

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

u.remissvar@regeringskansliet.se

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

(Dnr U2017/00057/S)

Skolinspektionen har givits möjlighet att yttra sig över betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94). Skolinspektionen tillstyrker de förslag som lämnas i betänkandet.

Den problematik och de frågeställningar kring frånvaro som har identifierats av utredningen stämmer väl överens med den bild av problematisk frånvaro som Skolinspektionen har. Flera av utredningens förslag är relevanta och kan fylla sitt syfte som närvarofrämjande. Skolinspektionen menar dock att vissa aspekter av förslagen bör förtydligas. Den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 17 a § skollagen (2010:800) behöver kompletteras för att tydligt signalera att frånvaro måste utredas tidigt. I nuvarande förslag ska en utredning av orsakerna till frånvaron ske skyndsamt, om en elev är frånvarande i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Enligt Skolinspektionen riskerar den föreslagna bestämmelsen att förskjuta tidpunkten för när frånvaron utreds och åtgärder vidtas till en senare tidpunkt än vad som sker i praktiken idag vid många skolor.

Skolinspektionen ser positivt på att det tydliggörs att huvudmannen, oavsett om det är en offentlig eller enskild huvudman, har ett ansvar för att elever fullgör sin skolgång. Vidare ställer sig Skolinspektionen positiv till den uttryckliga regleringen om att en utredning av orsakerna till frånvaron ska ske skyndsamt och att åtgärder ska vidtas för att tillgodose elevens rätt till utbildning. Redan idag finns visserligen en skyldighet för skolan att utreda och åtgärda frånvaro men det är betydelsefullt att detta ansvar uttryckligen framgår av lagen. Skolinspektionen vill även betona vikten av utredningens förslag rörande samråd, samordnade insatser och systematiska överlämningar i arbetet med att säkerställa alla elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Nedan framförs några synpunkter på förslagen som främst rör frågor om förtydliganden kring de föreslagna bestämmelserna.

9.2 Förslag och bedömning om skyldigheter att utreda och vidta åtgärder vid problematisk frånvaro

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 7 kap. 17 a § skollagen där det bland annat anges att 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 ske skyndsamt.

Förslaget är relevant i förhållande till Skolinspektionens iakttagelser och slutsatser i nyligen publicerade rapporter. I Skolinspektionens granskningsrapport *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro* (dnr 40-2015:2855) framkommer bl.a. att i stort sett samtliga elever som ingick i granskningen hade visat tecken på att utveckla omfattande frånvaro redan i årskurserna 4-5, men utan att den aktuella skolan agerat i tid. Först flera år senare uppmärksammar skolan den då mycket omfattande frånvaron. Av granskningsrapporten framgår att det tycks finnas en attityd av att "vänta och se" hos skolorna – en attityd som riskerar att få allvarliga konsekvenser för eleverna.

För att kunna vidta rätt åtgärder är det avgörande att först ta reda på orsakerna till frånvaron. Ovan nämnda rapport visar dock att skolorna inte i tillräcklig utsträckning försöker ta reda på de verkligt bakomliggande orsakerna. Istället prövar skolan åtgärder för eleven utifrån olika antaganden. Elevernas röst har i de flesta fall inte hörts med hänvisning till att skolan inte har lyckats nå fram till dessa elever.

Skolinspektionen har vidare erfarenhet av att enskilda huvudmän har olika uppfattningar om hur långt deras ansvar sträcker sig för att få en elev tillbaka till skolan, eftersom hemkommunen enligt skollagen har det yttersta ansvaret för att elever med skolplikt får den föreskrivna rätten till utbildning. Skolor med fristående huvudmän kan istället ha koncentrerat sitt arbete kring vilket stöd eleven ska få när den väl är i skolan. Mot denna bakgrund ser Skolinspektionen positivt på att det tydliggörs att skyldigheten att skyndsamt utreda orsaker till frånvaro samt vidta åtgärder för att tillgodose elevens rätt till utbildning gäller oavsett om verksamheten bedrivs av en offentlig eller enskild huvudman.

Såsom utredningen beskriver är tidigt insatta åtgärder av central betydelse för att återfå eleven i utbildning och synen på vad som är tidiga åtgärder varierar avsevärt mellan skolor, huvudmän och hemkommuner. Skolinspektionen vill samtidigt framhålla att det är av oerhörd vikt att all frånvaro uppmärksammas och motverkas. Enligt Skolinspektionen riskerar dock den av utredningen före-

slagna bestämmelsen att förskjuta tidpunkten för när frånvaron utreds och åtgärder vidtas till en senare tidpunkt än vad som sker i praktiken idag vid många skolor, även om det inte har varit utredningens avsikt. En lagreglering som innebär att en rektor är skyldig att utreda orsakerna till en elevs frånvaro samt vidta åtgärder först när frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, kan uppfattas som att det inte finns något krav på att uppmärksamma och agera vid frånvaro dessförinnan. För att så inte ska ske anser Skolinspektionen att det i bestämmelsen inledningsvis behöver slås fast att all frånvaro ska uppmärksammas och motverkas.

9.2.1 Förslag om dokumentation

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 7 kap. 24 § skollagen där det anges att om en åtgärd vidtas enligt 17 a §, ska den dokumenteras skriftligt. Införandet av ett dokumentationskrav medför en ökad administration för skolorna. Att åtgärderna dokumenteras är dock av stor vikt, bl.a. för att de vidtagna åtgärderna för att tillgodose elevens rätt till utbildning ska kunna utvärderas och vid behov förändras och intensifieras.

Skolinspektionen utgår från att alla åtgärder som följer av 17 a § omfattas av dokumentationskravet och att det därmed t.ex. ska dokumenteras att en anmälan om frånvaro gjorts till huvudmannen och att samråd skett med elev och vårdnadshavare. Det är således enligt Skolinspektionens uppfattning inte endast åtgärder enligt 17 a § tredje stycket, som vidtas för att tillgodose elevens rätt till utbildning, som ska dokumenteras. Detta framgår dock inte tydligt av den föreslagna lagtexten eller författningskommentaren och Skolinspektionen anser därför att lagtexten bör tydliggöras i detta avseende.

13.3.4 Förslag om en systematisk överlämning när en elev övergår från en skolenhet till en annan

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 3 a § andra stycket skollagen ska en systematisk överlämning ske mellan skolor och olika skolformer, när en elev byter skola. Skolinspektionen ser positivt på förslaget eftersom en överföring av information kan skapa bättre förutsättningar för eleven i den nya skolan. I anslutning till förslaget redogör utredningen för de bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som är tillämpliga vid informationsutbyte vid övergångar och att sekretess till skydd för den enskilde inte hindrar att en uppgift lämnas ut, om den enskilde samtycker till det.

Även i anslutning till förslaget om hemkommunens ansvar för samordning av insatser (avsnitt 16.4) redogörs för att ett utlämnande av uppgifter förutsätter att uppgifterna inte omfattas av sekretess. I 7 kap. 21 § skollagen, som reglerar hemkommunens ansvar, föreslås ett nytt andra stycke där det bl.a. anges att i fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av OSL.

Skolinspektionen anser att det finns fördelar med en sådan hänvisning till OSL eftersom det kan undvika eventuella missförstånd om hur samordning och samverkan förhåller sig till eventuell sekretess. Skolinspektionen saknar dock en motivering till varför OSL inte nämns i den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 3 a § andra stycket skollagen om systematisk överlämning. Samma motiv som ligger bakom hänvisningen till OSL i 7 kap. 21 § andra stycket skollagen finns även avseende 3 kap. 3 a § andra stycket skollagen. När OSL uttryckligen nämns i bestämmelsen om hemkommunens ansvar att samordna insatser, men inte i bestämmelsen om systematisk överlämning, ger det intryck av att OSL kan medföra begränsningar vid utlämnande av uppgifter i det ena fallet men inte i det andra. Skolinspektionen ser därför gärna att en hänvisning görs till OSL i båda de aktuella bestämmelserna.

Det är angeläget att information om elever kan lämnas vidare när en elev övergår från en skolenhet till en annan. Skolinspektionen vill dock samtidigt framhålla den problematik som utredningen har uppmärksammat, vad gäller att uppgifter som omfattas av sekretess inte kan överlämnas utan ett medgivande från berörd elev och vårdnadshavare. I ärenden som handlar om elever med omfattande frånvaro finns det enligt Skolinspektionen en risk att vårdnadshavarna och eleven inte ger ett sådant samtycke. Enligt Skolinspektionens erfarenhet har samarbetet mellan skolan och vårdnadshavarna ofta slutat att fungera.

13.3.5 Förslag om lärarens roll vid övergångar

Utredningen föreslår att det i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna ska anges att läraren vid övergångar mellan skolor och skolformer särskilt ska uppmärksamma elever med problematisk frånvaro för att bl.a. stödja elevernas utveckling och lärande och underlätta situationen för eleverna i det nya sammanhanget. Skolinspektionen anser att det är bra att lärarens viktiga roll i detta sammanhang lyfts fram eftersom övergångar kan vara särskilt komplicerade för elever med problematisk frånvaro. Något motsvarande förslag finns dock inte på rektorsnivå. Rektorn har redan i dag det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Eftersom väl fungerande överföringar kan främja närvaro kan det enligt Skolinspektionen finnas skäl att i läroplanerna även på rektorsnivå förtydliga och understryka det samordnande ansvar som rektorn har för elever med problematisk frånvaro vid byte av skola.

16.4 Utredningens förslag avseende hemkommunens ansvar för samordning av insatser

Utredningen föreslår att hemkommunen, i frågor som rör elever med frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens

mål, ska samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs, om inte en sådan samordning är uppenbart obehövlig.

Skolinspektionen instämmer i utredningens bedömning att samverkan mellan skola och de aktörer som oftast är aktuella vid problematisk frånvaro många gånger brister. Skolinspektionen ser därför positivt på att hemkommunens ansvar tydliggörs genom en särskild reglering i skollagen om att hemkommunen ska samordna insatser från olika aktörer. Enligt Skolinspektionens erfarenhet finns det ofta brister i samverkan mellan olika organ även inom kommunen, exempelvis mellan utbildningsnämnd och socialnämnd. Varken i den av utredningen föreslagna bestämmelsen eller författningskommentaren till bestämmelsen framgår tydligt att hemkommunens ansvar för samordning av insatser även omfattar insatser inom den egna kommunen. Det är oerhört viktigt med en fungerande samverkan mellan olika aktörer, såväl inom som utanför hemkommunen. Skolinspektionen anser att bestämmelsen behöver förtydligas så att det framgår att insatser behöver samordnas även inom kommunen.

17.5 Utredningens bedömning om en kvalitetsgranskning av skolors närvaroarbete

Utredningen gör bedömningen att Skolinspektionen bör ges i uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av skolornas närvaroarbete efter att de av utredningen föreslagna bestämmelserna har trätt i kraft. Skolinspektionen vill upplysningsvis framhålla att skolors arbete med omfattande frånvaro är ett område som kontinuerligt finns med i Skolinspektionens behovsanalyser.



Helén Ängmo
Generaldirektör

Föredragande har varit juristerna Matilda Björlingson och Johanna Gokall.

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

u.remissvar@regeringskansliet.se

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

(Dnr U2017/00057/S)

Skolinspektionen har givits möjlighet att yttra sig över betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94). Skolinspektionen tillstyrker de förslag som lämnas i betänkandet.

Den problematik och de frågeställningar kring frånvaro som har identifierats av utredningen stämmer väl överens med den bild av problematisk frånvaro som Skolinspektionen har. Flera av utredningens förslag är relevanta och kan fylla sitt syfte som närvarofrämjande. Skolinspektionen menar dock att vissa aspekter av förslagen bör förtydligas. Den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 17 a § skollagen (2010:800) behöver kompletteras för att tydligt signalera att frånvaro måste utredas tidigt. I nuvarande förslag ska en utredning av orsakerna till frånvaron ske skyndsamt, om en elev är frånvarande i sådan omfattning att frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Enligt Skolinspektionen riskerar den föreslagna bestämmelsen att förskjuta tidpunkten för när frånvaron utreds och åtgärder vidtas till en senare tidpunkt än vad som sker i praktiken idag vid många skolor.

Skolinspektionen ser positivt på att det tydliggörs att huvudmannen, oavsett om det är en offentlig eller enskild huvudman, har ett ansvar för att elever fullgör sin skolgång. Vidare ställer sig Skolinspektionen positiv till den uttryckliga regleringen om att en utredning av orsakerna till frånvaron ska ske skyndsamt och att åtgärder ska vidtas för att tillgodose elevens rätt till utbildning. Redan i dag finns visserligen en skyldighet för skolan att utreda och åtgärda frånvaro men det är betydelsefullt att detta ansvar uttryckligen framgår av lagen. Skolinspektionen vill även betona vikten av utredningens förslag rörande samråd, samordnade insatser och systematiska överlämningar i arbetet med att säkerställa alla elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Nedan framförs några synpunkter på förslagen som främst rör frågor om förtydliganden kring de föreslagna bestämmelserna.

9.2 Förslag och bedömning om skyldigheter att utreda och vidta åtgärder vid problematisk frånvaro

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 7 kap. 17 a § skollagen där det bland annat anges att 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 ske skyndsamt.

Förslaget är relevant i förhållande till Skolinspektionens iakttagelser och slutsatser i nyligen publicerade rapporter. I Skolinspektionens granskningsrapport *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro* (dnr 40-2015:2855) framkommer bl.a. att i stort sett samtliga elever som ingick i granskningen hade visat tecken på att utveckla omfattande frånvaro redan i årskurserna 4-5, men utan att den aktuella skolan agerat i tid. Först flera år senare uppmärksammar skolan den då mycket omfattande frånvaron. Av granskningsrapporten framgår att det tycks finnas en attityd av att "vänta och se" hos skolorna – en attityd som riskerar att få allvarliga konsekvenser för eleverna.

För att kunna vidta rätt åtgärder är det avgörande att först ta reda på orsakerna till frånvaron. Ovan nämnda rapport visar dock att skolorna inte i tillräcklig utsträckning försöker ta reda på de verkligt bakomliggande orsakerna. Istället prövar skolan åtgärder för eleven utifrån olika antaganden. Elevernas röst har i de flesta fall inte hörts med hänvisning till att skolan inte har lyckats nå fram till dessa elever.

Skolinspektionen har vidare erfarenhet av att enskilda huvudmän har olika uppfattningar om hur långt deras ansvar sträcker sig för att få en elev tillbaka till skolan, eftersom hemkommunen enligt skollagen har det yttersta ansvaret för att elever med skolplikt får den föreskrivna rätten till utbildning. Skolor med fristående huvudmän kan istället ha koncentrerat sitt arbete kring vilket stöd eleven ska få när den väl är i skolan. Mot denna bakgrund ser Skolinspektionen positivt på att det tydliggörs att skyldigheten att skyndsamt utreda orsaker till frånvaro samt vidta åtgärder för att tillgodose elevens rätt till utbildning gäller oavsett om verksamheten bedrivs av en offentlig eller enskild huvudman.

Såsom utredningen beskriver är tidigt insatta åtgärder av central betydelse för att återfå eleven i utbildning och synen på vad som är tidiga åtgärder varierar avsevärt mellan skolor, huvudmän och hemkommuner. Skolinspektionen vill samtidigt framhålla att det är av oerhörd vikt att all frånvaro uppmärksammas och motverkas. Enligt Skolinspektionen riskerar dock den av utredningen före-

slagna bestämmelsen att förskjuta tidpunkten för när frånvaron utreds och åtgärder vidtas till en senare tidpunkt än vad som sker i praktiken idag vid många skolor, även om det inte har varit utredningens avsikt. En lagreglering som innebär att en rektor är skyldig att utreda orsakerna till en elevs frånvaro samt vidta åtgärder först när frånvaron riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål, kan uppfattas som att det inte finns något krav på att uppmärksamma och agera vid frånvaro dessförinnan. För att så inte ska ske anser Skolinspektionen att det i bestämmelsen inledningsvis behöver slås fast att all frånvaro ska uppmärksammas och motverkas.

9.2.1 Förslag om dokumentation

Utredningen föreslår en ny bestämmelse i 7 kap. 24 § skollagen där det anges att om en åtgärd vidtas enligt 17 a §, ska den dokumenteras skriftligt. Införandet av ett dokumentationskrav medför en ökad administration för skolorna. Att åtgärderna dokumenteras är dock av stor vikt, bl.a. för att de vidtagna åtgärderna för att tillgodose elevens rätt till utbildning ska kunna utvärderas och vid behov förändras och intensifieras.

Skolinspektionen utgår från att alla åtgärder som följer av 17 a § omfattas av dokumentationskravet och att det därmed t.ex. ska dokumenteras att en anmälan om frånvaro gjorts till huvudmannen och att samråd skett med elev och vårdnadshavare. Det är således enligt Skolinspektionens uppfattning inte endast åtgärder enligt 17 a § tredje stycket, som vidtas för att tillgodose elevens rätt till utbildning, som ska dokumenteras. Detta framgår dock inte tydligt av den föreslagna lagtexten eller författningskommentaren och Skolinspektionen anser därför att lagtexten bör tydliggöras i detta avseende.

13.3.4 Förslag om en systematisk överlämning när en elev övergår från en skolenhet till en annan

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 3 a § andra stycket skollagen ska en systematisk överlämning ske mellan skolor och olika skolformer, när en elev byter skola. Skolinspektionen ser positivt på förslaget eftersom en överföring av information kan skapa bättre förutsättningar för eleven i den nya skolan. I anslutning till förslaget redogör utredningen för de bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som är tillämpliga vid informationsutbyte vid övergångar och att sekretess till skydd för den enskilde inte hindrar att en uppgift lämnas ut, om den enskilde samtycker till det.

Även i anslutning till förslaget om hemkommunens ansvar för samordning av insatser (avsnitt 16.4) redogörs för att ett utlämnande av uppgifter förutsätter att uppgifterna inte omfattas av sekretess. I 7 kap. 21 § skollagen, som reglerar hemkommunens ansvar, föreslås ett nytt andra stycke där det bl.a. anges att i fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av OSL.

Skolinspektionen anser att det finns fördelar med en sådan hänvisning till OSL eftersom det kan undvika eventuella missförstånd om hur samordning och samverkan förhåller sig till eventuell sekretess. Skolinspektionen saknar dock en motivering till varför OSL inte nämns i den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 3 a § andra stycket skollagen om systematisk överlämning. Samma motiv som ligger bakom hänvisningen till OSL i 7 kap. 21 § andra stycket skollagen finns även avseende 3 kap. 3 a § andra stycket skollagen. När OSL uttryckligen nämns i bestämmelsen om hemkommunens ansvar att samordna insatser, men inte i bestämmelsen om systematisk överlämning, ger det intryck av att OSL kan medföra begränsningar vid utlämnande av uppgifter i det ena fallet men inte i det andra. Skolinspektionen ser därför gärna att en hänvisning görs till OSL i båda de aktuella bestämmelserna.

Det är angeläget att information om elever kan lämnas vidare när en elev övergår från en skolenhet till en annan. Skolinspektionen vill dock samtidigt framhålla den problematik som utredningen har uppmärksammat, vad gäller att uppgifter som omfattas av sekretess inte kan överlämnas utan ett medgivande från berörd elev och vårdnadshavare. I ärenden som handlar om elever med omfattande frånvaro finns det enligt Skolinspektionen en risk att vårdnadshavarna och eleven inte ger ett sådant samtycke. Enligt Skolinspektionens erfarenhet har samarbetet mellan skolan och vårdnadshavarna ofta slutat att fungera.

13.3.5 Förslag om lärarens roll vid övergångar

Utredningen föreslår att det i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna ska anges att läraren vid övergångar mellan skolor och skolformer särskilt ska uppmärksamma elever med problematisk frånvaro för att bl.a. stödja elevernas utveckling och lärande och underlätta situationen för eleverna i det nya sammanhanget. Skolinspektionen anser att det är bra att lärarens viktiga roll i detta sammanhang lyfts fram eftersom övergångar kan vara särskilt komplicerade för elever med problematisk frånvaro. Något motsvarande förslag finns dock inte på rektorsnivå. Rektorn har redan i dag det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen. Eftersom väl fungerande överföringar kan främja närvaro kan det enligt Skolinspektionen finnas skäl att i läroplanerna även på rektorsnivå förtydliga och understryka det samordnande ansvar som rektorn har för elever med problematisk frånvaro vid byte av skola.

16.4 Utredningens förslag avseende hemkommunens ansvar för samordning av insatser

Utredningen föreslår att hemkommunen, i frågor som rör elever med frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens

mål, ska samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs, om inte en sådan samordning är uppenbart obehövlig.

Skolinspektionen instämmer i utredningens bedömning att samverkan mellan skola och de aktörer som oftast är aktuella vid problematisk frånvaro många gånger brister. Skolinspektionen ser därför positivt på att hemkommunens ansvar tydliggörs genom en särskild reglering i skollagen om att hemkommunen ska samordna insatser från olika aktörer. Enligt Skolinspektionens erfarenhet finns det ofta brister i samverkan mellan olika organ även inom kommunen, exempelvis mellan utbildningsnämnd och socialnämnd. Varken i den av utredningen föreslagna bestämmelsen eller författningskommentaren till bestämmelsen framgår tydligt att hemkommunens ansvar för samordning av insatser även omfattar insatser inom den egna kommunen. Det är oerhört viktigt med en fungerande samverkan mellan olika aktörer, såväl inom som utanför hemkommunen. Skolinspektionen anser att bestämmelsen behöver förtydligas så att det framgår att insatser behöver samordnas även inom kommunen.

17.5 Utredningens bedömning om en kvalitetsgranskning av skolors närvaroarbete

Utredningen gör bedömningen att Skolinspektionen bör ges i uppdrag att göra en kvalitetsgranskning av skolornas närvaroarbete efter att de av utredningen föreslagna bestämmelserna har trätt i kraft. Skolinspektionen vill upplysningsvis framhålla att skolors arbete med omfattande frånvaro är ett område som kontinuerligt finns med i Skolinspektionens behovsanalyser.



Helén Ängmo
Generaldirektör

Föredragande har varit juristerna Matilda Björllingson och Johanna Gokall.