkta insatser?

**Kan skolan vid komplicerade fall få hjälp av utbildningsförvaltningen eller motsvarande?**

## **Framgångsfaktorer**

Frågan ställs till kommun och skola. Frågan kan även ha besvarats i det ovanstående och därför vara överflödig. Det är viktigt att få med förebyggande och indirekta åtgärder i resonemanget.

## **Finns det goda exempel på att kommunen eller skolorna fått elever som varit frånvarande att åter delta i undervisningen?**

(Denna fråga kan inte generera någon brist.)

### **Bilaga 3**

#### **Bedömningsunderlag fristående skola**

## **Till den fristående huvudmannen**

### **Har huvudmannen fungerande rutiner för frånvarorapportering?**

Det kan behöva ställas frågor på vilken nivå frånvarorapporteringen sköts och hur huvudmannen ser på ansvarsfördelningen. Bedöm till vem eller vilken nivå frågorna under 1.1 och 2.1 ska ställas.

**Beskriv frånvarorapporteringssystemet.**

**Finns det riktlinjer, dokumenterade rutiner, policydokument när det gäller frånvaro/frånvarorapportering och vad omfattar dessa?**

**Vad begär/får huvudmannen för information om frånvarosituationen på skolan?**

Aktivt ansvarstagande?

**Rapporteras och diskuteras frånvarosituationen i styrelsen?**

**Fullgör huvudmannen för den fristående skolan sin anmälnings-skyldighet till hemkommunen när barn i skolan är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak?**

**1.1.1 Anmäls ogiltig frånvaro till barnets hemkommun?**

När och hur och av vem?

Hur tolkas "utan giltig orsak" och "i stor utsträckning"?

**Lämnar huvudmannen uppgift till elevens hemkommun om när eleven börjar eller slutar vid skolan?**

## **Till den fristående skolan**

**Har skolan fungerande rutiner för frånvarorapportering?**

**Vem har ansvaret för den dagliga närvaro- eller frånvarorapportering?**

**Hur registreras närvaro/frånvaro?**

Anmäler vårdnadshavaren när elev inte kan delta i skolarbetet och i så fall hur?

**Hur följs frånvaro upp på individnivå?**

**Hur försäkras sig rektorn om att detta sköts?**

**Vilken rapportering leder registrering av frånvaro till?**

Görs det en sammanställning på skolnivå?

Har rektorn en samlad bild för skolan?

**Har skolan fungerande rutiner för att ta reda på orsaken till att eleven är frånvarande?**

**Utredes skolan orsaken till frånvaron (giltig som ogiltig)?**

Hur?

Tittar man efter skolrelaterade såväl som icke skolrelaterade orsaker?

Vem gör det?

**Vad betraktar skolan som ogiltig frånvaro? (Ogiltig frånvaro enligt skollagen: när eleven inte är sjuk eller har annat giltigt skäl att utebli som t.ex. beviljad ledighet)**

**Har skolan fungerande rutiner för att kunna åtgärda den frånvaro som inte beror på att eleven är sjuk eller har annat giltigt skäl att utebli?**

**Hur åtgärdar skolan den ogiltiga frånvaron?**

Finns det exempel på praktiska konkreta åtgärder, utöver samtal i olika form.

**Har det förekommit att skolan haft elever med ogiltig frånvaro där skolan inte lyckats med att åter få dem i undervisning? Hur många fall? Hur allvarliga fall? Hur svårt eller lång tid har det tagit att åter få dem i undervisning? Har det varit fler inblandade utöver skolan?**

**Finns det ett fortlöpande, organiserat samarbete med socialtjänst (och ev. BUP och polisen)? Hur fungerar samarbetet? Rör samarbetet utredning/handledning eller innefattar det även konkreta åtgärder?**

**Kan skolan vid komplicerade fall få hjälp av utbildningsförvaltning eller motsvarande?**

## **Framgångsfaktorer**

Frågan ställs till huvudman och skola. Frågan kan även ha besvarats i det ovanstående och därför vara överflödig. Det är viktigt att få med förebyggande och indirekta åtgärder i resonemanget.

### **Finns det goda exempel på att huvudmannen/skolan fått elever som varit frånvarande att åter delta i undervisningen?**

(Denna fråga kan inte generera någon brist.)

#### **Bilaga 4**

#### **Begäran om komplettering**

### **Begäran om komplettering i den riktade tillsynen inom området skolpliktsbevakning**

***Kompletterande redogörelse avseende ogiltig frånvaro i den kommunala/fristående grundskolan skola***

Skolinspektionen har under 2010 utfört en riktad tillsyn gentemot kommuner, fristående skolhuvudmän och skolor inom området skolpliktsbevakning.

Nedanstående kompletteringar i tabellform behövs för att kunna göra en så god bedömning och få en så komplett bild som möjligt av förhållandena vid skolan. Redogörelse kommer att användas som ett av flera underlag i den pågående tillsynen. Rektor ansvarar för redogörelsen.

**De uppgifter Skolinspektionen behöver är antal och andel i procent av ogiltig frånvaro för eleverna i grundskolan årskurserna 7-9 och obligatoriska särskolan årskurserna 7-9 höstterminen 2010.**

Var noga med att fylla i samtliga fält på det sätt som beskrivs.

**Den ifyllda redogörelsen skickas med e-post till: ansvarig inspektörs e-postadress senast datum (ca 10 dagar efter utskick beroende på helger)**

För ytterligare information om den riktade tillsynen se webbplatsen: [www.skolinspektionen.se/skolplikt](http://www.skolinspektionen.se/skolplikt) Vid frågor kontakta ansvarig inspektör eller projektledaren.



**Tabell 1: Ogiltig frånvaro, grundskola årskurserna 7-9 och obligatorisk särskola årskurserna 7-9 höstterminen 2010.**

Skolans namn	Antal	Andel (procent) <sup>12</sup>
Elever		X <sup>13</sup>
Elever med en ogiltig frånvaro över 20 procent <sup>14</sup>		
Elever med en sammanhängande ogiltig frånvaro på en månad eller mer <sup>15</sup>		

Eventuell förklaring/kommentar till uppgifterna i tabellen.

*Tack för din medverkan!*

---

<sup>12</sup> Andel(procent) av totala antalet elever i angivna årskurser.

<sup>13</sup> Ingen uppgift möjlig att ange i detta fält.

<sup>14</sup> Antal och andel (procent) elever med en ogiltig frånvaro över 20 procent under två månader eller mer. Både ströfrånvaro och sammanhängande frånvaro.

<sup>15</sup> Antal och andel (procent) elever med en i huvudsak sammanhängande ogiltig frånvaro under minst en månad. (Det ska räknas som sammanhängande ogiltig frånvaro även om eleven varit närvarande vid enstaka lektioner eller enstaka dag under perioden.)