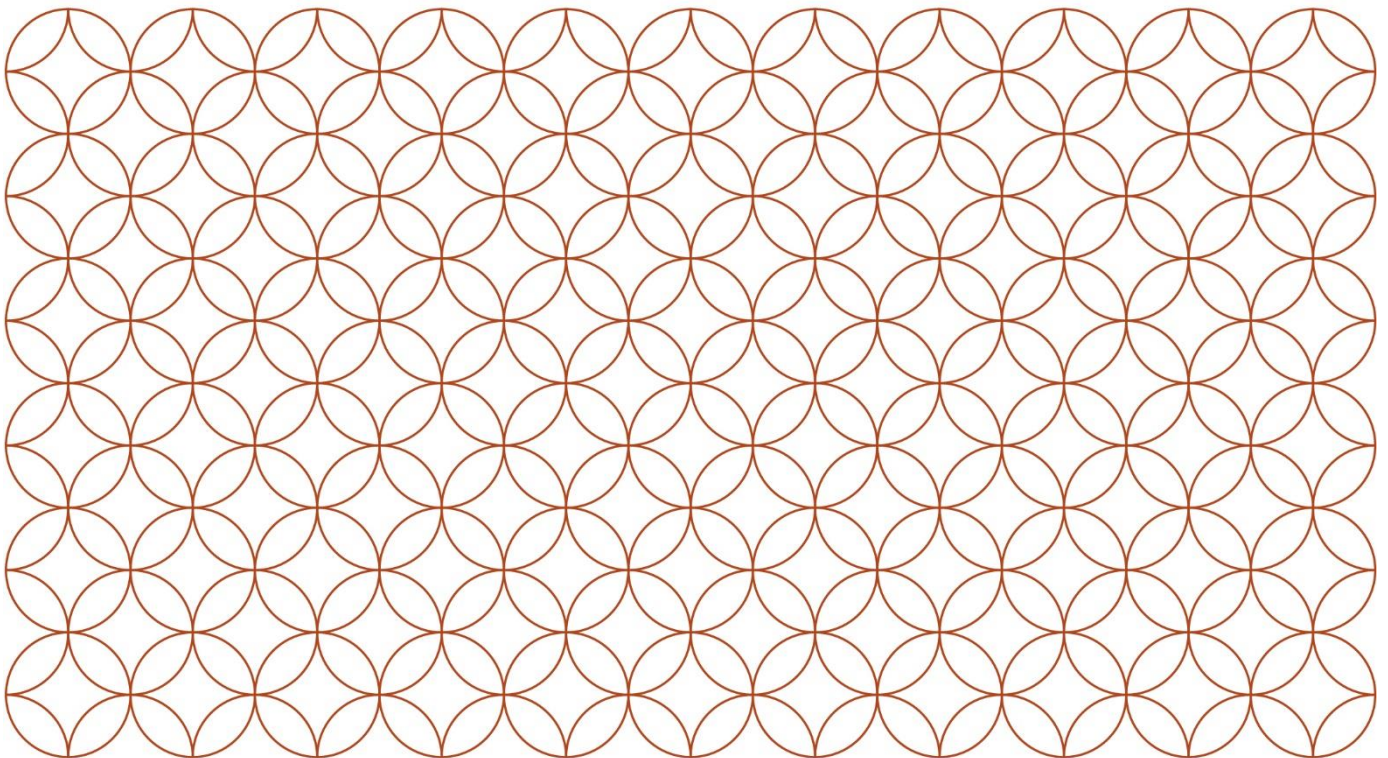




REDOVISNING AV
REGERINGSUPPDRAG

Utredning om ett nationellt frånvaroregister



Skolverket

Publikationen finns att ladda ner som kostnadsfri
PDF från Skolverkets webbplats:

www.skolverket.se/publikationer

Dokumentdatum: 2021-12-17

Diarienummer: 5.1.3-2021:1738

Skolverket, Stockholm 2021

Innehåll

Sammanfattande slutsatser	5
Reglering av närvaro och frånvaro	5
Skolors nuvarande frånvaroregistrering	6
Behandling av personuppgifter	6
Utformning av ett nationellt frånvaroregister och genomförandeplan.....	6
Konsekvenser av ett införande av ett nationellt frånvaroregister.....	7
Möjligheten att kartlägga olika orsaker till frånvaro	8
1. Inledning	9
Uppdraget och avgränsningar	9
Bakgrund	9
Tidigare kartläggningar av elevfrånvarons omfattning	10
Tidigare kartläggningar av orsaker till elevfrånvaro	11
Bestämmelser om frånvaro	14
Regleringen av frånvaro.....	14
Reglering av dokumentation av frånvaro	14
Behandling av personuppgifter	15
Begreppsanvändning kopplad till frånvaro	18
Genomförande	20
Intervjustudie.....	20
Uppgifter från SCB.....	21
Disposition	21
2. Utgångspunkter för ett nationellt frånvaroregister	22
Syfte med ett nationellt frånvaroregister	22
Användbarheten av ett nationellt frånvaroregister	22
Digitala system och dess funktion	23
Majoriteten av skolorna använder digitala frånvaroregistreringssystem	23
Frånvaroregistrering kopplat till elevens schema.....	24
Den administrativa bördan kopplad till frånvaroregistrering.....	25
Manuell frånvaroregistrering	25
Frånvaroregistrering i grundsärskolan	26
Uppgifternas kvalitet och jämförbarhet	27
Ett korrekt schema – en förutsättning för frånvaroregistrering i digitala system	27
Frånvaro registreras inte alltid	28
Elever med anpassad studiegång.....	29
Rapporteringsgraden – ett viktigt kvalitetsmått	29

Skolverkets befintliga insamlingar genom SCB	31
Skolverket som statistikansvarig myndighet.....	31
3. Utformning av ett nationellt frånvaroregister och genomförandeplan	33
Registrets utformning	33
Vad ska ingå i registret?	33
Avgränsningar.....	35
Referensperiod	35
Uppgifter i registret.....	36
Insamling av uppgifter till registret.....	36
Skolenhetsregistret	36
Insamlingsprocessen	37
Komplettering med hjälp av andra register	37
Plan för genomförande.....	38
Arbetet med att ta fram produktionsprocessen.....	38
Förutsättningar för god kvalitet	40
Konsekvenser av skolbyten under en termin	41
Tidplan för genomförande	42
4. Konsekvenser av ett införande av ett nationellt frånvaroregister .	43
Juridiska konsekvenser av ett nationellt frånvaroregister	43
Behov av reglering.....	43
Sekretess.....	44
Behandling av personuppgifter och konsekvenser för personlig integritet	45
Barnkonsekvensanalys	46
Konsekvenser för barn.....	47
Uppskattade kostnader för ett genomförande	48
Utveckling och förvaltning av produktionsprocessen.....	48
Uppgiftslämnarböroda.....	49
Utveckling hos systemleverantörerna	50
5. Möjligheten att kartlägga olika orsaker till frånvaro.....	51
Syfte med att kartlägga orsaker till frånvaro.....	51
Utgångspunkter för att kartlägga orsaker till frånvaro.....	51
Juridiska förutsättningar för att kartlägga elevfrånvaro	51
Metodologiska förutsättningar för att kartlägga orsaker till frånvaro	52
Möjligheter att studera orsaker till frånvaro.....	53
Studie av skolors utredningar av orsaker till frånvaro	53

Sammanfattande slutsatser

I den här rapporten redovisar vi uppdraget att utreda möjligheten till att införa ett nationellt frånvaroregister, en genomförandeplan och konsekvenser av denna. Vi redovisar även utredningen av möjligheten att kartlägga olika orsaker till frånvaro, exempelvis hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningen grundar sig framför allt på kunskap inhämtad genom Skolverkets nationella kartläggning av elevfrånvaro, intervjuer med representanter för leverantörer för digitala frånvaroregistreringssystem, rektorer för grund- och grundsärskolor, både sådana som registrerar frånvaro digitalt och manuellt, samt intervjuer med företrädare för Länsstyrelsen Östergötlands nationella kompetensteam mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Skolverket har avgränsat uppdraget till de obligatoriska skolformerna: förskoleklassen, grundskola, grundsärskola, specialskolan och sameskolan. Anledningen till denna avgränsning är att ogiltig frånvaro inom gymnasieskolan i dag inhämtas och redovisas av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Inom kommunal vuxenutbildning är rektor inte skyldig att utreda frånvaro, vilket kan innebära lägre förekomst av frånvaroregistrering och därmed ett större åtagande att börja med det på skolan. Skolverket föreslår därför att i ett första skede fokusera på att samla in uppgifter avseende skolfrånvaro bland skolpliktiga elever.

Reglering av närvaro och frånvaro

En skolpliktig elev ska närvara i den verksamhet som skolan anordnar för att eleven ska få den avsedda utbildningen, om inte eleven har giltiga skäl att utebli. Det finns inte någon uttrycklig definition av begreppet frånvaro i skolförfattningarna. Vad som är giltiga skäl till frånvaro och giltig frånvaro definieras inte heller. Det betyder att det är rektor som avgör vad som anses vara giltig respektive ogiltig frånvaro. Om en elev har upprepad eller långvarig frånvaro är rektorn skyldig att utreda frånvaron, oavsett om det rör sig om giltig eller ogiltig frånvaro.

Det finns ingen uttrycklig skyldighet i skolförfattningarna att registrera elevers frånvaro. Däremot medför andra bestämmelser i skolförfattningarna indirekta skyldigheter för skolan att dokumentera uppgiften. Bland annat ska uppgifter om ogiltig frånvaro finnas i terminsbetyg för de årskurser där sådant ska utfärdas. Då skolan övertar vårdnadshavares tillsynsplikt för elever som har skolplikt är det också mycket viktigt att skolan dokumenterar vilka elever som närvarar respektive uteblir från verksamheten.

Skolors nuvarande frånvaroregistrering

Skolverkets kartläggning av elevfrånvaro visar att majoriteten av huvudmännen erbjuder sina skolor ett digitalt frånvaroregistreringssystem. Sexton procent av huvudmännen uppger att skolorna registrerar frånvaro manuellt, exempelvis med hjälp av ett kalkylsystem eller papper och penna. Det är framför allt huvudmän med relativt litet antal elever som registrerar frånvaro manuellt.

I frånvaroregistreringssystemen registrerar skolorna frånvaro som antingen giltig eller ogiltig. Det är skolorna själva som definierar vilken typ av frånvaro som faller inom vilken kategori. Majoriteten av huvudmännen uppger att de inhämtar uppgifter om både giltig och ogiltig frånvaro från skolorna. Det är framför allt uppgifter om total frånvaro, det vill säga summan av det som skolorna bedömer som giltig och ogiltig frånvaro, som används av huvudmännen i deras arbete kopplat till frånvaro. Rektorerne uppger att lärarna betraktar frånvaroregistreringen som en naturlig arbetsuppgift och arbetsbördan kopplad till frånvaroregistreringen bedöms inte vara stor.

Vår intervjustudie visar att en förutsättning för att digital frånvaroregistrering ska fungera är att elevernas scheman är inlagda i systemet. Om elevens schema inte är inlagt, vilket exempelvis kan vara fallet i början av läsåret, kan frånvaro inte registreras i systemet. Företrädare för grundsärskolor beskriver även utmaningar i användandet av de digitala frånvaroregistreringssystemen. I grundsärskolan är det inte ovanligt att elever från olika årskurser undervisas i ämnen och ämnesområden i samma klass. Det är systemen inte alltid anpassade efter.

Behandling av personuppgifter

Om uppgifter om frånvaro samlas in på ett sätt så att de aktuella eleverna skulle kunna identifieras måste EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagstiftningen och dess principer tillämpas. En grundläggande princip i detta är att om syftet med en åtgärd kan uppnås utan att personuppgifter behöver behandlas så ska den vägen väljas. Det intrång det innebär att behandla personuppgifter ska även vara i proportion till de mål som kan förväntas att uppnås med att behandla dem. Skolverket behöver ha rättslig grund för att behandla personuppgifter. Om det bedöms ändamålsenligt att samla in uppgifter om frånvaro inom ramen för Skolverkets statistikverksamhet finns förutsättningar för sådant författningsstöd genom redan existerande lag och förordning.

Utformning av ett nationellt frånvaroregister och genomförandeplan

I arbetet med att utreda möjligheten till ett nationellt frånvaroregister har Skolverkets utgångspunkt varit att kunna redovisa nationell statistik över elevfrånvaro. Sådant statistik ger en nationell bild av elevfrånvarons omfattning och möjliggör jämförelser mellan skolor, huvudmän och regioner. Vidare kan det

med hjälp av statistiken genomföras longitudinella uppföljningar och analyser kopplade till olika bakgrundsvariabler. Ökad kunskap om frånvarons omfattning kan också vara användbar för Skolverket och andra aktörer, såsom skolhuvudmän och skolor, bland annat för att rikta olika insatser i syfte att förebygga frånvaro och främja närvaro.

För att uppnå ovannämnda syften med ett nationellt frånvaroregister föreslår Skolverket att myndigheten ska inhämta uppgifter på individnivå från skolhuvudmännen. Uppgifterna ska avse antal timmar total frånvaro (det vill säga summan av giltig och ogiltig frånvaro) nedbrytbar på giltig och ogiltig frånvaro samt antal timmar erbjuden undervisningstid. Uppgifterna ska möjliggöra redovisning utifrån skolform, huvudman, skola, och årskurs och kön.

Datainsamlingen är tänkt att utföras av Statistiska centralbyrån på samma sätt som för Skolverkets redan befintliga statistiska undersökningar. Skolverket förvaltar registret och möjliggör användandet av det. I genomförandeplanen framgår att uppgifter om frånvaro ska samlas in efter varje avslutad termin.

Det är Skolverkets bedömning att om det beslutas om att genomföra förslaget under första halvåret 2022 kan statistik publiceras om elevers frånvaro på nationell nivå tidigast hösten 2024. Det under förutsättning att arbeten med att uppdatera föreskriften om uppgiftsinsamling från huvudmännen och framtagande av produktionsprocess får finansiering senast hösten 2022.

Konsekvenser av ett införande av ett nationellt frånvaroregister

Enligt Skolverkets bedömning saknas för närvarande rättsligt stöd i skolförfattningarna för att ställa krav på huvudmännen att lämna uppgifter om frånvaro till Skolverket, och om vilka uppgifter om detta som då skulle lämnas in. För att införa ett nationellt frånvaroregister behöver uppgiftsskyldigheten för skolhuvudmän regleras liksom en reglering som preciserar vilka uppgifter som ska lämnas. Vidare behöver begreppen giltig respektive ogiltig frånvaro definieras. Det finns skäl att överväga om definitioner av giltig och ogiltig frånvaro bör införas genom en ändring i skollagen. I avsaknad av en sådan generell definition ser Skolverket behov av att införa definitioner som ska användas vid redovisning av uppgifter i föreskrifterna (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Om Skolverket ska samla in frånvarouppgifter på individnivå är det vår bedömning att detta bör ske inom ramen för statistiksekretessen. Det skulle medföra att bland annat socioekonomiska uppgifter och andra uppgifter som bedöms relevanta kan användas, samtidigt som statistiksekretessen ger ett starkt skydd för eleverna.

För att möjliggöra redovisning av statistikuppgifter på huvudmann- och skolnivå är det för enskilda huvudmän nödvändigt med en sekretessbrytande regel för

dessa uppgifter. Eftersom den tillfälliga sekretessbrytande regeln gällande statistiksekretess för enskilda huvudmän upphör att gälla den 1 juli 2023 finns ett behov av att uppgifter om frånvaro omfattas av kommande lösning för behandling av uppgifter om enskild huvudmans ekonomiska förhållanden.

Ett införande av ett nationellt frånvaroregister berör barn och elever på olika sätt, både direkt och indirekt. Ytterst kan ett frånvaroregister bidra till ökad kunskap om hur många elever som har varit frånvarande från undervisningen och i vilken omfattning. Detta kan leda till mer ändamålsenliga insatser som kan bidra till att en ökad andel elever får den kunskap de enligt skollagen har rätt till och därmed på sikt bidra till ökad måloppfyllelse.

De uppskattade kostnaderna för ett införande av ett nationellt frånvaroregister inkluderar datainsamling via SCB samt utveckling och förvaltning. Skolverket bedömer att uppgiftslämnarbördan är mindre för de huvudmän som använder digitala frånvaroregistreringssystem än för de som registrerar frånvaro manuellt. Detta eftersom förutsättningarna bedöms vara bättre för de som har ett digitalt frånvaroregistreringssystem. Däremot kommer det att krävas att leverantörerna för de digitala frånvaroregistreringssystem som huvudmännen använder bygger en export-funktion för den data Skolverket behöver. Då skolorna redan i dag tycks registrera de uppgifter vi föreslår ska ingå i registret bedöms utvecklingsinsatsen som liten.

En sammantagen kostnad för att utveckla produktionsprocessen, uppdatera föreskrifterna, den återkommande insamlingen av data och produktionen av statistik bedöms ligga på 4 miljoner kronor årligen.

Möjligheten att kartlägga olika orsaker till frånvaro

I dag kartläggs inte orsaker till frånvaro nationellt. Det finns såväl juridiska som metodologiska utmaningar med att kartlägga orsaker till frånvaro. Det finns i dag inte lagstöd för att samla in uppgifter på individnivå som innefattar behandling av de känsliga uppgifter som skulle komma fram i en kartläggning av orsaker till frånvaro. Skolverket ser även att det skulle vara svårt att utifrån EU:s dataskyddsförordning upprätthålla principerna om saklighet, korrekthet och relevans vid de sökningar bland känsliga personuppgifter, exempelvis i journaler, som skulle krävas för insamling av sådana. Skolverket bedömer i stället att en kartläggning bör göras med andra metoder.

Skolor är i dag skyldiga att genomföra en utredning när en elev har långvarig eller upprepade frånvaro. Dessa utredningar dokumenteras i regel av elevhälsan, vilket för med sig att informationen om frånvarans orsaker inte är lättillgänglig eller sökbar. Det finns i dag lite kunskap om hur dessa utredningar om frånvaro går till. Skolverket föreslår därför en studie avseende när rektor bedömer att elevfrånvaro ska utredas, på vilket sätt utredningarna sker på skolorna samt hur skolorna hanterar fall där de misstänker att frånvaron är orsakad av hedersrelaterad problematik.

1. Inledning

Uppdraget och avgränsningar

Bakgrunden till denna utredning är det uppdrag Skolverket har fått i regleringsbrevet 2021. Enligt uppdraget ska Skolverket utreda möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister, ta fram en genomförandeplan och redovisa vilka konsekvenser ett införande skulle kunna få. I uppdraget ingår även att utreda möjligheten att kartlägga olika orsaker till frånvaro, till exempel hedersrelaterat våld och förtryck.¹

Skolverket har avgränsat uppdraget till de obligatoriska skolformerna: förskoleklassen, grundskola, grundsärskola, specialskolan och sameskolan. Anledningen till denna avgränsning är att ogiltig frånvaro inom gymnasieskolan i dag inhämtas och redovisas av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Inom kommunal vuxenutbildning är rektor inte skyldig att utreda frånvaro, vilket kan innebära lägre förekomst av frånvaroregistrering och därmed ett större åtagande att börja med det på skolan. Skolverket föreslår därför att i ett första skede fokusera på att samla in uppgifter avseende skolfrånvaro bland skolpliktiga elever.

Bakgrund

Bakgrunden till uppdraget är riksdagens beslut att regeringen bör se över möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister med anledning av Riksrevisionens rapport *Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn*.² I rapporten granskade Riksrevisionen om regeringen och statliga myndigheter har säkerställt att regelverket fungerar enligt lagstiftarens intentioner när det gäller skollagens bestämmelser om ledighet, om att fullgöra skolplikten på annat sätt och om när skolplikten upphör samt hur regelverket tillämpas. Riksrevisionen konstaterar att bestämmelserna³ är otydliga med avseende på vad som krävs för ett beslut, vilket resulterar i stor variation mellan och inom kommunerna vid tillämpningen av lagstiftningen. Utbildningsutskottet skriver att elevers frånvaro är ett större problem än det som behandlas i Riksrevisionens rapport och behöver beaktas ur ett bredare perspektiv.⁴ I utredningen *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera* (SOU 2016:94) föreslogs att Skolverket ska ges i uppdrag att samla in och redovisa nationell statistik om giltig och ogiltig frånvaro.⁵ Mot denna bakgrund beslutade riksdagen om ett tillkännagivande till regeringen att se över möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister för att garantera alla elevers rätt till skolgång och för att förbättra

¹ Utbildningsdepartementet (U2018/01224 (delvis), U2020/05328, U2020/06608 (delvis) m.fl.). Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens Skolverk.

² Riksrevisionen (2019). *Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn*. RIR 2019:37

³ 7 kap. 18 §, 24 kap. 23-25 §§ och 7 kap. 2 § skollagen (2010:800).

⁴ Utbildningsutskottet bet. 2020/21:UbU3

⁵ SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*. sid 115-117

kunskapen om frånvarons omfattning. I betänkandet lyfts även att ett nationellt frånvaroregister ligger i linje med skolans digitalisering och med att förenkla skolornas administration.⁶

Tidigare kartläggningar av elevfrånvarons omfattning

Elevfrånvaro i de obligatoriska skolformerna har tidigare kartlagts av Skolverket och Skolinspektionen. Dessa kartläggningar fokuserade på omfattningen av ogiltig frånvaro och kartlade såväl sammanhängande frånvaro som ströfrånvaro. Studierna skiljde sig åt metodologiskt då de riktade sig till olika respondenter, hade olika referensperioder och till viss del olika definitioner av ogiltig frånvaro. Skolverkets studier (2008, 2010) riktade sig till samtliga kommunala utbildningsförvaltningar och ett urval fristående skolor. I studien uppmanades respondenterna att, beträffande den studerade månaden, ange antal fall med ogiltig fullständig frånvaro som pågått i minst en månad och att ange antal fall av återkommande ogiltig ströfrånvaro som pågått under minst två månader. Ströfrånvaro definierades här som frånvaro från vissa lektioner, ämnen eller dagar.

Skolinspektionen (2016) riktade sig till samtliga skolenheter i de obligatoriska skolformerna. Myndigheten bad respondenterna om uppgifter om antal fall av ogiltig och sammanhängande frånvaro som, i november månad det studerade läsåret, pågått minst en månad och antal fall med ogiltig ströfrånvaro som pågått under minst två månader. Ströfrånvaro definierades här som enstaka lektioner eller dagar som uppnått en frånvaro om minst fem procent.

I rapporten redovisar Skolinspektionen att 1 700 elever har en ogiltig sammanhängande frånvaro i en månad eller mer hösten 2015. Myndigheten gör även en sammanfattande bedömning om att antal elever med ogiltig sammanhängande frånvaro inte förändrats över tid. Däremot rapporterar Skolinspektionens kartläggning ett betydligt högre antal elever med ogiltig ströfrånvaro jämfört med Skolverkets kartläggning 2008, 18 000 jämfört med omkring 4 500 elever.⁷ I sin rapport menar Skolinspektionen att ökningen kan bero på tidigare underrapportering eller förbättrade rutiner och frånvarorapporteringssystem, snarare än en förändring av den faktiska frånvaron.⁸

Skolverket publicerade 2021 en nationell kartläggning av elevfrånvaro i de obligatoriska skolformerna. Kartläggningen genomfördes genom en enkät riktad till samtliga huvudmän. Huvudmännen ombads rapportera antal elever som varit ogiltigt frånvarande i en omfattning av 5–14 procent, 15–29 procent och minst 30 procent. De ombads även uppge antal elever vars totala frånvaro, det vill säga summan av giltig och ogiltig frånvaro, uppgår till en omfattning av 15–29 procent, 30–49 procent och mer än 50 procent. Studien kartlade höstterminen 2019, det vill säga innan covid-19 pandemin, och höstterminen 2020, det vill säga under covid-19 pandemin. Detta var första gången en statlig myndighet kartlade

⁶ Skr. 2019/20:162, bet. 2020/21:UbU3, rskr. 2020/21:14.

⁷ Skolverket (2008). *Rätten till utbildning. Om elever som inte går i skolan*. Rapport 309.

⁸ Skolinspektionen (2016). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*.

den totala frånvaron. Kartläggningen visar att frånvaron ökar i takt med elevernas ålder och är som högst i högstadiet. Majoriteten av de elever som var ogiltigt frånvarande var frånvarande mellan 5 och 14 procent av undervisningen under höstterminen, vilket motsvarar omkring två och en halv vecka. Den totala frånvaron är betydligt högre än den ogiltiga frånvaron och visar den faktiska undervisningstiden elever gått miste om på grund av frånvaro. Höstterminen 2020 har runt en till två procent i högstadiet en ogiltig frånvaro av 30 procent eller mer och mellan åtta och elva procent en total frånvaro om 30 procent eller mer.⁹

Då tidigare kartläggningar av elevfrånvaro skiljts åt vad gäller mätmetoder, definitioner och referensperioder har de inte varit direkt jämförbara. Skolverkets kartläggning av elevfrånvaro från 2021 visar även att det var svårt för huvudmän att ta fram jämförbar statistik, bland annat på grund av att frånvaro följs upp på olika sätt bland skolor och huvudmän.¹⁰

Tidigare kartläggningar av orsaker till elevfrånvaro

Skolverkets rapport *Rätten till utbildning – om elever som inte går i skolan* från 2008 syftar bland annat till att kartlägga den långvariga ogiltiga frånvaron och att undersöka bakomliggande orsaker. I en enkät riktad till samtliga kommuner och ett urval enskilda huvudmän ombads huvudmännen att uppge vilka orsaker det kan finnas till att elever är långvarigt eller fullständigt frånvarande.

Svarsalternativen som gavs var: sociala eller psykosociala problem, har svagt stöd för skolgången från hemmet, neuropsykiatriska problem, andra funktionshinder, barnet stannar hemma/hålls hemma på grund av bristande stödinsatser samt barnet stannar hemma/hålls hemma på grund av kränkande behandling. Studien visar att ”sociala eller psykosociala problem” och ”barnet har svagt stöd för skolgången från hemmet” uppgavs vara de vanligaste orsakerna till frånvaro.¹¹

Skolverkets rapport *Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ur elevens, skolans och förvaltningens perspektiv* från 2010 syftade till att kartlägga omfattningen av långvarig frånvaro och fördjupa kunskaperna om orsakerna till frånvaro utifrån elevers, skolors och förvaltningars perspektiv.

Orsaker till frånvaro delas in i två huvudsakliga kategorier, det vill säga skolfaktorer och faktorer kopplade till hemmet och familjen. Skolfaktorerna delas in i pedagogiska, organisatoriska och sociala faktorer. Pedagogiska faktorer kan handla om brister i bemötande eller stöd. Organisatoriska faktorer kan handla om schemaläggning, frekventa lärarbyten eller få lärarledda lektioner, klasstorlek eller bristande frånvaroregistrering. Till de sociala faktorerna hör bland annat förekomst av trakasserier eller kränkningar. I rapporten uppger elever att skolfrånvaro oftast har mer än en orsak. Genom intervjuer med elever pekar

⁹ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasieskolan*. Rapport 2021:10.

¹⁰ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasieskolan*. Rapport 2021:10.

¹¹ Skolverket (2008). *Rätten till utbildning. Om elever som inte går i skolan*. Rapport 309.

studien på att det ofta är en kombination av otillfredsställda utbildnings- och livsbehov som har lett till en långvarig ogiltig frånvaro.¹²

I *Vägledning för elevhälsan*, som tagits fram i samarbete mellan Socialstyrelsen och Skolverket 2016, konstateras att det nästan alltid är olika sociala och psykiska faktorer i komplex samverkan som ligger bakom ogiltig frånvaro och skolmotstånd. Frånvaron kan utlösas av att en elev misslyckas med en uppgift, fått kritik eller utsatts för kränkande behandling. Det är även vanligt att den inledande frånvaron infaller i samband med ett lov eller sjukdomsperiod. Samtidigt som sociala problem inom familjen kan bidra till svårigheter i samarbetet mellan skola och hem, finns även exempel där vårdnadshavare upplever att skolan inte har anpassat skolsituationen efter barnets behov i tillräcklig utsträckning. Det är vanligt att elever med hög frånvaro har inlärningssvårigheter eller neuropsykiatriska problem. Vad gäller ogiltig frånvaro, eller skolk, är det vanligt med samverkande faktorer såsom brist på tillsyn från föräldrarna eller andra sociala problem såsom skilsmässa, föräldrars bortgång eller andra kriser i familjen. Men det förekommer även skolrelaterade orsaker såsom brist på uppmuntran att närvara i skolan, avsaknad av konsekvenser eller inkonsekvent hantering av ogiltig frånvaro.¹³

I Skolverkets webbstöd för hur skolan kan arbeta för att främja närvaro och förebygga frånvaro lyfts att en utredning om orsaker till frånvaro ska fokusera på orsaker som har med skolan att göra, även om läraren kan vara uppmärksam på andra orsaker. Orsaker till frånvaro som relateras till skolan kan vara diskriminering eller behov av stöd. Det kan även förekomma att frånvaron har mer komplexa orsaker såsom en kombination av olika faktorer i hemmet, i skolan och hos individen.¹⁴

I den statliga utredningen *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera* från 2016 beskrivs en rad riskfaktorer för frånvaro.¹⁵ Även här lyfts att orsakerna till frånvaro ofta består av en ”komplex väv” av olika faktorer som bidrar och påverkar varandra ömsesidigt.¹⁶ Givet detta delar utredningen in riskfaktorer för frånvaro i tre huvudkategorier: faktorer som är relaterade till skolan, faktorer som är relaterade till individen och sociala faktorer som har samband med familj, bostadsområde och kamrater.

Inom skolans arbete ryms en rad faktorer som kan kopplas till elevfrånvaro. Frånvaro kopplad till skolfaktorer kan även röra skolklimatet och skoltillhörighet. Täta lärarbyten, otrygga övergångar mellan skolor och skolformer är aspekter av skolklimatet som kan kopplas till frånvaro då det kan leda till att relationer inte

¹² Skolverket (2010). *Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan ut elevens, skolans och förvaltningens perspektiv*. Rapport 341.

¹³ Skolverket och Socialstyrelsen (2016). *Vägledning för elevhälsan*. sid 111-112.

¹⁴ Skolverkets (2021). *Främja närvaro och förebygga frånvaro*. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/framja-narvaro-och-forebygga-franvaro#h-Checklistaforattutredafranvaro> (hämtad 2021-10-18)

¹⁵ SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

¹⁶ Gregory, I. R. och Purcell, A. (2014). Extended school non-attenders' views: developing best practice. *Educational Psychology in Practice* 30: 37-50.

får en chans att utvecklas positivt.¹⁷ Även den fysiska skolmiljön kan indirekt påverka riskerna för kränkande behandling, otrivsel, psykosocial stress och otrygghet.¹⁸ Miljön kan upplevas som stökig och höga ljudnivåer kan för vissa elever, exempelvis elever med koncentrationssvårigheter eller hörselnedsättningar, innebära stress och trötthet.¹⁹ Slutligen kan kopplingar göras mellan elevfrånvaro och att undervisningen inte upplevs som motiverande eller meningsfull. Skolinspektionens skolenkät visar att bland de skolor med särskilt stora utmaningar som ingick i Skolinspektionens prioriterade tillsyn, minskar motivationen och lusten att lära från femte till nionde klass.²⁰

Individfaktorer kan vara kopplade till andra faktorer, såsom att skolan brister i att anpassa undervisningen till en elev med funktionsnedsättning. Skolinspektionen uppmärksammar exempelvis att elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är överrepresenterade bland de anmälningssärenden som inkommit till myndigheten, ofta gällande brist på stöd.²¹ Även en mer generell känsla av utanförskap kan leda till psykisk ohälsa och till problematisk frånvaro. Känsla av utanförskap kan uppstå av olika skäl, men studier visar att elever som identifierar sig som homo-, bi- eller transsexuella i större utsträckning är frånvarande från skolan än elever som identifierar sig som heterosexuella.²²

Till sociala faktorer räknas det som kopplar an till familj- och kamratrelationer samt samhällsfaktorer. Föräldrars inställning till och engagemang i skolan har stor betydelse för elevers skolgång.²³ Elever med bristande stöd från hemmet löper särskilt stor risk för frånvaro. Det kan bero på missbruk, våld, psykisk ohälsa eller funktionsnedsättning i familjen.²⁴ För elever vars familj lever med hedersnormer kan frånvaron vara föräldrastödd och innebära förbud mot att delta i vissa delar av undervisningen såsom simundervisning i idrott och hälsa eller sex- och samlevnadsundervisning.²⁵ Det finns ingen nationell statistik i Sverige över antal barn som utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck eller antal barn som årligen förs ut ur landet av hedersrelaterade orsaker. I en enkätundersökning genomförd 2019 av Länsstyrelsen Östergötlands nationella kompetensteam uppgav svarande kommuner att de hade kännedom om 199 bortförda personer under 2019, varav 86 procent var barn. Svarefrekvensen var 66 procent och det faktiska antalet är troligtvis betydligt högre.²⁶

¹⁷ Kearney, C.A. (2008). School absenteeism and school refusal behavior in youth: A contemporary review. *Clinical Psychology Review* 28 (3): 451-471.

¹⁸ Maxwell, L. E. (2016). School building condition, social climate, student attendance and academic Achievement: A mediational model. *Journal of Environmental Psychology* 46: 2006-2016.

¹⁹ Holgers, K. M. (2014). Hörsel och hörselsymptom. I Josef Milerad och Carl Lindgren. *Evidensbaserad elevhälsa*. Studentlitteratur. och Skolvärlden (2016) Stå upp för elever med hörselskada <http://skolvärlden.se/artiklar/sta-upp-elever-med-horselskada> (hämtad 2021-10-25)

²⁰ Skolinspektionens tillsyn.

²¹ Skolinspektionen (2016). *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*.

²² Burton, C.M., Marshall, P. M. och Chisolm, D. J.. (2014). School absenteeism and mental health among sexual minority youth and heterosexual youth. *Journal of School Psychology* 52: 37- 47.

²³ Kearney, C.A. (2008). School absenteeism and school refusal behavior in youth: A contemporary review. *Clinical Psychology Review* 28 (3): 451-471.

²⁴ SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

²⁵ Schlyter, A., Högdin, S., Ghadimi, M., Backlund, Å. & Rexvid, D. (2009). *Oskuld och heder. En undersökning av flickor och pojkar som lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholm stad – omfattning och karaktär*. Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

²⁶ Länsstyrelsen Östergötland (2019). *Nationell kartläggning. Bortförda personer i en hederskontext samt barn som uppges vara gifta – under 2019*.

Bestämmelser om frånvaro

Regleringen av frånvaro

Utgångspunkten i skolförfattningarna är att en elev i de obligatoriska skolformerna har närvaroplikt, det vill säga att eleven ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Om en elev i de obligatoriska skolformerna uteblir från verksamheten utan giltigt skäl ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare informeras om elevens frånvaro. Som huvudregel ska informationen ges samma dag.²⁷

I författningarna saknas en tydlig definition av vad frånvaro är. Det framgår dock att det finns giltiga skäl för frånvaro, men i de nu gällande skolförfattningarna framgår inte vad som kan räknas som giltiga skäl för frånvaro.²⁸ I 1985 års skollag angavs sjukdom som giltigt skäl för att utebli från verksamheten.²⁹ Sjukdom kan fortsatt vara ett giltigt skäl för frånvaro. Skolinspektionen har efter att den nu gällande skollagen trädde i kraft uttalat att enligt skollagen är en elevs frånvaro giltig i princip endast om frånvaron är motiverad utifrån elevens hälsotillstånd, som till exempel sjukdom eller vårdbesök.³⁰ Bestämmelsernas utformning innebär att skolan i de olika fallen behöver göra en bedömning av vad som är giltig respektive ogiltig frånvaro.

Elever får i viss omfattning beviljas ledighet. Rektorn får inte överlåta åt någon annan att besluta om ledighet som avser längre tid än tio dagar.³¹ Det ligger i sakens natur att även beviljad ledighet är giltigt skäl för frånvaro. Elever kan också efter beslut av rektor befrias från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen om det finns synnerliga skäl.³² Frånvaro från viss undervisning efter ett sådant beslut bör rimligtvis bedömas som giltig frånvaro.

Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska hindret snarast anmälas till skolenheten.³³ Som en följd av anmälningsskyldigheten går det att tala om anmäld respektive oanmäld frånvaro. Det är dock inte klart hur sambanden ser ut mellan giltig respektive ogiltig frånvaro och anmäld respektive oanmäld frånvaro. Till exempel behöver inte all anmäld frånvaro vara giltig.

Reglering av dokumentation av frånvaro

Det finns ingen uttrycklig skyldighet i skolförfattningarna för skolor att registrera elevers frånvaro. Andra skyldigheter som skolor har medför dock indirekta skyldigheter att registrera uppgifter om frånvaro.

²⁷ 7 kap. 17 § skollagen.

²⁸ 7 kap. 17 § skollagen.

²⁹ 3 kap. 11 § i den tidigare skollagen (1985:1100).

³⁰ Skolinspektionens beslut den 6 december 2018 med dnr 41-2018:8431.

³¹ 7 kap. 18 § skollagen.

³² 7 kap. 19 § skollagen.

³³ 4 kap. 8 § skolförordningen (2011:185).

Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen ska hindret snarast anmälas till skolenheten.³⁴ Denna anmälningsplikt medför ett behov av dokumentation hos skolan. Även rektorns skyldighet att informera elevens vårdnadshavare om en elev utan giltigt skäl uteblir från den obligatoriska verksamheten³⁵ innebär i praktiken ett krav på någon form av dokumentation. Om en elev har upprepad eller längre frånvaro är rektorn skyldig att se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt, oavsett om frånvaron är giltig eller ogiltig. När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn också se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.³⁶ Inom ramen för en utredning om en elevs frånvaro behöver skolan dokumentera olika uppgifter med koppling till frånvaron. Slutligen ska skolan föra in uppgifter om ogiltig frånvaro i terminsbetygen vilket kräver att uppgifter om ogiltig frånvaro behöver dokumenteras för elever i de årskurser där terminsbetyg ska utfärdas.³⁷

Den tillsynsplikt som skolan övertar från elevens vårdnadshavare under den tid som eleverna vistas i skolan och har en närvaroplikt medför också i praktiken ett behov av att registrera närvaro, vilket innebär en indirekt registrering av frånvaro. Därtill finns hemkommunens respektive huvudmannens ansvar för att elevernas skolplikt fullgörs.³⁸ Detta ansvar medför också ett behov av att kontrollera närvaro och frånvaro. För att kunna fullgöra dessa skyldigheter är det en förutsättning att det finns någon form av dokumentation av elevers frånvaro.

Behandling av personuppgifter

Om uppgifter om frånvaro samlas in på individnivå, eller på aggregerad nivå på ett sätt så att de aktuella eleverna skulle kunna identifieras, innebär det att uppgifterna är att betraktas som personuppgifter enligt definitionen i EU:s dataskyddsförordning³⁹. Det innebär att EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagstiftningen⁴⁰ och dess principer måste tillämpas. En grundläggande princip i EU:s dataskyddsförordning är att om syftet med en åtgärd kan uppnås utan att personuppgifter behöver behandlas så ska den vägen väljas. Insamling, statistikframställning och övrig behandling av personuppgifter måste därför vara sakligt motiverat utifrån det eftersträfvade målet att införa ett nationellt register över elevfrånvaro.

Om uppgifter samlas in på individnivå, dvs. att det är fråga om behandlingar av personuppgifter, är det centralt att dessa endast samlas in för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål.⁴¹ I denna bedömning ska särskilt beaktas att det intrång som insamlingen av uppgifterna och de behandlingar som följer därefter

³⁴ 4 kap. 8 § skolförordningen (2011:185)

³⁵ 7 kap. 17 § skollagen

³⁶ 7 kap. 19 a § skollagen

³⁷ 6 kap. 11-12 §§ skolförordningen

³⁸ 7 kap. 21 och 22 §§ skollagen

³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁴⁰ Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁴¹ Art. 5.1 b) i EU:s dataskyddsförordning.

ska vara i proportion till de mål som kan förväntas uppnås med att behandla dem. De uppgifter om frånvaro som ska bli föremål för behandling ska alltså ställas mot syftet med åtgärden och det integritetsintrång som det bedöms innebära. Behandlingarna ska också begränsas till att inte omfatta fler personuppgifter än vad som är nödvändigt.⁴²

För att få behandla frånvarouppgifter krävs att Skolverket har en rättslig grund för detta. Om uppgiften att föra ett frånvaroregister regleras genom en lag eller annan författning eller av beslut som har meddelats med stöd av en lag eller annan författning så innebär det att Skolverket har rättslig grund att behandla de personuppgifter som är nödvändiga för att fullgöra detta uppdrag genom den rättsliga grunden allmänt intresse.⁴³ Beroende på vilka uppgifter som bedöms ändamålsenliga att samla in för att uppnå syftet med ett frånvaroregister kan detta författningsstöd se olika ut. Om det bedöms ändamålsenligt att samla in uppgifterna inom ramen för Skolverkets statistikverksamhet kan det finnas förutsättningar för ett sådant författningsstöd genom den redan existerande lagen och förordningen med justering av de föreskrifter som styr insamlingen. Om uppgifterna i stället bedöms lämpliga att samla in utanför denna verksamhet fordras däremot särskild reglering.

Om en uppgift som ska behandlas betecknas som känslig enligt EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagstiftningen krävs särskilt stöd för att den ska få behandlas. Annars är behandlingar av sådana uppgifter förbjudna.⁴⁴

En uppgift om frånvaro kan under vissa förhållanden vara, men är inte nödvändigtvis, en indikator på att eleven befinner sig i en utsatt situation eller att vårdnadshavaren inte fullgör den del av ansvaret för barnets skolplikt som innebär att hen ska se till att barnet kommer till skolan. En uppgift om frånvaro som sådan bedöms dock inte utgöra en känslig personuppgift enligt EU:s dataskyddsförordning som kräver särskilt lagstöd enligt dataskyddslagen. Skolverket bedömer inte heller att uppgift om giltig eller ogiltig frånvaro utgör känsliga personuppgifter.

För att behandla uppgifter om frånvaro i de obligatoriska skolformerna kommer även uppgifter om elever som deltar i undervisning i sameskolan att omfattas. Uppgift om etnicitet betraktas som en känslig personuppgift som inte får behandlas utan särskilt författningsstöd. Sådant särskilt stöd saknas för Skolverkets möjligheter att behandla uppgifter om etnicitet. Skolverket har tidigare uttryckt tolkningen att den stora merparten av de elever som deltar i utbildning i sameskolan sannolikt har en sådan bakgrund att deras etnicitet kan utläsas genom att de är fullgör sin skolplikt i sameskolan. Andra barn än barn till samer får fullfölja sin skolplikt i sameskolan endast om det finns särskilda skäl.⁴⁵ När det gäller elever i sameskolan har regeringen tidigare däremot gjort

⁴² Art. 5.1 c) i EU:s dataskyddsförordning.

⁴³ Art. 6. e) i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 2 § 1 lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁴⁴ Art. 9.1 EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 3 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁴⁵ 7 kap. 7 § skollagen.

bedömningen att enbart uppgift om att en elev fullgör sin skolgång i sameskolan eller i en fristående skola med konfessionell inriktning i sig är att anse som en känslig personuppgift.⁴⁶ Med utgångspunkt från regeringens tidigare bedömning saknas behov av särskild reglering för behandling av uppgifter om frånvaro för elever i sameskolan.

Behandling av uppgifter kopplat till eventuella orsaker till frånvaro skulle dock på individnivå kunna utgöra känsliga personuppgifter som kräver särskild grund enligt dataskyddslagen för att anses tillåten. Känsliga personuppgifter får behandlas om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag.⁴⁷ Skolverket har i detta sammanhang endast sådant uttryckligt författningsstöd för behandling av känsliga personuppgifter inom ramen för den officiella statistiken.⁴⁸ Där har Skolverket givits rätt att behandla uppgifter om hälsa genom att behandla en uppgift om att en elev deltar i undervisning vid grundsärskola, specialskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning för framställning av statistik över skolväsendet. En behandling av känsliga personuppgifter skulle också anses tillåten om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och den inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerade elevens personliga integritet.⁴⁹ Skolverket bedömer mot bakgrund av detta att en förutsättning för att behandla andra känsliga personuppgifter kopplat till frånvaro inom ramen för statistiken kräver ytterligare lagstöd.

Om behandlingen skulle ske utanför statistikverksamheten bedömer Skolverket att all behandling av känsliga personuppgifter kopplat till frånvaro kräver ytterligare lagstöd. Detta beror på att rätten att behandla uppgift om hälsa genom att behandla en uppgift om att en elev deltar i undervisning vid grundsärskola, specialskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning endast gäller för framställning av statistik över skolväsendet.

Om Skolverket ska ha möjlighet att koppla uppgifter om frånvaro till annan information om elever som Skolverket behandlar inom statistikverksamheten, förutsätter det att elevens personnummer eller samordningsnummer också samlas in tillsammans med uppgiften om frånvaro. Behandling av en individs personnummer eller samordningsnummer får bara behandlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.⁵⁰ De behandlingar av personuppgifter som sker inom ramen för Skolverkets myndighetsuppdrag ska inte ske med stöd av samtycke och kräver därmed att någon av de övriga grunderna är uppfyllda för att betecknas som tillåten. Om kopplingar till elevers bakgrundsfaktorer ses som nödvändiga för att uppnå syftena med

⁴⁶ Jfr. prop. 2017/18:218, s. 132 f. samt Utbildningsdepartementets promemoria 2018-07-06, U2018/03059/GV, Statens skolverks och Statistiska centralbyråns möjligheter att behandla känsliga personuppgifter om elever i vissa skolformer respektive deltagare i folkhögskolan m.m.

⁴⁷ 3 kap. 3 § första punkten lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁴⁸ 15 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken och 8 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och dess bilaga

⁴⁹ 3 kap. 3 § första stycket 3 lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁵⁰ 3 kap. 10 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

frånvaroregistret bedömer Skolverket att behandling av elevernas personnummer eller samordningsnummer är nödvändig med hänsyn till vikten av en säker identifiering.

Vad gäller uppgifter om orsaker till frånvaro är behandlingar av känsliga personuppgifter inte tillåtna om de sker för att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.⁵¹ En sökning som avslöjar och sammanställer känsliga personuppgifter är en åtgärd som i sig innebär en integritetskränkning. Sökbegränsningen i bestämmelsen gäller däremot inte vid behandlingar som sker med stöd av någon av de andra bestämmelserna 3 kap. dataskyddslagen eller i en registerförfattning.⁵² Med hänsyn till att syftet med ett frånvaroregister innefattande orsaker till frånvaro, åtminstone indirekt, förutsätter sådana sammanställningar bedömer Skolverket att behandling av orsaker till frånvaro som avslöjar eller indikerar känsliga personuppgifter på det sätt som angivits i underlaget för uppdraget inte kan behandlas utan att stöd för sådana behandlingar ges i en registerförfattning.

Begreppsanvändning kopplad till frånvaro

På Skolverkets webbplats avses med ogiltig frånvaro sådan frånvaro som vårdnadshavaren inte har meddelat eller bekräftat för skolan, exempelvis sen ankomst eller ströfrånvaro. Exempel på giltig frånvaro är sjukdom, läkarbesök eller ledighet som skolan har beviljat för en elev i förväg. Det kan även handla om att rektor har beslutat att en elev i någon av de obligatoriska skolformerna ska få befrielse från ett ämne. Att få befrielse betyder att en elev inte behöver delta i vissa obligatoriska inslag av undervisningen. Om en elev ansökt om ledighet och rektor inte beviljat det, och eleven väljer att ändå inte komma till skolan, räknas det som ogiltig frånvaro.⁵³

I Skolverkets och Socialstyrelsens publikation *Vägledning för elevhälsan* från 2016 definieras ogiltig frånvaro ytterligare genom kategorierna skolmotstånd och skolk. Skolmotstånd avser frånvaro som vårdnadshavaren har kännedom om och handlar om att eleven visar kraftiga känslomässiga reaktioner på att gå till skolan. Skolk, å andra sidan, är frånvaro som vårdnadshavare inte känner till och frånvaron bedöms i första hand inte vara orsakad av obehag.⁵⁴ Begreppen har ifrågasatts eftersom de kan betraktas som stigmatiserande och signalerar att orsaken till frånvaron ligger hos eleven.⁵⁵

Studier visar att det råder otydlighet bland begreppen och att begreppsanvändningen i verksamheterna inte är entydig. Skolverkets kartläggning av elevfrånvaro visade att definitioner av frånvaro kan skilja sig mellan och inom

⁵¹ 3 kap 3 § andra stycket lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

⁵² Se Söderqvist, Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning 3 kap. 3 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-11-01)

⁵³ Skolverket.se (2021). *Frånvaro i skolan*. <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/franvaro-i-skolan>. Hämtad 2021-05-12. 3 kap. 7 och 9 §§ samt 7 kap. 18 och 19 §§ skollagen, 4 kap. 8 § skolförordningen samt 12 kap. 1 och 2 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

⁵⁴ Skolverket och Socialstyrelsen (2016). *Vägledning för elevhälsan*.

⁵⁵ SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

skolor. Studien indikerar att, trots att en stor majoritet av huvudmännen har tagit fram skriftliga definitioner av giltig och ogiltig frånvaro som skolor kan använda vid frånvaroregistrering, används dessa inte alltid i verksamheterna samt att det förekommer att begreppen tolkas och används olika inom och mellan skolor och huvudmän. Det kan röra sig om att de rektorer, lärare och elevhälsopersonal vi intervjuat haft olika syn på om sen ankomst ska registreras som ogiltig frånvaro eller inte, eller om att all anmäld frånvaro ska ses som giltig oavsett orsak.⁵⁶

Den statliga utredningen *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*. (2016:94) problematiserar ytterligare kring begreppen giltig och ogiltig frånvaro och menar på all frånvaro, oavsett orsak, kan vara bekymmersam och leda till minskad måluppfyllelse. I stället används där begreppet problematisk frånvaro. Med problematisk frånvaro avses all frånvaro som kan påverka elevens måluppfyllelse, oavsett om frånvaron är giltig eller ogiltig. Begreppet utgår dock från att en bedömning görs i varje enskilt fall. Medan en elev kan vara frånvarande utan att måluppfyllelsen påverkas nämnvärt, kan relativt liten frånvaro få stora konsekvenser för måluppfyllelsen för en annan elev.⁵⁷

Flera kartläggningar visar även att huvudmän för ett antal grund- och gymnasieskolor gör olika bedömningar om vid vilken omfattningen elevfrånvaron ska följas upp på huvudmannanivå och när frånvaron ska uppmärksammas för att den anses vara problematisk. Medan vissa huvudmän inom ramen för sin uppföljning inhämtar uppgifter som överstiger 10 procent kan elever hos andra huvudmän vara frånvarande upp till 25 procent innan frånvaron rapporteras in till huvudmannen.⁵⁸ Det finns dock utmaningar att sätta ett gränsvärde för när frånvaron ska anses vara problematisk. Medan en elev kan ha relativt hög frånvaro utan att måluppfyllelsen påverkas nämnvärt, kan relativt liten frånvaro få stora konsekvenser för måluppfyllelsen för en annan elev. På skolorna behöver man därmed göra en bedömning i varje enskilt fall.⁵⁹

Skolverkets nationella kartläggning av elevfrånvaro visar att uppgifter om elevers totala frånvaro, det vill säga summan av giltig och ogiltig frånvaro, är de uppgifter som högst andel huvudmän använder i sitt arbete kopplat till frånvaro. I sina kommentarer lyfter flera huvudmän i grundskolan riskerna med att förlita sig på distinktionen giltig och ogiltig frånvaro och uppger att de i enlighet med den statliga frånvaroutredningen i stället använder begreppet problematisk frånvaro.⁶⁰

⁵⁶ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Rapport 2021:10.

⁵⁷ SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*, s. 233–234.

⁵⁸ Se Skolverket (2021) *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Rapport 2021:10., Region Stockholm och Storstockholm (2021) *Uppföljning av skolfrånvaro i Stockholms län – en förstudie*.

⁵⁹ SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

⁶⁰ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Rapport 2021:10.

Tabell 1. Andel huvudmän (procent) som uppger att de använder uppgifter om elevfrånvaro som underlag i det arbete som görs på huvudmannanivå. Flera svar möjliga.

	Ogiltig	Giltig	Total	Nej
Grundskolan	66	52	79	6
Grundsärskolan	62	53	84	5

Givet ovanstående har en utgångspunkt i denna utredning varit att undersöka möjligheten att samla in uppgifter om elevers totala frånvaro, med möjlighet att bryta ned frånvaron i giltig respektive ogiltig frånvaro. Däremot är det tydligt att det finns ett behov av tydliga definitioner av frånvaro och enhetlighet i användning av dessa.

Genomförande

Utredningen bygger delvis på kunskap inhämtad inom ramen för Skolverkets nationella kartläggning av elevfrånvaro⁶¹ samt empiri inhämtad inom ramen för detta uppdrag.

Utredningen har genomförts av Linda Ahlgren, Linda Wahlman och Magnus Ohlsson på Skolverkets analysavdelning.

Intervjustudie

Intervjuer med företrädare för digitala frånvaroregistreringssystem

Utredningen bygger delvis på intervjuer med företrädare för leverantörer av de digitala frånvaroregistreringssystem som hanterar uppgifter om frånvaro för majoriteten av elever i de obligatoriska skolformerna samt en branschorganisation.

Intervjuer med rektorer för grund- och grundsärskolor

Vi genomförde intervjuer med rektorer för nio grundskolor (varav två även var rektor för grundsärskola) samt två rektorer för grundsärskolor. Skolorna bestod av en blandning av kommunala och enskilda huvudmän, varierade i storlek och hade geografisk spridning. Sju skolor registrerar frånvaro med hjälp av ett digitalt frånvaroregistreringssystem och fyra skolor uppgav att de registrerar frånvaro manuellt.

Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Östergötlands nationella kunskapscentrum

För att inhämta ytterligare kunskap om kopplingen mellan frånvaro och hedersrelaterad problematik genomförde vi en intervju med Länsstyrelsen Östergötlands nationella kunskapscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.

⁶¹ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Rapport 2021:10.

Uppgifter från SCB

Skolverket har inhämtat processdata från Statistiska centralbyrån (SCB) i syfte att undersöka tidsåtgången för inrapportering av uppgifter till Skolverkets årliga elevinsamlingar. Detta kan ge en uppskattning av hur mycket tid det kan ta i anspråk för skolor och huvudmän att rapportera in uppgifter om frånvaro till Skolverket.

Disposition

Rapporten inleds i kapitel 2 med en redogörelse för utgångspunkterna för ett nationellt frånvaroregister. Detta inkluderar syftet med ett frånvaroregister, registrets användbarhet, hur skolor idag registrerar frånvaro och tillförlitligheten av dagens frånvaroregistrering.

I kapitel 3 följer Skolverkets förslag på hur ett nationellt frånvaroregister skulle kunna utformas samt en genomförandeplan för registret.

Kapitel 4 redogör för konsekvenserna av ett införande av ett nationellt frånvaroregister. Detta inkluderar juridiska konsekvenser kopplat till sekretess och behandling av personuppgifter. I kapitlet presenteras även en barnkonsekvensanalys. Slutligen redovisas konsekvenser för staten (Skolverket) samt för huvudmän och skolor.

I kapitel 5 redovisas möjligheter till att kartlägga orsaker till frånvaro utifrån ett juridiskt och ett metodologiskt perspektiv.

2. Utgångspunkter för ett nationellt frånvaroregister

I detta kapitel beskrivs de praktiska utgångspunkterna för ett nationellt frånvaroregister. Det inleds med att beskriva syftet med ett frånvaroregister och redogör sedan för hur frånvaroregistreringen går till på grund- och grundsärskolor, både i skolor som registrerar frånvaro med hjälp av digitala frånvaroregistreringssystem och i skolor som registrerar frånvaro manuellt. Kapitlet beskriver även hur tillförlitlig den frånvaroregistrering som görs på skolorna är i dag. Kapitlet bygger främst på empiri inhämtad genom intervjuer med företrädare för leverantörer av digitala frånvaroregistreringssystem samt med rektorer på ett antal grund- och grundsärskolor.

Syfte med ett nationellt frånvaroregister

En utgångspunkt för att elever ska lyckas med sina studier är att eleverna är närvarande vid undervisningen i skolan. Ett frånvaroregister kan, genom att tydliggöra vikten av närvaro och att all frånvaro registreras, öka möjligheten för skolor och huvudmän att upptäcka frånvaro i tid och vidta åtgärder för att minska frånvaron. Givet detta är det övergripande syftet med ett nationellt frånvaroregister att det på sikt ska leda till ökad närvaro och ökad måluppfyllelse.

Frånvaroregistret ska vara användbart för Skolverket och externa aktörer – såsom huvudmän, skolor och forskare – genom att möjliggöra följande:

- ge en nationell bild av elevfrånvarons omfattning och jämförelser mellan huvudmän och regioner,
- analys av omfattningen av elevfrånvaro över tid,
- longitudinella studier för att se utbildningsvägar och etablering på arbetsmarknaden för elever som har haft lång och omfattande frånvaro,
- analyser kopplade till olika bakgrundsvariabler såsom föräldrars utbildningsnivå och migrationsbakgrund, samt som
- underlag för urval vid insatser som syftar till att minska frånvaro och möjliggöra utvärderingar av insatserna.

Användbarheten av ett nationellt frånvaroregister

Systematisk uppföljning av elevfrånvaro kan vara användbar på såväl lokal som nationell nivå. På nationell nivå kan ett nationellt frånvaroregister ligga till grund för framtagandet av nationell statistik över omfattningen av elevfrånvaro i landets skolor. Genom att samla in uppgifter på individnivå är det möjligt att ta fram statistik på olika nivåer såsom skol-, huvudmanna- och kommunnivå samt

uppdelad på kön, årskurs och skolform. Detta gör det även möjligt att koppla på uppgifter från Skolverkets övriga register för att ta fram statistik om elevers bakgrund, exempelvis föräldrarnas utbildningsnivå och utländsk bakgrund. Det möjliggör även genomförandet av longitudinella studier som kopplar elevens frånvaro till utbildningsvägar.

Ett nationellt frånvaroregister i sig leder inte till ett mått för vad som kan anses vara problematisk frånvaro. Problematisk frånvaro avser frånvaro som påverkar elevens måluppfyllelse, vilket kräver att en bedömning görs i varje enskilt fall. Medan en elev kan vara frånvarande utan att måluppfyllelsen påverkas nämnvärt, kan relativt liten frånvaro få stora konsekvenser för måluppfyllelsen beträffande en annan elev.⁶² Ett nationellt register över elevfrånvaro skulle inte innebära ett minskat ansvar för skolor och huvudmän att följa elevfrånvaron lokalt för att fånga elever med oroande frånvaro. Detta arbete måste även fortsättningsvis bedrivas lokalt på skolorna.

Uppföljningar av frånvaro på lokal nivå är en utgångspunkt för att frånvaron ska uppmärksammas, utredas och åtgärdas. Det ställer krav på samtliga lärare att registrera frånvaro vid alla lektioner. Den statliga utredningen *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera* menar att ett nationellt frånvaroregister indirekt kan leda till ökad närvaro. Registret i sig sänder signaler om betydelsen av att registrera närvaro. Men frånvaroregistreringen kan även visa att eleven är sedd och saknad vid frånvaro, vilket kan bidra till att bygga en relation mellan skolan och eleven. Frånvaroregistrering är en utgångspunkt för att skolan genom en analys av frånvarostatistik ska kunna upptäcka mönster i elevfrånvaron, exempelvis om ströfrånvaro eskalerar till mer omfattande frånvaro. Analyser av frånvarostatistik gör det även lättare att upptäcka om frånvaron är särskilt vanlig vid vissa lektioner, exempelvis idrott och hälsa, eller vid särskilda situationer, såsom prov eller muntliga redovisningar. Registreras inte frånvaron blir det svårt för skolan att uppmärksamma frånvaro och att upptäcka dess bakomliggande orsaker.⁶³

Digitala system och dess funktion

Majoriteten av skolorna använder digitala frånvaroregistreringssystem

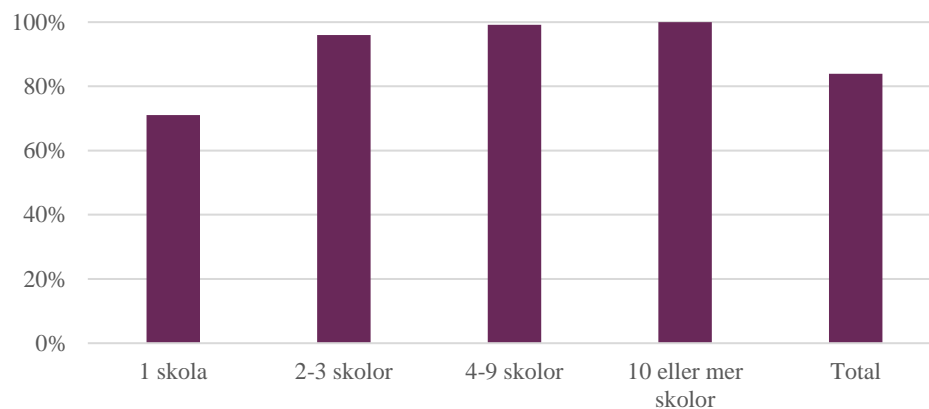
En förutsättning för att kunna mäta och följa frånvaro är att all frånvaro registreras. I dag har majoriteten av skolorna ett digitalt system för närvaro- och frånvaroregistrering. Skolverkets kartläggning av elevfrånvaro visade att 84 procent av huvudmännen inom grundskolan och 92 procent av huvudmännen inom grundsärskolan tillhandahåller ett digitalt system för frånvaroregistrering för deras skolor. Det är framför allt huvudmän med en skolenhet som inte har ett digitalt system för frånvaroregistrering. Detta innebär, sett till antalet skolor, att

⁶² SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

⁶³ SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

andelen som använder ett digitalt frånvaroregistreringssystem är högre än 84 procent. (se figur 1).⁶⁴

Figur 1. Andel huvudmän som uppgett att de har ett digitalt frånvaroregistreringssystem uppdelat efter antal skolenheter som huvudmannen ansvarar för inom grundskolan.



Det finns en rad olika leverantörer av digitala system som bland annat stödjer skolors frånvarohantering. I dag används ett tiotal olika system för frånvaroregistrering ute på skolorna, men ett litet antal hanterar frånvarouppgifter för en stor majoritet av Sveriges elever i de obligatoriska skolformerna. Skolverkets kartläggning av frånvaro visar att de fem mest använda frånvaroregistreringssystemen sammantaget hanterar frånvarouppgifterna för omkring 80 procent av eleverna i grundskola och förskoleklassen. Vidare är det åtta leverantörer som tillsammans täcker in runt 95 procent av alla elever i grundskola och förskoleklassen.⁶⁵

Frånvaroregistrering kopplat till elevens schema

Våra intervjuer med systemleverantörerna för de fem vanligaste digitala frånvaroregistreringssystemen visar att systemen fungerar på ett väldigt likartat sätt. Samtliga system bygger på att det finns ett aktuellt och korrekt schema inlagt för varje elev. Om det inte finns ett schema inlagt för en elev är det inte möjligt att registrera närvaro eller frånvaro för den eleven. Scheman kan skapas i särskilda schemaläggningssystem och sedan importeras till frånvaroregistreringssystemet. Det kan även vara möjligt att skapa ett schema direkt i det digitala frånvaroregistreringssystemet.

Skolorna behöver registrera närvaro och frånvaro för varje lektion under skoldagen. Ofta är det den undervisande läraren som vid varje lektionstillfälle behöver gå in i systemet för att registrera elevfrånvaro för den aktuella lektionen. Vanligtvis visar frånvaroregistreringssystemet en lista över alla elever som enligt schemat ska närvara vid lektionen. Elever vars frånvaro är föranmäld av

⁶⁴ Svarsfrekvensen på enkäten var 72 procent. Bland huvudmän med endast en skola var svarsfrekvensen 67 procent.

⁶⁵ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Rapport 2021:10.

vårdnadshavare markeras per automatik som frånvarande utan att läraren själv behöver göra detta.

I samtliga dessa frånvaroregistreringssystem är det möjligt för den som registrerar frånvaro att klassificera frånvaron som giltig eller ogiltig alternativt anmäld eller oanmäld. Vissa systemleverantörer uppgav att de dessutom erbjuder möjligheten för skolan att specificera olika typer av frånvaro såsom anmäld av vårdnadshavaren, ledighet, schemabrytande aktivitet, giltig frånvaro, ej beviljad ledighet, avvek från lektionen, sen ankomst och ogiltig frånvaro.

Det är skolorna som själva avgör vad som ska klassificeras som giltig respektive ogiltig frånvaro. Det tycks vanligt att anmäld frånvaro eller beviljad ledighet klassificeras som giltig frånvaro, medan oanmäld frånvaro klassificeras som ogiltig frånvaro. I intervjuer med rektorer framkom att skolornas rutiner gällande frånvarooanmälan kan variera. Det kan exempelvis handla om att frånvaron måste anmälas före ett visst klockslag för att frånvaron inte ska anses vara oanmäld och därmed ogiltig. Det förekommer även att skolor efter dialog med vårdnadshavare väljer att justera frånvaroklassificeringen, exempelvis registrera frånvaro som giltig om frånvaron bedöms ha giltigt skäl trots att anmälan gjordes för sent.

De digitala frånvaroregistreringssystemen skiljer sig däremot i hur de hanterar lektioner som inte blivit hanterade i systemen, dvs. när läraren inte rapporterat elevers närvaro för lektionen. Vissa system registrerar dessa lektioner som inte genomförda medan andra system utgår från att lektionen har genomförts och att samtliga elever var närvarande. Detta påverkar den statistik som sedan tas ut från systemen. I det första fallet framstår den erbjudna undervisningstiden som mindre än vad som kanske är fallet medan det andra fallet kan resultera i att andelen frånvaro underskattas för eleverna.

Tiden för när frånvaroregistreringen sker kan variera för olika elevgrupper. I våra intervjuer med rektorer såg vi exempel på att frånvaro för elever i förskoleklassen och i lågstadiet endast registreras i början av skoldagen medan frånvaron för äldre elever registreras vid varje lektion. Det beror bland annat på att elever i förskoleklassen inte alltid har ett ämnesindelad schema, medan äldre elever i större utsträckning har flera olika lärare under dagen.

Den administrativa bördan kopplad till frånvaroregistrering

Majoriteteten av de intervjuade rektorerna för skolor som registrerar frånvaro genom ett digitalt frånvaroregistreringssystem bedömer att frånvaroregistreringen är en uppgift som inte kräver någon större administrativ insats och att frånvaroregistreringen är en naturlig del i lärarens roll.

Manuell frånvaroregistrering

Bland huvudmännen inom grundskolan är det 16 procent som uppger att deras skolor registrerar frånvaron på ett annat sätt än genom ett digitalt frånvaroregistreringssystem. Inom grundsärskolan är motsvarande andel 8

procent. För grundskolorna rör det sig om mindre huvudmän med en skolenhet. Fem procent av huvudmännen uppger att de registrerar frånvaro med hjälp av ett kalkylprogram, såsom Excel, och 11 procent att de för frånvaro på något annat sätt exempelvis för hand på papper.⁶⁶

Enligt utsagor från de rektorer vid skolor som registrerar frånvaro manuellt registrerar lärarna oftast både giltig och ogiltig frånvaro. I vissa fall gör skolan en notering om orsaker till frånvaron i samband med att vårdnadshavaren anmäler frånvaron. Frånvaroregistreringen sker i början av dagen. En av skolorna uppgav att frånvaroregistreringen kopplas till specifika lektioner, men då endast för äldre elever. Om en elev avviker under dagen gör läraren en notering om detta.

Rektorer på skolor som saknar digitala system för frånvaroregistrering beskriver den administrativa arbetsbördan kopplad till frånvaroregistreringen och hanteringen som något hög. Två av de fyra rektorerna som vi intervjuat uppger att de undersöker möjligheten att övergå till ett digitalt frånvaroregistreringssystem. Kostnader för system uppges som en av anledningarna till att skolan fortsättningsvis registrerar frånvaro manuellt. En annan anledning uppges vara att skolan är angelägen om att bibehålla en nära kontakt med vårdnadshavare och är oroliga att kontakten med vårdnadshavare ska minska om frånvaroanmälan sker digitalt. Kontakten mellan skola och vårdnadshavare vid frånvaroanmälan är viktig för att skolan ska få en förståelse för de faktiska orsakerna till frånvaron, om frånvaron ska klassificeras som giltig eller ogiltig samt om skolan ska vidta åtgärder för att hjälpa eleven att komma till skolan.

Frånvaroregistrering i grundsärskolan

I Skolverkets nationella kartläggning av elevfrånvaro uppger 92 procent av huvudmännen att de erbjuder de grundsärskolor de ansvarar för ett digitalt frånvaroregistreringssystem. Resterande huvudmän uppger att skolorna registrerar frånvaro manuellt, exempelvis med hjälp av ett kalkylprogram eller papper och penna. Samtidigt visar kartläggningen att huvudmän i något mindre utsträckning inhämtar uppgifter om elevfrånvaro i grundsärskolan jämfört med grundskolan, 87 procent i grundsärskolan jämfört med 92 procent i grundskolan.⁶⁷

Vi har intervjuat rektorer för grundsärskolor som registrerar frånvaro i digitala frånvaroregistreringssystem och för grundsärskolor som registrera frånvaro manuellt. Både utsagor från denna utredning, och från Skolverkets kartläggning av elevfrånvaro, vittnar om att de digitala frånvaroregistreringssystemen inte är anpassade till skolformen eftersom de inte erbjuder tillräcklig flexibilitet. Det beror bland annat på att det är vanligt att elever i grundsärskolan undervisas i åldersintegrerade klasser, att klasserna består av såväl elever som läser ämnen som ämnesområden och att elever läser en blandning av ämnen och

⁶⁶ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Rapport 2021:10.

⁶⁷ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Rapport 2021:10.

ämnesområden. Rektorer för grundsärskolan, oavsett om de registrerar frånvaron i digitala frånvaroregistreringssystem eller manuellt, beskriver att den administrativa bördan kopplat till frånvaroregistreringen är hög. Detta är delvis kopplat till att schemalagningen i grundsärskolan är komplex.

Det tycks vanligare att grundsärskolor registrerar frånvaro en eller ett par gånger under dagen, snarare än för varje lektion. Rektorerna uppger att detta dels beror på att klasserna ofta har samma personal under hela skoldagen, men även på att ströfrånvaro inte är vanligt förekommande inom skolformen. Elever beskrivs framför allt vara frånvarande hela eller delar av dagen, i vilket fall frånvaron registreras då eleven går hem. Rektorer beskriver även att det uppfattas som alltför störande för undervisningen inom skolformen att inleda varje lektion med frånvaroregistrering.

Enligt rektorers utsagor kan ogiltig frånvaro i grundsärskolan bero på att vårdnadshavare väljer att hålla sina barn hemma från skolan för att de är missnöjda med en skolplacering, att elever reser bort under terminen trots att skolan har avslagit en ledighetsansökan eller att vårdnadshavare anmäler frånvaro för sitt barn då eleven av någon annan anledning inte är närvarande i skolan. Om detta uppdagas för skolan förekommer det att skolan omregistrerar frånvaron från giltig till ogiltig.

En rektor vid en högstadieskola beskrev att det är värdefullt att kunna gå tillbaka och titta på elevers frånvarostatistik från tidigare år för att se mönster i frånvaron. Det är framför allt värdefullt att kunna se historiska frånvarouppgifter för elever som gått på andra skolor tidigare. Detta är möjligt då grundsärskolan är kommunal och använder samma frånvaroregistreringssystem som grundskolorna i kommunen. Det är inte ovanligt att elever som skrivs in i grundsärskolans först i högstadiet, har varit frånvarande i hög utsträckning även i grundskolan. Den typen av longitudinell uppföljning av elevers frånvaro är svårare då frånvaro registreras manuellt.

Uppgifternas kvalitet och jämförbarhet

För att bedöma kvaliteten av uppgifterna i ett frånvaroregister krävs en bedömning av hur tillförlitliga uppgifterna som rapporteras in är. I det följande avsnittet kommer vi att redogöra för de aspekter som behöver ta i beaktande vid ett eventuellt införande av ett nationellt frånvaroregister, såsom elevgrupper där vi redan i dag vet att frånvaroregistreringen kan vara bristfällig, missvisande eller mindre jämförbar.

Ett korrekt schema – en förutsättning för frånvaroregistrering i digitala system

Intervjuer med både rektorer och systemleverantörer vittnar om utmaningar med frånvaroregistreringen kopplat till att skolan inte har ett korrekt schema inlagt för eleverna i frånvaroregistreringssystemet. Det har exempelvis framkommit att

ordinarie schema inte alltid är på plats i början av läsåret utan inkommer först ett par veckor in på terminen. Skolorna löser detta på olika sätt. Vid en skola beskriver rektorn att de har temporära scheman för de första veckorna vilket möjliggör frånvaroregistrering tills ordinarie scheman är på plats. Vid en annan skola för undervisande lärare anteckningar över frånvarande elever och för in detta i det digitala systemet när scheman är på plats. Medan vissa frånvaroregistreringssystem tillåter frånvaroregistrering i efterhand har andra begränsningar då det endast går att registrera frånvaro ett par veckor tillbaka i tiden.

En annan utmaning kan vara om skolan har valt att organisera undervisningen med parallella lektioner eller om gruppindelningen inte är tydlig. Det förekommer att skolor väljer att revidera elevernas gruppindelningar under terminen. Skolorna upplever det som komplicerat och tidskrävande att efter hand justera gruppindelningar i frånvaroregistreringssystemen. En skola valde därför att i stället ha årskursvisa grupper inlagda i systemet, snarare än att dela in eleverna i klasser.

Frånvaro registreras inte alltid

Intervjuer med rektorer visar att det finns tillfällen då lärare väljer att inte registrera frånvaro för elever. Det kan exempelvis röra sig om elever med lång och omfattande frånvaro. I Skolverkets kartläggning av elevfrånvaro beskriver rektorer att frånvaro för elever med lång och omfattande frånvaro inte registreras, eftersom det digitala frånvaroregistreringssystemet per automatik meddelar elevens vårdnadshavare genom sms om att eleven är frånvarande. Då både vårdnadshavaren och skolan vid dessa tillfällen ofta är medvetna om elevens frånvaroproblematik bedömer skolan att ett dagligt sms inte gynnar eleven eller vårdnadshavarens relation till skolan och väljer därför att inte registrera frånvaro för dessa elever.⁶⁸ Detta kan därmed leda till en underrapportering av antalet elever med en lång och omfattande frånvaro.

Det har även framkommit i intervjuer med Länsstyrelsen Östergötland att det kan förekomma att skolor väljer att inte registrera frånvaro för elever där skolan misstänker att eleven utsätts för våld och förtryck i hemmet såsom i en hederskontext. Att registrera frånvaro för elever, exempel om eleven söker stöd och hjälp hos elevhälsan eller socialtjänst, medför att frånvaron kommer till kännedom för elevens vårdnadshavare, vilket kan leda till ökad utsatthet för eleven.

I våra intervjuer med rektorer framkom att det förekommer att elever av olika anledningar försvinner under läsåret utan att vårdnadshavare meddelar skolan. Det förekommer att elever är frånvarande under längre perioder i samband med resor till föräldrarnas hemland, ofta i samband med lov. Elever kan då vara borta i

⁶⁸ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Rapport 2021:10.

flera månader och även flera år. Vissa elever återvänder till skolan efter en lång period av frånvaro, medan andra inte återvänder.

En rektor uttryckte sin oro kring hemkommunens hantering när hen anmäler att elever saknas i skolan, då det finns misstankar om att elever förts ut från landet eller av annan anledning slutat på skolan. Det är inte tydligt i vilken utsträckning huvudmän och elevers hemkommuner följer upp anmälningar om barn som försvinner. Det kan förekomma att det tar flera månader innan ett barn skrivs in i en ny skola efter att ett barn slutat vid en skola, exempelvis vid flytt. Hur skolan väljer att hantera att ett barn försvinner kan skilja sig mellan olika skolor. En skola kan välja att ta bort eleven från skolans system, medan en annan skola kan välja att ha kvar eleven i systemet och fortsätter att formellt registrera frånvaro för eleven, ibland under flera års tid. Det förekommer således att skolpliktiga barn försvinner både inom och ur landet utan att barnet registreras som frånvarande vid någon skola.

Elever med anpassad studiegång

Elever kan få särskilt stöd i form av anpassad studiegång. Anpassad studiegång innebär avvikelser från timplanen och de ämnen och mål som gäller för utbildningen, exempelvis att ett ämne eller delar av ett eller flera ämnen tas bort.⁶⁹ För elever med anpassad studiegång läggs vanligtvis ett schema som motsvarar den undervisningstid eleven ska läsa. Frånvaron redovisas därmed i relation till elevens faktiska undervisningstid, vilket gör att den inte är direkt jämförbar med de uppgifter som redovisas för elever som läser enligt full timplan. Det förekommer även att skolan bedömer det för krävande att lägga ett särskilt schema i frånvaroregistreringssystemet för en elev med anpassad studiegång, särskilt då den anpassade studiegången pågår under en begränsad period. Då väljer skolan i stället att närvaroregistrera eleven för de lektioner eleven skulle ha närvarat vid om eleven inte läst med anpassad studiegång. Det leder till att det framstår som att eleven har haft fler undervisningstimmar än den faktiskt har haft.

Rapporteringsgraden – ett viktigt kvalitetsmått

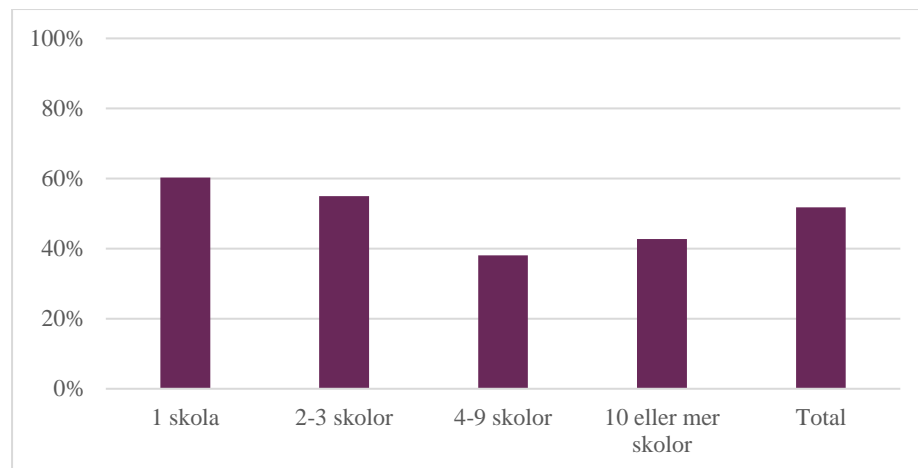
När en lärare registrerar frånvaro med hjälp av ett digitalt frånvaroregistreringssystem ska hen klicka på den aktuella lektionen i frånvaroregistreringssystemet. Om någon elev är frånvarande markerar läraren detta och sparar sedan registreringen i systemet. Detta ska göras för varje lektion för att lektionen ska synas som rapporterad i systemet. Andelen lektioner som rapporteras benämns som rapporterings- eller kvittensgrad. Rapporteringsgraden kan ses som ett kvalitetsmått för hur tillförlitlig och heltäckande den frånvarostatistik en skola tar fram är. Om rapporteringsgraden är låg kan frånvarostatistiken vara missvisande. Vissa digitala frånvaroregistreringssystem uppger att när den procentuella frånvaron tas fram utgår systemet från att samtliga elever varit närvarade vid de lektioner som inte har rapporterats. Är

⁶⁹ 7 kap. 19 a § skollagen och Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

rapporteringsgraden på skolan låg skulle detta kunna innebära att skolan egentligen har en högre frånvaro än vad statistiken visar. Andra systemleverantörer uppger att deras system i stället hanterar de inte rapporterade lektionerna som inte genomförda. Vid utdrag av statistik medför det att den erbjudna undervisningstiden kan se lägre ut än vad den faktiskt är.

Rapporteringsgraden kan ge en indikation på om uppgångar eller nedgångar i frånvaron beror på en faktisk förändring av frånvaron eller snarare av registreringen. I Skolverkets kartläggning av elevfrånvaro ombads huvudmännen att i en enkät uppge rapporteringsgraden för frånvaron under höstterminen 2020. Omkring hälften av huvudmännen inom grundskolan uppger att de inte visste hur hög rapporteringsgraden är. Vidare uppger runt 40 procent en rapporteringsgrad på 90–100 procent och runt 10 procent uppger en rapporteringsgrad på 10–89 procent. Andelen huvudmän som uppger en rapporteringsgrad var lägre bland de huvudmän som ansvarar för fler skolor.⁷⁰

Figur 2. Andel huvudmän som uppgett en rapporteringsgrad uppdelat efter antalet skolenheter som huvudmannen ansvarar för inom grundskolan.



Att en så pass låg andel huvudmän kunde uppge rapporteringsgraden för frånvaroregistreringen kan bero på att det i frånvaroregistreringssystemen endast är möjligt att ta fram rapporteringsgraden på skol- eller lärarnivåerna, snarare än på huvudmannanivån.

I våra intervjuer med rektorer har det framkommit att rapporteringsgraden kan påverkas av personalfrånvaro. Detta kan delvis bero på att vikarier inte har behörighet till de digitala frånvaroregistreringssystemen. Då kan det förekomma att vikarier i stället registrerar närvaro manuellt och att den ansvariga mentorn eller skoladministratören senare registrerar frånvaron i systemet.

⁷⁰ Skolverket (2021). *Nationell kartläggning av elevfrånvaro. De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*. Rapport 2021:10.

Skolverkets befintliga insamlingar genom SCB

SCB samlar årligen in uppgifter om barn, elever, skolpersonal, kostnader och utbildningsresultat på uppdrag av Skolverket. Uppgifterna ligger till grund för Sveriges officiella statistik inom skolväsendet och barnomsorg. SCB sköter insamlingen av uppgifterna, men det är Skolverket som ansvarar för statistiken.

Huvudmännen har uppgiftsskyldighet⁷¹ men det är i praktiken ofta skolorna som rapporterar in uppgifterna. Uppgiftslämnarna har då två alternativ. Om skolan har ett digitalt system som möjliggör elevadministration kan skolan skicka in en fil direkt från sitt system till SCB. Om skolan hanterar sina elevuppgifter på något annat vis kan skolan manuellt föra över den efterfrågade informationen i det kalkylprogram som SCB tillhandahåller. Vid grundskolans elevinsamling för läsåret 2020/21 skickade omkring 80 procent av huvudmännen in sina uppgifter direkt via sina digitala system och resterande 20 procent genom manuell registrering. Detta ger oss en bild av andelen huvudmän som använder digitala system för sin elevadministration och rapportering av uppgifter.

Vid elevinsamlingen ombeds huvudmännen att uppge den tid de beräknar att det har tagit att rapportera in uppgifterna. Detta är en frivillig uppgift som huvudmännen inte behöver besvara. Baserat på de svar som Skolverket har fått in tycks det ta någon längre tid för de skolenheter som rapporterar in uppgifterna manuellt, jämfört med de som skickar in en fil som är framtagen via sitt digitala system. För ytterligare information om uppskattad tid för att skicka in svar se vidare under avsnittet *Uppskattade kostnader för ett genomförande* i kapitel 4.

Skolverket som statistikansvarig myndighet

Skolverket är statistikansvarig myndighet för ämnesområdet skolväsende och barnomsorg och publicerar officiell statistik.⁷² Officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och för forskning.⁷³ Skolverket samlar löpande in uppgifter från huvudmän inom skolväsendet. Skolverkets statistik är en del av Skolverkets nationella uppföljningssystem. Syftet med uppföljningssystemet är att ge en samlad bild av skolenheternas verksamhet och att utgöra ett underlag för uppföljning och utvärdering på nationell och lokal nivå.

Skolhuvudmän har en uppgiftsskyldighet gentemot Skolverket beträffande sådana uppgifter om verksamheten som behövs för uppföljning och utvärdering.⁷⁴

Skolverket har ett bemyndigande att föreskriva om vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Föreskrifterna ska begränsas till vad som behövs för en

⁷¹ Insamlingen regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Statistiken regleras även av förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och Skolverkets föreskrift (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från skolhuvudmännen. De innebär att skolhuvudmännen har uppgiftslämnarplikt. Uppgifterna som lämnas skyddas enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁷² Den officiella statistiken regleras i lagen om den officiella statistiken (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁷³ 3 § lagen om den officiella statistiken.

⁷⁴ 26 kap. 25 § skollagen.

effektiv uppföljning och utvärdering av de mål för utbildningen som har bestämts av riksdagen eller regeringen.⁷⁵

Enligt Skolverkets uppfattning ligger det i samhällets intresse att på nationell nivå få kunskaper om omfattningen av frånvaro för att kunna vidta lämpliga åtgärder för ökad närvaro och förbättrade kunskapsresultat. Detta påverkar också möjligheterna för elever att få sin rätt till likvärdig utbildning tillgodosedd. Den statistik om frånvaro som ett register kan möjliggöra innebär att effekten av statliga insatser och åtgärder kan utvärderas.

Den nationella uppföljning och utvärdering som Skolverket ansvarar för är av central betydelse för arbetet med att värna om en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Den ska också bidra till att de nationella målen för utbildningspolitiken uppnås genom ökad kunskap om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen.⁷⁶

Skolverket har meddelat föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.⁷⁷

⁷⁵ 1 § förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

⁷⁶ Prop. 2009/10:165 s. 557 och 2 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁷⁷ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

3. Utformning av ett nationellt frånvaroregister och genomförandeplan

Detta kapitel innehåller en redogörelse för hur ett nationellt frånvaroregister skulle kunna utformas. Det inkluderar förslag på uppgifter som skulle kunna ingå i ett register, på vilken nivå och förslag på referensperiod. Kapitlet avslutas med en genomförandeplan för hur Skolverkets insamling av frånvarouppgifter skulle kunna gå till.

Registrets utformning

Vad ska ingå i registret?

Uppgifter på elevnivå

Skolverket föreslår ett upprättande av ett nationellt frånvaroregister genom att samla in uppgifter om frånvaro för samtliga elever inom de obligatoriska skolformerna. Skolverket förespråkar också att registret ska vara på individnivå eftersom det skapar bättre förutsättningar för analys samt för att ta fram statistik jämfört med uppgifter på aggregerad nivå. Ytterligare ett motiv till att samla in uppgifter på individnivå är möjligheten att koppla på andra registeruppgifter för de enskilda eleverna. På så sätt går det att undersöka samband mellan frånvaro och kön eller elevers bakgrund såsom föräldrarnas utbildningsnivå och migrationsbakgrund. Det är också möjligt att följa elever över tid för att kunna studera eventuella kopplingar mellan frånvaro och olika studievägar.

Om uppgifter om frånvaro i stället samlas in på en aggregerad nivå annat än eleven krävs att respondenten grupperar uppgifterna exempelvis utifrån skolenhet eller huvudman. Det skulle inte ge oss någon kunskap om hur många elever som har varit frånvarande eller hur spridningen ser ut mellan eleverna på skolan när det gäller frånvarons omfattning. Ett annat alternativ är att samla in uppgifter om antalet frånvarande elever på skolan uppdelat efter olika frånvarointervall. Redovisning av statistik blir då begränsad till de intervall som uppgifterna har samlats in för. Det går alltså inte att göra nya skärningar om så skulle önskas. Om statistik ska publiceras nedbrutet på årskurs och kön eller andra redovisningsgrupper krävs det även att uppgifter om frånvaro också samlas in nedbrutet på dessa nivåer.

Tabell 2. Jämförelse av register på individ- respektive aggregerad nivå.

	Register på individnivå	Register på aggregerad nivå (exempelvis skolenhet)
Redovisning av statistik	Registret är på mer detaljerad nivå än den statistik som planeras att redovisas. Möjlighet att skapa olika redovisningsgrupper samt göra olika korstabuleringar.	Registrets innehåll bör matcha med den statistik som planeras att redovisas. Frånvarouppgifterna kan inte redovisas på finare nivå än den som samlats in.
Jämförbarhet och sammanvändbarhet	Möjlighet att följa frånvaro över tid för enskilda elever.	Möjlighet att följa frånvaro över tid för exempelvis en skola. Förändringar kan bero på förändringar i elevsammansättningen på skolan.
Framtida statistikbehov	Statistiken kan redovisas efter olika frånvarointervall och dessa kan ändras med tiden.	Redovisning kan ske på det sätt som data samlats in eller genom att slå ihop kategorier. Det går inte att skapa nya grupperingar eller bryta ner på finare nivå.
Koppla på annan statistik	Möjlighet att koppla på andra registeruppgifter för eleverna. Även möjlighet att koppla på uppgifter om skolan och eller huvudmannen.	Möjlighet att koppla på samlade uppgifter för den nivå som uppgifterna samlats in för, exempelvis skola eller huvudman.
Behandling av personuppgifter	Kan innebära intrång på den personliga integriteten.	Personuppgifter om elever kan vara identifierbara på mindre skolor vilket kan leda till intrång på den personliga integriteten.

Uppgifter om både giltig och ogiltig frånvaro

Registret föreslås innehålla information om den totala frånvaron eftersom såväl giltig som ogiltig frånvaro har en negativ inverkan på elevernas kunskapsutveckling. Den totala frånvaron beskriver hur stor del av undervisningen som eleverna går miste om. Uppgifter om den totala frånvaron är också det som huvudmän i störst utsträckning använder sig av i sitt arbete kopplat till uppföljning av elevfrånvaro. I registret föreslås därutöver en nedbrytning av den totala frånvaron på giltig och ogiltig frånvaro. Detta bland annat eftersom ogiltig frånvaro ska redovisas i elevens terminsbetyg. I Sverige råder skolplikt. Trots skolplikt förekommer ogiltig frånvaro i de obligatoriska skolformerna. En uppdelning på de två frånvarotyperna synliggör i vilken utsträckning elever är ogiltigt frånvarande trots att skolplikt råder.

I de digitala system som används för frånvaroregistrering kategoriseras frånvaron alltid som antingen giltig eller ogiltig. Detta behöver dock inte vara fallet för samtliga skolor som registrerar frånvaro manuellt. Däremot bedöms de skolor som inte har digitala system ha samma möjlighet att kategorisera frånvaron som antingen giltig eller ogiltig. Eftersom den ogiltiga frånvaron ska registreras i terminsbetygen måste skolan registrera detta, även om det görs manuellt.

Erbjuden undervisningstid

För att kunna räkna ut andelen frånvaro behöver registret, utöver uppgifter om frånvaro, innehålla uppgifter om erbjuden undervisningstid. Med erbjuden

undervisningstid menar vi den tid som eleverna blivit schemalagda att delta i. Detta inkluderar dock inte inställda lektioner eftersom dessa lektioner inte har erbjudits till eleverna. Uppgifter om såväl frånvaro som erbjuden undervisningstid bör i registret anges i antal timmar.⁷⁸ Frånvaro i antal timmar föreslås också eftersom det tar hänsyn till lektionernas längd och den undervisningstid som eleverna har schemalagd per dag. Den schemalagda tiden kan variera mellan veckodagarna.

Uppgift om skolenhet

Uppgifter om elevernas skolenhet samt årskurs föreslås även att samlas in. Detta eftersom den information om en skola som finns från elevinsamlingen den 15 oktober kan skilja sig från den skola som eleven går i vid tidpunkten för insamlingar av frånvarouppgifter.

Avgränsningar

Skolverket föreslår att registret inte bör innehålla uppgifter om varje frånvarotillfälle eller uppgifter om frånvaro uppdelat på ämne. Att undersöka om det finns frånvaromönster kopplat till vissa specifika ämnen eller vissa dagar är av intresse, men bedöms vara analyser som framför allt bör göras på lokal nivå och kopplat till åtgärder skolan vidtar för enskilda elever. Det är även Skolverkets bedömning att uppgiftslämnarbördan kopplat till att sammanställa uppgifterna för varje elev skulle bli hög. Detta gäller särskilt för grundsärskolan där det även förekommer att elever i samma klass läser en kombination av ämnen och ämnesområden.

Skolverket förespråkar att registret inte bör innehålla uppgifter om rapporteringsgrad. Måttet bedöms vara centralt för skolors interna arbete med att säkerställa att registrering av elevfrånvaro utförs löpande. Däremot bedömer Skolverket att en inkludering av rapporteringsgrad i registret skulle öka uppgiftslämnarbördan för de huvudmän som saknar ett digitalt frånvaroregistreringssystem. Att på nationell nivå inhämta uppgifter om rapporteringsgrad kan signalera att en lägre rapporteringsgrad än 100 procent tolereras, vilket i sig kan utgöra en risk gällande statistikens tillförlitlighet.

Referensperiod

Registret föreslås innehålla uppgifter avseende både höstterminen och vårterminen med insamling direkt i anslutning till en avslutad termin. Förväntade insamlingsperioder blir då januari och juni för de två terminerna. Uppgifter om frånvaro per termin bedöms fånga variationer under läsåret bättre än vad uppgifter baserade på ett helt läsår gör. Däremot möjliggör insamlade uppgifter på terminsnivå att estimerat aggregerat för ett helt läsår tas fram.

⁷⁸ Detta kan innebära vissa svårigheter för de skolor som inte har något digitalt system för frånvaroregistrering då dessa skolor registrerar dagar med frånvaro i stället för hur mycket undervisning som eleverna missat på grund av frånvaro.

Uppgifter i registret

Utifrån ovanstående förslag och resonemang bör följande variabler samlas in.

- Elevens personnummer
- Skolform⁷⁹
- Skolenhetskod
- Årskurs
- Antal timmar giltig frånvaro, HT
- Antal timmar giltig frånvaro, VT
- Antal timmar ogiltig frånvaro, HT
- Antal timmar ogiltig frånvaro, VT
- Antal timmar erbjuden undervisningstid, VT
- Antal timmar erbjuden undervisningstid, HT

Insamling av uppgifter till registret

För att införa ett nationellt frånvaroregister behövs en reglering av en uppgiftsskyldighet för de som ska lämna uppgifterna. Själva uppgiftsinsamlingen behöver regleras vilket skulle kunna ske antingen genom en egen förordning eller genom tillägg i den befintliga regleringen om uppgiftsinsamling. Det är väsentligt att uppgifterna skyddas av sekretess. Om insamlingen av uppgifterna kommer att ske genom en särskild förordning behövs enligt Skolverkets bedömning kompletterande bestämmelser om sekretess.

Förslaget är att datainsamlingen ska följa den befintliga struktur som finns för majoriteten av Skolverkets statistikinsamlingar. Insamlingen föreslås regleras i Skolverkets föreskrifter⁸⁰ om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet vilket innebär att huvudmän ansvarar för att efterfrågade uppgifter skickas in. Detta beskrivs närmare i kapitel 2.

Skolenhetsregistret

Utgångspunkten är att Skolverkets skolenhetsregister ska användas som ram för att identifiera vilka skolenheter som uppgifter ska skickas in för.

Skolenhetsregistret innehåller adresser till skolenheter inom samtliga obligatoriska skolformer, men även gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.

Ansvaret att lämna uppgifter så att Skolverket kan hålla registret uppdaterat ligger

⁷⁹ Uppgifter om frånvaro för elever i sameskolan föreslås samlas in på aggregerad nivå i stället för på individnivå. Detta av den anledningen att en uppgift om att ett barn går i sameskolan är att anse som en uppgift som avslöjar etniskt ursprung och därmed utgör en känslig personuppgift även om andra barn än barn till samer får fullgöra sin skolplikt i sameskolan.

⁸⁰ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.;

på huvudmännen.⁸¹ Den version av registret som ska användas är den som ligger närmast insamlingsperioden. Skolenhetsregistret används som ram även för andra datainsamlingar som SCB utför på uppdrag av Skolverket, exempelvis elevinsamlingen. Det kommer att medföra en viss undertäckningsproblematik kopplat till de skolor som varit aktiva någon gång under referensperioden men som lagts ner och därmed inte finns med i skolenhetsregistrets senaste version. Det innebär att den elevfrånvaro som inträffat på en, under referensperioden, nedlagd skolenhet riskerar att inte komma med i insamlingen.

Insamlingsprocessen

Ett missiv skickas ut till alla skolor för att informera om en kommande insamling. Uppgifterna samlas in via ett elektroniskt frågeformulär där uppgiftslämnarna kan ladda upp antingen ett utdrag från sitt it-system eller en Excelfil. Excelfilen tillhandahålls av SCB där insamlingsvariablerna finns specificerade kolumnvis och eleverna fylls i radvis. Huvudmannen ansvarar för att uppgifterna inkommer, men i praktiken kan administrativ personal på skolenheterna skicka in uppgifterna. SCB tar emot data och kontrollerar deras kvalitet. Ett arbete med att påminna huvudmännen kommer att krävas för att säkerställa ett gott inflöde av uppgifterna.

Under insamlingsperioden kommer uppgifterna behöva granskas löpande. Det går även att lägga in granskningskontroller i det elektroniska frågeformuläret så att uppgiftslämnaren direkt får återkoppling på värden som sticker ut eller saknas. Det går med andra ord att säkerställa att inskickade uppgifter inte bär på något partiellt bortfall. Det kan behövas granskning av data på både mikro- och aggregerade nivåer efter att uppgifterna skickats in. Utgångspunkten är att den officiella statistik som produceras från registret kommer att vara på riksnivå. Statistikuppgifter kan även komma att användas på finare nivåer, exempelvis på kommunnivå eller i kombination med andra bakgrundsvariabler. Granskningsrutiner bör designas efter hur uppgifterna i registret ska användas.

Komplettering med hjälp av andra register

När insamlingen av uppgifter om frånvaro är avslutad kan bakgrundsvariabler kopplas på för eleverna. Detta utförs av SCB med data från deras register såsom registret över totalbefolkningen (RTB) och utbildningsregistret. Frånvaroregistret kan också kompletteras med information från skolenhetsregistret. Det handlar om variabler såsom föräldrars högsta utbildningsnivå, migrationsbakgrund, skolenhetens geografiska läge och huvudman. Att komplettera insamlingen med variabler från andra register har fördelen att inte belasta skolor och huvudmän mer än nödvändigt.

Efter avslutad insamling och säkerställd kvalitet, skickas data via etablerade och säkra kanaler till Skolverket. Vid mottagandet av leveransen utförs ytterligare granskning av registret för att säkerställa dess fullständighet. Granskning utförs

⁸¹ En uppmaning att kontrollera och godkänna uppgifterna i skolenhetsregistret inför kommande läsår skickas till alla huvudmän i början av juni varje år.

även med utgångspunkt för den statistik som är tänkt att tas fram utifrån frånvaroregistret.

Plan för genomförande

Nedan beskrivs hur ett införande av ett nationellt frånvaroregister skulle kunna genomföras från det att ett beslut om ett införande är taget. För att kunna få till en väl fungerande insamlingsprocess behöver samtliga parter som ingår i processen i god tid få kännedom om förutsättningarna. För att kunna informera samtliga parter behöver insamlingsvariabler, referensperioder och periodicitet bestämmas. Skolverket föreslår följande övergripande steg.

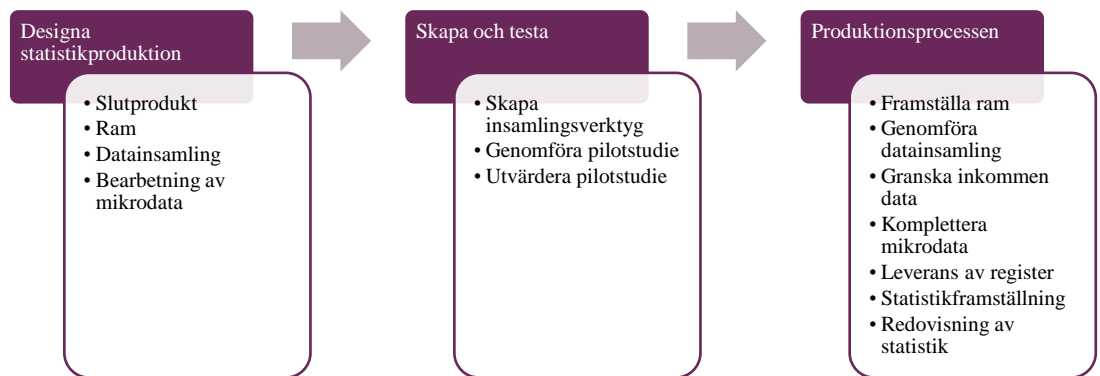
Steg 1. Bestämna vilka variabler som registret ska hålla och dess definitioner. Uppdatera Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. med vilka variabler som huvudmännen är skyldiga att lämna.

Steg 2. Först behöver undersökningens olika delar designas. Efter att designen är fastställd anpassas verktyg för att realisera undersökningsdesignen i en produktionsprocess. Efter skapandet av mätinstrument och anpassningar i verktyg kopplade till insamling, bearbetning, skattningar och publicering ska dessa testas separat och som en helhet. Efter att en pilotstudie genomförts och säkerställt att produktionsprocessen genererar önskat resultat, är den redo att drifställas. (Se avsnittet *Arbetet med att ta fram produktionsprocessen* nedan.)

Steg 3. Gå ut med informationen till samtliga huvudmän och systemleverantörer om insamlingsvariabler, när den tilltänkta insamlingsperioden är och hur insamlingen sker. Detta måste ske uppskattningsvis med ett minimum av sex månader innan referensperioden startar.

Arbetet med att ta fram produktionsprocessen

Nedan redogörs för respektive process med tillhörande aktiviteter på ett översiktligt plan för vad som kommer att behöva utföras för att skapa registrets statistikproduktionsprocess. I slutet av produktionsprocessen beskrivs också kort om aktiviteter som är kopplade till att producera och publicera statistik från registret. Att använda registret för att producera officiell statistik är något som har inkluderats i genomförandeplanen.



All statistikproduktion behöver designas med hänsyn till de kvalitetskrav som formuleras utifrån användarnas behov. Nedan tydliggörs viktiga beståndsdelar i en statistikproduktion.

Att *designa slutprodukten* är att tydliggöra resultatet av produktionsprocessen och relatera den till användarnas informationsbehov. Statistikproduktionen ska i slutändan resultera i ett register som innehåller de skolor vars elever innefattas av skolplikt och deras skolfrånvaro. Målpopulationen är då skolor i de skolformer som är obligatoriska för elever att gå i under ett givet läsår. Målobjektet är den enskilda skolan. De viktigaste målvariablerna är den enskilda elevens giltiga och ogiltiga frånvaro summerat över en termin. En annan målvariabel är den tid eleven ska ha varit på lektion summerad per termin och skolenhet.

Att *designa ramen* så att den täcker målpopulationen på ett bra sätt är en förutsättning för att kunna producera statistik av god kvalitet. Skolverkets skolenhetsregister utgör i det här fallet en god källa för datainsamlingen. Skolverkets skolenhetsregister innehåller samtliga förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, specialskolor och sameskolor i Sverige för en given tidpunkt och kan anses täcka in målpopulationen väl.

Att *designa datainsamlingen* syftar till att välja datakälla, vilka variabler som ska samlas in och hur data ska samlas in. Förslaget är att använda samma insamlingsverktyg som Skolverkets övriga officiella statistiks datainsamlingar som SCB utför. Det finns fördelar att samordna strukturen på datainsamlingen med andra undersökningar skolorna redan ingår i. Det gör att uppgiftslämnarna kan arbeta i en tidigare känd miljö vilket underlättar inrapporteringen.

Att *designa bearbetningen av mikrodata* handlar om att ha lämpliga rutiner kring granskning av data och kompletteringar av variabler från andra register.

Under processen *skapa och testa* ingår det att tillämpa undersökningens design i produktionsmiljön. Här ingår att anpassa verktygen så att data kan samlas in, granskas och sammanställas på ett säkert sätt.

Att *skapa insamlingsverktyg* innefattar exempelvis att ta fram det elektroniska frågeformuläret, strukturera IT-miljön med datalager och möjlighet till att

bearbeta data. När verktygen är skapade testas de enskilt och som helhet för att säkerställa att produktionsflödet fungerar som tänkt.

När verktygen är konstruerade och testade är nästa steg att *genomföra en pilotstudie*. Här testas undersökningen på ett urval av uppgiftslämnare för att säkerställa att designen och verktygen uppnår önskat resultat. Det är viktigt att få med olika segment av uppgiftslämnare för att kunna följa upp att mätinstrument och frågor fungerar för olika typer av skolor. Det kan vara olika stora skolor, skolformer, typer av it-system eller avsaknad av it-system. När pilotstudien är genomförd är det dags att *utvärdera pilotstudien*. Beroende på utfallet kan designen och verktygen behöva uppdateras.

Efter att design av produktionsprocessen och testandet av miljön är avklarad återstår genomförandet av produktionsprocessen i en produktionsomgång. I den löpande statistikproduktionen utgår *framställandet av ramen* från de val som gjordes i designen. Ramen är då en förteckning av skolenheter i populationen som avses för insamlingen.

Då det är en totalundersökning som avses, väljs och kontaktas samtliga skolenheter i ramen. Ett missiv skickas ut med praktisk information om hur och när uppgifterna ska skickas in. Data samlas in via det elektroniska frågeformuläret, vilket görs genom att uppgiftslämnarna skickar in en fil antingen genom att skolenheten gör ett utdrag från skolenhetens IT-system eller genom att skicka en Excelfil. För att säkerställa att kvaliteten uppnår specificerade kvalitetskrav för användandet av registret granskas uppgifterna både med hjälp av kontroller i det elektroniska frågeformuläret och efter att data skickats in.

För att öka användbarheten av registret *kompletteras mikrodata* med bakgrundsvariabler från andra register. Slutligen *levereras registret* till Skolverket som gör en kontroll av fullständigheten i leveransen.

Från registret ska statistik produceras och offentliggöras. I *statistikframställningen* ingår det moment som att ta fram statistikvärden, granska makrodata, genomföra röjandekontroll och analysera resultaten. Målsättningen är att statistik producerad från registret, på nationell redovisningsnivå, håller så god kvalitet att den klassificeras som officiell statistik. *Redovisning av statistiken* görs i form av tabeller i kombination med promemoria som beskriver statistiken.

Förutsättningar för god kvalitet

En del av genomförandeplanen är att producera statistik från registret. För att kunna bedöma den som officiell statistik behöver redovisningen hålla en god kvalitet i förhållandet till användarbehovet. I den officiella statistiken har kvalitetsbegreppet delats in i fem huvudkomponenter: relevans, tillförlitlighet, aktualitet och punktlighet, tillgänglighet och tydlighet samt jämförbarhet och tydlighet.

En viktig del för att kunna producera statistik av god kvalitet är att ta fram gemensamma definitioner för insamlingsvariablerna giltig och ogiltig frånvaro.

Det arbetet berör huvudkomponenterna tillförlitlighet samt jämförbarhet och tydlighet. Frånvaron som sker i skolan behöver klassificeras som giltig eller ogiltig utifrån samma definitioner. Klassificeringen som utförs på skolorna kommer att påverka skattningar på redovisningsgrupper som typ av frånvaro och att kunna skapa jämförelser över tid.

Skolor måste löpande registrera frånvaro i den dagliga verksamheten. Undersökningen ställer således krav på att kunna sammanställa typ av frånvaro för en elev över en termin. Det blir alltså av stor vikt att elevfrånvaron registreras på ett sådant sätt att den blir summerbar i antal timmar och för typen av frånvaro redan vid registreringen. Använder skolan ett digitalt system går det lättare att systematisera registreringen av elevfrånvaro så att den går att sammanställa per termin. Det finns dock en större risk för all frånvarotid och typ av frånvaro inte blir rätt registrerad hos skolor som använder sig av en manuell registreringsmetod. Risken för denna typ av mätfel kan slå mot tillförlitligheten i statistiken, speciellt på finare nivåer. Det är dock få skolor i dag som inte använder sig av digitala system, så risken bedöms ändå som relativt liten, speciellt på nationell nivå. Denna typ av mätfel bör minimeras med hjälp av granskningskontroller.

Konsekvenser av skolbyten under en termin

Uppgifter om frånvaro föreslås, som tidigare nämnts, att samlas in strax efter en avslutad termin. Varje skola eller huvudman rapporterar då in uppgifter om frånvaro för samtliga elever som är inskrivna i skolan vid tiden för insamlingen. Det är även möjligt att skolan respektive huvudmannen rapporterar in frånvaron för samtliga elever som varit inskrivna någon gång under referensperioden. Om skolan respektive huvudmannen bara rapporterar in uppgifter för de elever som är inskrivna vid tidpunkten för insamlingen innebär detta att det inte kommer att finnas en heltäckande bild av frånvaron för de elever som bytt skola eller huvudman under referensperioden. Följande alternativ finns.

Huvudman som rapporterar in uppgifter

- Huvudmannen rapporterar in uppgifter för de elever som är inskrivna vid någon av de skolor som huvudmannen ansvarar för vid tiden för insamlingen.
- Huvudmannen rapporterar in uppgifter för samtliga elever som någon gång under referensperioden varit inskrivna vid någon av de skolor som huvudmannen ansvarar för.

Skola som rapporterar in uppgifter

- Skolan rapporterar in uppgifter för de elever som är inskrivna i skolan vid tiden för insamlingen.
- Skolan rapporterar in uppgifter för samtliga elever som någon gång under referensperioden varit inskrivna i skolan.

Huvudmannen är den som har uppgiftsskyldighet och därmed ansvarar för att uppgifterna inkommer till Skolverket. Däremot kan det i praktiken vara skolorna som rapporterar in uppgifterna. Detta kan se lite olika ut, även inom en och samma huvudman. Huvudmannen kan exempelvis rapportera in uppgifter för några av skolorna medan några skolor inom huvudmannen själva rapporterar in uppgifterna. I ett sådant fall krävs att det är tydligt vilka uppgifter som varje uppgiftslämnare ska rapportera in.

Det finns risk för att olika uppgiftslämnare rapporterar in överlappande data avseende samma period för en och samma elev. Denna risk finns framför allt då elever byter skola eller huvudman under referensperioden, eftersom uppgifter om elevens frånvaro kan finnas tillgänglig från tidigare skolor. Det är viktigt att säkerställa kvaliteten i inrapporterade data med hjälp av granskningskontroller så att denna typ av dubbelrapportering inte slår igenom i statistiken.

Tidplan för genomförande

Här redogörs för en grov uppskattning av beräknad tidsåtgång från det att beslut fattas om ett genomförande av ett nationellt frånvaroregister till att ett register kan finnas tillgängligt för användning. Förslaget utgår från att statistik publiceras årligen. Tidplanen förutsätter att giltig och ogiltig frånvaro definieras i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. samt att finansiering är säkrad från dess att aktiviteten ska påbörjas. Om begreppen definieras i skollagen krävs det en längre process.

Tabell 3. Tidplan för genomförande av ett nationellt frånvaroregister

Tidpunkt	Aktivitet
Första halvåret 2022	Beslut om införande av ett nationellt frånvaroregister.
2022/2023	Uppdatera SKOLFS 2011:142, beräknad tidsåtgång 6 månader. Framtagande av definitioner av insamlingsvariablerna giltig och ogiltig frånvaro, bestämmande av insamlings- och referensperiod.
2022/2023	Påbörja arbetet med att strukturera upp produktionsprocessen: designa processen, skapa och testa den med hjälp av en pilotstudie. Sätta produktionen i drift. Beräknad tidsåtgång 9 till 12 månader. Kan ske parallellt med arbetet med att uppdatera SKOLFS 2011:142.
Första halvåret 2023	Kommunicera till huvudmän och systemleverantörer om kommande insamling. Detta bör göras med sex månaders framförhållning så att system hinner uppdateras och skolorna kan uppdatera arbetsrutiner kring registrering av frånvaro.
Hösten 2024	Givet publicering avseende ett helt läsår kan detta ske tidigast hösten 2024 för läsåret 2023/2024.

4. Konsekvenser av ett införande av ett nationellt frånvaroregister

Detta kapitel redovisar vilka konsekvenser ett införande av ett nationellt frånvaroregister skulle kunna få. Kapitlet behandlar juridiska konsekvenser kopplade till sekretess och behandling av personuppgifter. Ett barnperspektiv beaktas särskilt genom en barnkonsekvensanalys. Kapitlet redogör även för vilka konsekvenser ett nationellt frånvaroregister skulle kunna få för staten (Skolverket) samt huvudmän och skolor.

Juridiska konsekvenser av ett nationellt frånvaroregister

Behov av reglering

Ett införande av ett nationellt frånvaroregister genom insamling av uppgifter om frånvaro med stöd av Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. förutsätter att det finns tydliga definitioner av vad som avses med frånvaro, respektive giltig och ogiltig frånvaro. Eftersom sådana definitioner saknas i befintliga skolförfattningar behöver det övervägas hur sådana definitioner ska införas. Skolverket bedömer att det kan finnas ett behov av generella definitioner i lag eller förordning som kan tillämpas även exempelvis vid bedömning av om uppgifter om omfattningen av en elevs frånvaro ska ingå i elevens terminsbetyg. Samma definitioner skulle då kunna användas vid insamling av uppgifter om giltig respektive ogiltig frånvaro till ett nationellt register. Enhetliga definitioner underlättar sannolikt administrationen och begreppsanvändningen för huvudmännen. En enhetlig definition av giltig respektive ogiltig frånvaro i skollagen, i stället för en definition endast avseende insamlingen på föreskriftsnivå, skulle kunna leda till en ökad kvalitet på insamlade uppgifter. Detta skulle åstadkomma en tydligare koppling mellan syftet med insamlingen och därmed motivet med den personuppgiftsbehandling som den innebär. Skolverket ser ett sådant författningsstöd som mer ändamålsenligt. Skolverket ser annars att definitioner av giltig respektive ogiltig frånvaro som ska användas vid redovisning av uppgifter behöver göras i insamlingsföreskrifterna.

För att uppgifter om frånvaro uppdelat på giltig respektive ogiltig frånvaro ska kunna samlas in med stöd av insamlingsföreskrifter för elever som går i årskurser där det inte utfärdas terminsbetyg, finns det behov av en reglering som medför en skyldighet för huvudmän att registrera uppgifter om frånvaro uppdelat på giltig respektive ogiltig frånvaro.

Sekretess

Om det bedöms nödvändigt att koppla uppgifter om elevers frånvaro till socioekonomiska bakgrundsfaktorer måste denna hantering ske inom ramen för Skolverkets statistikenheter, eftersom uppgifterna då kommer att omfattas av statistiksekretessen enligt 24 kap 8 § OSL.⁸² Enligt bestämmelsen gäller sekretess i en sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Sekretessen för dessa uppgifter är alltså absolut och gäller även internt inom Skolverket för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Konsekvensen av detta är att sådana uppgifter inte får lämnas över till andra verksamhetsdelar inom Skolverket.

Om Skolverket ska samla in uppgifter om frånvaro på individnivå bedömer Skolverket att det är lämpligt att det sker inom ramen för statistiksekretessen. Detta skulle medföra att verksamheten kan koppla uppgifterna till sådana socioekonomiska bakgrundsfaktorer som bedöms relevanta för att främja närvaro, samtidigt som sekretessen innebär ett viktigt skydd för det integritetsintrång som ett nationellt register över frånvaro skulle kunna innebära.

Uppgifter om frånvaro kopplat till en enskild huvudman bedöms också kunna utgöra uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden för en privat huvudman. Detta innebär att SCB och Skolverkets statistikenheter är hindrade av sekretess att lämna ut sådana uppgifter till andra verksamheter som inte omfattas av statistiksekretessen.

Skolverket har bedömt att det för uppdragets måluppfyllelse finns ett behov av att kunna bryta ned frånvarouppgifter på huvudmanna- och skolenhetsnivå. För att detta ska vara möjligt, utan att röja uppgifter enligt 24 kap. 8 § OSL, är det nödvändigt med en sekretessbrytande bestämmelse för dessa uppgifter. Den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL bedöms tillämplig för sådana uppgifter.

Eftersom den tillfälliga regeln upphör att gälla den 1 juli 2023 finns det ett behov av att uppgifter om frånvaro, efter denna tidpunkt, omfattas av den kommande lösningen för behandlingar av uppgifter om en enskild huvudmans ekonomiska förhållanden. Regeringen har tillsatt en utredning för att lämna förslag på detta område som ska redovisas senast den 1 december 2022.⁸³ Om införande av ett frånvaroregister utifrån det här redovisade underlaget genomförs eller förutsätts användas efter denna tidpunkt bör därför utredningens förslag samordnas med slutsatserna i denna utredning.

Det är viktigt att observera att uppgifter om en enskild elevs personliga förhållanden (uppgifter kopplade till en enskild elevs frånvaro) fortfarande omfattas av en icke genombruten statistiksekretess. Uppgiften omfattas alltså inte

⁸² Offentlighet- och sekretesslagen (2009:400).

⁸³ Dir. 2021:89.

av den tillfälliga sekretessbrytande regeln och får alltså inte delges utanför SCB eller Skolverkets statistikenheter. Detta gäller också för uppgifter på en sådan aggregerad nivå att enskilda elever skulle kunna identifieras. Skolverket anser att det är viktigt att denna ordning inte förändras, utan följer samma principer som övrig insamling av statistiska uppgifter kopplat till elever på individnivå.

Behandling av personuppgifter och konsekvenser för personlig integritet

Som tidigare konstaterats finns det ingen uttrycklig skyldighet i skolförfattningarna att registrera elevers frånvaro, men väl indirekta krav på huvudmännen att registrera sådana uppgifter. Uppgifter om frånvaro förutsätts därmed finnas hos alla skolor redan i dag. Behandlingar av personuppgifter relaterat till registreringen bedöms därför inte innebära utökade negativa konsekvenser för den personliga integriteten på skolorna. Om en mer enhetlig definition av giltig och ogiltig frånvaro införs skulle däremot förutsebarheten över vilka uppgifter som behandlas av skolor om elevers frånvaro kunna öka.

Uppgifter om frånvaro är en personuppgift och kan under vissa förhållanden vara en indikator på att eleven befinner sig i en utsatt situation eller att vårdnadshavaren inte fullgör den delen av ansvaret för barnets skolplikt som innebär att hen ska se till att barnet kommer till skolan. Att sammanställa dessa uppgifter på personnivå i en nationell insamling medför därför konsekvenser för den personliga integriteten.

Skolverket bedömer att inhämtning och registreringen av frånvaro till ett nationellt register på individnivå skulle innebära en utökad behandling av personuppgifter jämfört med hur detta sker i dag. Nationell inhämtning och registrering genomförs i dagsläget inte för uppgiften om frånvaro, men väl för andra uppgifter rörande elevens skolgång inom den statistik som Skolverket producerar.

Skolverket bedömer dock att det beskrivna behovet av uppföljning, forskning, jämförelser, analyser och insatser utifrån statistiska analyser innebär ett berättigat ändamål för insamling av uppgifter om frånvaro på individnivå. Även insamling och vidare statistisk behandling av uppgifter om giltig respektive ogiltig frånvaro bedöms vara berättigad förutsatt att innebörden av dessa begrepp närmare definieras.

Om uppgifterna skulle samlas in utanför Skolverkets statistikverksamhet skulle ingreppet i den personliga integriteten betraktas som mer långtgående. Detta skulle medföra en uppgiftsinsamling som på individnivå framstår som svårmotiverad med hänsyn till att uppgifterna inte är tänkta att nyttjas av Skolverket för åtgärder på individnivå. Skolverket bedömer inte heller att det utifrån ett integritetsperspektiv skulle vara tillrådligt för myndigheten att inta en sådan roll.

Om uppgifter om frånvaro ska tas in av Skolverket bedöms det viktigt att detta sker med en sådan begränsning att uppgifterna inte ska följas upp på individbasis, utöver det som skulle kunna genomföras kopplat till individuella faktorer inom ramen för Skolverkets statistikverksamhet. Om en eventuell insamlingen skulle ske inom denna verksamhet medför det en begränsning av förutsättningarna för att få nyttja uppgifter om enskilda elever. Skolverket bedömer att detta är en viktig begränsning till skydd för elevernas integritet.

Insamlingen av uppgifterna syftar till att öka kunskapen om frånvaro och utgöra grunden för åtgärder för att främja närvaro och i förlängningen förbättra förutsättningarna för enskilda elevers resultat. Med utgångspunkt från ett sådant ändamålsenligt skydd för uppgifterna och begränsning av dess användning, bedöms ingreppet i den personliga integriteten motiverat eftersom fördelarna med det arbete som kan vidtas baserat på de statistiska uppgifterna överväger ingreppet i de enskilda elevernas personliga integritet.

Barnkonsekvensanalys

Ett införande av ett nationellt frånvaroregister berör barn på olika sätt, både direkt och indirekt. De barn som berörs direkt är barn i de obligatoriska skolformerna som det tänkta registret föreslås omfatta, i synnerhet barn som är frånvarande i någon omfattning.

I skollagen⁸⁴ stadgas att i all utbildning och annan verksamhet enligt lagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa under 18 år. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

En av barnkonventionens grundprinciper är att alla barn är lika mycket värda och har samma rättigheter (artikel 2). Ingen får diskrimineras. Diskriminering på någon av de grunder som anges i artikel 2 i konventionen, vare sig den är öppen eller dold, kränker barnets mänskliga värdighet och kan undergräva eller omintetgöra barnets förmåga att dra nytta av utbildningsmöjligheterna. En annan grundprincip som följer av artikel 12 är att barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter utifrån barnets ålder och mognad.

Rättigheter som särskilt kan aktualiseras vid ett införande av ett nationellt frånvaroregister är artikel 28 som betonar varje barns rätt till utbildning på grundval av lika möjligheter. I artikel 28 anges också att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott. Vidare aktualiseras artikel 16 om skydd för privat- och familjeliv.

⁸⁴ 1 kap. 10 § skollagen.

Konsekvenser för barn

Ett register kan få till följd att vikten av att registrera frånvaro på skolan uppmärksammas. Det kan i sin tur leda till ökade chanser att återkommande frånvaro hos enskilda elever identifieras, att orsaker till frånvaron utreds och att tidiga åtgärder sätts in. Omfattande frånvaro i förskoleklass, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan kan innebära att elever inte får den utbildning som de har rätt till. Ytterst kan ett register därför bidra till ökad kunskap om elever som inte tar del av den utbildning de enligt lag har rätt till.

På en mer övergripande nivå kan ett nationellt frånvaroregister leda till ökad kunskap om hur många elever som har varit frånvarande från undervisningen och i vilken omfattning. Det skulle till exempel vara möjligt att se om frånvaro är överrepresenterat inom vissa skolformer eller årskurser. Det skulle också gå att följa frånvaro över tid.

Ökad kunskap kan bidra till mer ändamålsenliga insatser för att förebygga frånvaro och främja närvaro genom att möjliggöra riktade insatser till grupper där frånvaron är särskilt omfattande. Det skulle också innebära bättre förutsättningar att utvärdera insatser över tid och bedöma resultatet av olika insatser.

Forskning har visat att närvaro är en viktig faktor för att elever ska få slutbetyg från den obligatoriska skolan och därmed kunna söka till gymnasieskolan. Frånvaro i grundskolan ökar risken för studieavbrott i gymnasieskolan.⁸⁵

Utifrån antagandet att skolnärvaro är en utgångspunkt för att elever ska lyckas med sina studier, kan ett nationellt frånvaroregister i förlängningen leda till ökad måluppfyllelse. Detta berör barn både direkt, i form av de enskilda barn som kan få ökad närvaro och högre måluppfyllelse, och indirekt eftersom barn som grupp berörs om samhället i stort påverkas av effekterna av ökad närvaro och högre måluppfyllelse.⁸⁶ Ett register i sig kan dock endast vara ett led i att stärka tillgången till utbildning. Det förutsätts även att olika aktörer använder sig av den kunskap som ett register kan medföra i sitt arbete med att öka närvaron.

Skolverket bedömer att myndigheten har ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma att förslaget är förenligt med barnets bästa. Skolverket har därför inte inhämtat barnens egna åsikter.

Ett nationellt frånvaroregister kan leda till att frånvaroregistrering i sig får ökad betydelse på skolorna och att elevfrånvaro utreds i högre utsträckning än i dag. Detta är positivt för den enskilda eleven. Om ett nationellt frånvaroregister inte införs uteblir denna möjlighet till positiva effekt. Utan ett nationellt frånvaroregister behöver andra alternativ utredas för att komma till rätta med den kunskapsbrist som finns om förekomsten av frånvaro. Detta innebär eventuellt

⁸⁵ Se Ingestad, G. (2006). *Dokumenterat utanförskap: Om skolbarn som inte når målen*. Sociologiska institutionen. Lunds universitet. och Hancock, K.J., Shepherd, C.J., Lawrence, D. & Zubrick, S.R. (2013). *Student attendance and educational outcomes. Every day counts*. University of Western Australia & Theleton Institute for Child Health Research.

⁸⁶ Institutet för Arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2021). *Barn och unga under coronapandemin. Lärdomar från forskning om uppväxtmiljö, skolgång, utbildning och arbetsmarknadsintråde*. Rapport 2021:2

sämre möjligheter att analysera och dra slutsatser som kan vara till hjälp i arbetet med att minska frånvaro på en övergripande nivå.

Som beskrivits är syftet med att införa ett nationellt frånvaroregister i sig att förbättra för de barn som har frånvaro genom att i förlängningen kunna leda till ökad närvaro. Ett frånvaroregister skulle bland annat ge Skolverket ett bättre underlag för att följa upp elever och skolor inom skolväsendet. I förlängningen handlar det om att kunna stödja huvudmännen i sin verksamhetsutövning så att alla barn, oavsett sociala och ekonomiska förhållanden eller geografisk hemvist, kan få lika tillgång till utbildning och tillgång till en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

Rätten att ha sitt privat- och familjeliv skyddat har, när det kommer till behandling av deras personuppgifter, avvägs genom bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och de principer som är bärande för förordningen. Framför allt sker avvägningen mellan ändamålet med behandlingen i förhållande till den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter genom kravet på att behandlingen ska anses nödvändig och kravet på uppgiftsminimering. Ett särskilt beaktande ska också ske när den registrerade personen är ett barn enligt art. 6.1.f i EU:s dataskyddsförordning. Även i övrigt måste barn tillförsäkras samma rättigheter som vuxna vid behandlingar av deras uppgifter. Förutsatt att det finns grund för att behandla dessa uppgifter får ingreppet betraktas som proportionerligt och inom ramen för de gränser som EU:s dataskyddsförordning uppställer.

Skolverket bedömer därför att förslaget är förenligt med barnkonventionens artiklar och bestämmelsen i 1 kap. 10 § skollagen om att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning.

Uppskattade kostnader för ett genomförande

I det här avsnittet finns det en redogörelse för uppskattade kostnader för utvecklingen av produktionen, förvaltningen och den ökad uppgiftslämnarbördan kopplat till ett införande av Skolverkets förslag till ett nationellt frånvaroregister. Kostnaderna är grovt beräknade och ska ses som riktvärden snarare än definitiva utgiftsposter.

Utveckling och förvaltning av produktionsprocessen

I förslaget har SCB föreslagits som lämplig aktör att hantera datainsamlingen. I uppdraget skulle det ingå att utveckla och implementera en produktionsprocess. Detta innefattar att kontakta uppgiftslämnarna, hjälpa till vid insamlingen och säkerställa god kvalitet utifrån registrets ändamål. Enligt förslaget ska Skolverket ha ansvar för registret och den statistik som tas fram. Detta innebär kostnader för tjänster utförda av SCB och utvecklingskostnader för Skolverket. En uppskattning av ett sådant uppdrag ligger på omkring fyra miljoner kronor årligen.

Uppgiftslämnarbörda

Att bedöma kostnaderna för uppgiftslämnarna är svårt. Tiden det tar att lämna in uppgifterna kommer att bero på förutsättningarna för registreringen av skolans elevfrånvaro. Använder skolan digitala system för att registrera frånvaron finns det betydligt bättre förutsättningar att sedan kunna exportera de efterfrågade uppgifterna till ett format som går att skicka in. Det skulle i så fall ta mindre tid jämfört med att manuellt sammanställa frånvaron per termin för respektive elev.

För att uppskatta tiden det tar för uppgiftslämnaren att lämna in uppgifter har processdata använts kopplat till andra insamlingar som görs på uppdrag av Skolverket. I detta arbete har vi analyserat processdata för elevinsamlingen för skolformerna vars elever omfattas av skolplikt. Processdata visar hur uppgiftslämnarna har skickat in sina svar, antingen via Excelfil eller utdrag från it-system. Den ger även information om beräknad tidsåtgång för att lämna in uppgifterna. I samband med insamlingen av data ställs en frivillig fråga angående hur lång tid det tog att ta fram och skicka in de efterfrågade uppgifterna. I tabellen nedan redovisas en uppskattad tid uppdelat per sätt att skicka in och gruppindelning på antal elever för en uppgiftslämnare. Detta är siffror baserat på förskoleklass och grundskolans årskurs 1–9.

Tabell 4. Uppskattad tid för att sammanställa och skicka in svar.

Uppgiftslämnare med antal elever	Uppskattad tid i minuter – median Excel	Uppskattad tid i minuter – median it-system
1 - 249	120	65
250 – 500	240	120
Över 500	741	360

Källa: Elevinsamlingen för förskoleklass och grundskolan hösten 2020.

Skolverkets analys av processdata visar att den uppskattade tidsåtgången till att sammanställa och skicka in svar beror på vilket sätt som uppgifterna har sammanställs och antalet elever uppgifterna berör. Det finns ett tydligt samband mellan antalet elever som går hos en uppgiftslämnare och antalet skolenheter som ingår. Finns det fler skolenheter så ökar komplexiteten i att skicka in uppgifterna, eftersom det då ingår att samordna uppgiftslämnandet samt att det finns fler elever att kontrollera. Detta kan delvis förklara skillnaderna i tid för it-system och de olika storleksgrupperna för antal elever.

Vår bedömning är att tiden att exportera uppgifterna från it-systemen borde vara snarlika för elevinsamlingen som för en kommande frånvaroinsamling. Detta under förutsättningen att informationen finns lagrad i systemen och att det då inte krävs några manuella sammanställningar. Däremot bedöms tidsangivelserna i tabellen här ovanför inte vara ett bra riktmärke för tiden att sammanställa och skicka in elevfrånvaro via Excelfil. Det finns skillnader i vilken typ av uppgifter som efterfrågas i elevinsamlingen jämfört med det som föreslås att samlas in för ett frånvaroregister. Elevinsamlingen omfattas av uppgifter om elever ett visst datum medan elevfrånvaro är en sammanställning av händelser under en hel

termin. Vår bedömning är att det bör ta längre tid att sammanställa uppgifter om elevfrånvaro. Tidsåtgången för att sammanställa uppgifter om elevfrånvaro påverkas däremot i stor utsträckning av hur systematiskt skolorna löpande registrerar elevfrånvaro.

Utveckling hos systemleverantörerna

I kontakten med systemleverantörer har Skolverket efterfrågat hur stor utveckling en insamling av elevfrånvaro skulle kräva. Systemen stödjer i dag hantering av elevfrånvaro som kopplas samman med elevens schema. Lagringen av data sker alltså redan i dag och behöver inte nyutvecklas. Däremot kommer förslaget att kräva att systemleverantörerna bygger en export-funktion för denna data på liknande sätt som gjorts för andra undersökningar Skolverket ansvarar för. Utvecklingsinsatsen bedöms som relativt liten.

5. Möjligheten att kartlägga olika orsaker till frånvaro

I detta kapitel finns det en redogörelse för syftet med att kartlägga orsaker till elevfrånvaro, exempelvis hedersrelaterat våld och förtryck, och om en kartläggning av orsaker till frånvaro kan bidra till minskad elevfrånvaro. I avsnittet diskuteras möjligheten att kartlägga orsaker till frånvaro. Möjligheten att fånga närliggande kunskap presenteras.

Syfte med att kartlägga orsaker till frånvaro

Om en elev är frånvarande vid upprepade tillfällen eller under längre perioder är rektor skyldig att utreda frånvaron. Att utreda orsaker till elevfrånvaro är en förutsättning för att skolan, tillsammans med eleven och elevens vårdnadshavare, ska kunna vidta rätt åtgärder så att eleven återgår till undervisningen.

Orsaker till elevers frånvaro kartläggs i dag inte nationellt. Det finns alltså ingen kunskap om vilka de främsta orsakerna är till att elever inte närvarar i undervisningen. Ökad kunskap om orsaker till frånvaro kan vara användbar för Skolverket och andra aktörer för att kunna rikta olika insatser i syfte att förebygga frånvaro. Det finns såväl juridiska som metodologiska utmaningar till att kartlägga orsaker till frånvaro.

Utgångspunkter för att kartlägga orsaker till frånvaro

Juridiska förutsättningar för att kartlägga elevfrånvaro

Såsom har angivits tidigare skulle behandlingar av uppgifter om frånvaro på individnivå kopplat till orsaker sannolikt innefatta behandling av känsliga personuppgifter. Detta kräver ytterligare lagstöd, oavsett om det skulle samlas in inom ramen för statistikverksamheten eller utanför denna.⁸⁷ Skolverket bedömer att det finns uppenbara svårigheter att finna tydliga, ändamålsenliga definitioner för olika orsaker till frånvaro utan att det medför en överhängande risk att en sådan insamling skulle komma att omfatta mycket känsliga uppgifter, innefattande personuppgifter, som kräver särskilt lagstöd. Det skulle med hänsyn till detta vara mycket svårt att upprätthålla principerna om saklighet, korrekthet och relevans enligt EU:s dataskyddsförordning vid insamling av sådana orsaker.⁸⁸ Med hänsyn till förbudet att utan särskilt lagstöd utföra sökningar i syfte att få

⁸⁷ Jfr. kap 1 under rubriken "Behandling av personuppgifter"

⁸⁸ Art. 5 Dataskyddsförordningen.

fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter framstår en rättssäker hantering av sådana uppgifter som mycket svårframkomlig.

Utöver svårigheterna att samla in till exempel uppgifter kopplat till hedersrelaterat våld eller förtryck på individnivå på ett lagenligt sätt bedömer Skolverket inte heller att det är lämpligt att behandla dessa eller andra typer av känsliga uppgifter på individnivå i ett nationellt register i detta sammanhang. Denna bedömning baserar sig framför allt på det uppenbara intrånget i den enskilde elevens personliga integritet som en sådan insamling skulle innebära och att syftet med åtgärden inte berättigar detta uppenbara integritetsintrång.

Skolverket bedömer i stället att kartläggningar av orsaker till frånvaro, såsom det exemplifierats i uppdraget, lämpar sig bättre för andra metoder för insamling. Sådana insamlingar ska i så fall ske på en sådan nivå och under sådana former att det kan säkerställas att enskilda elever inte kan identifieras. För målpuppfyllnaden bör hänsyn lämpligen också tas till behov av att klargöra vida eller svårdefinierade begrepp.

Metodologiska förutsättningar för att kartlägga orsaker till frånvaro

Skolor registrerar inte orsaker till elevfrånvaro i de digitala frånvaroregistreringssystemen. I våra intervjuer med rektorer har det kommit fram att det förekommer att skolor registrerar orsaker till frånvaro, framför allt i syfte att dokumentera informationen inför eventuella utredningar om frånvaro. Dokumentation av orsaker till frånvaro är en viktig del av de utredningar skolor gör vid omfattande och långvarig frånvaro. Dessa utredningar görs i regel inom ramen för elevhälsans arbete och kopplas till elevens journal. Eftersom informationen om orsaker till elevers frånvaro finns dokumenterat i enskilda journaler, och inte i ett gemensamt system, är det inte möjligt att utsöka information om orsaker till frånvaro utan att gå igenom varje enskild elevs journal. Detta skulle bland annat kräva att skolor skulle gå igenom elevers journaler och sammanställa information om orsaker till frånvaro kopplat till timmar per orsak.

Då orsaker till frånvaro innefattas av sekretess skulle skolorna behöva göra en bedömning i varje enskilt fall om det är möjligt att lämna ut uppgifter, även om uppgifterna skulle anonymiseras. Rör det sig exempelvis om en liten skola eller huvudman är det möjligt att det endast finns en eller ett fåtal elever som har varit frånvarande på grund av en särskild anledning, exempelvis kopplat till en funktionsnedsättning, vilket riskerar att möjliggöra att eleven identifieras. Det är sannolikt att detta skulle leda till en underrapportering av uppgifter som kan klassas som känsliga. Sammantaget bedömer Skolverket att skolornas arbetsbörda avseende detta beräknas vara hög.

Möjligheter att studera orsaker till frånvaro

Mot denna bakgrund föreslår Skolverket en studie som syftar till att studera orsaker till frånvaro och fånga närliggande problematik.

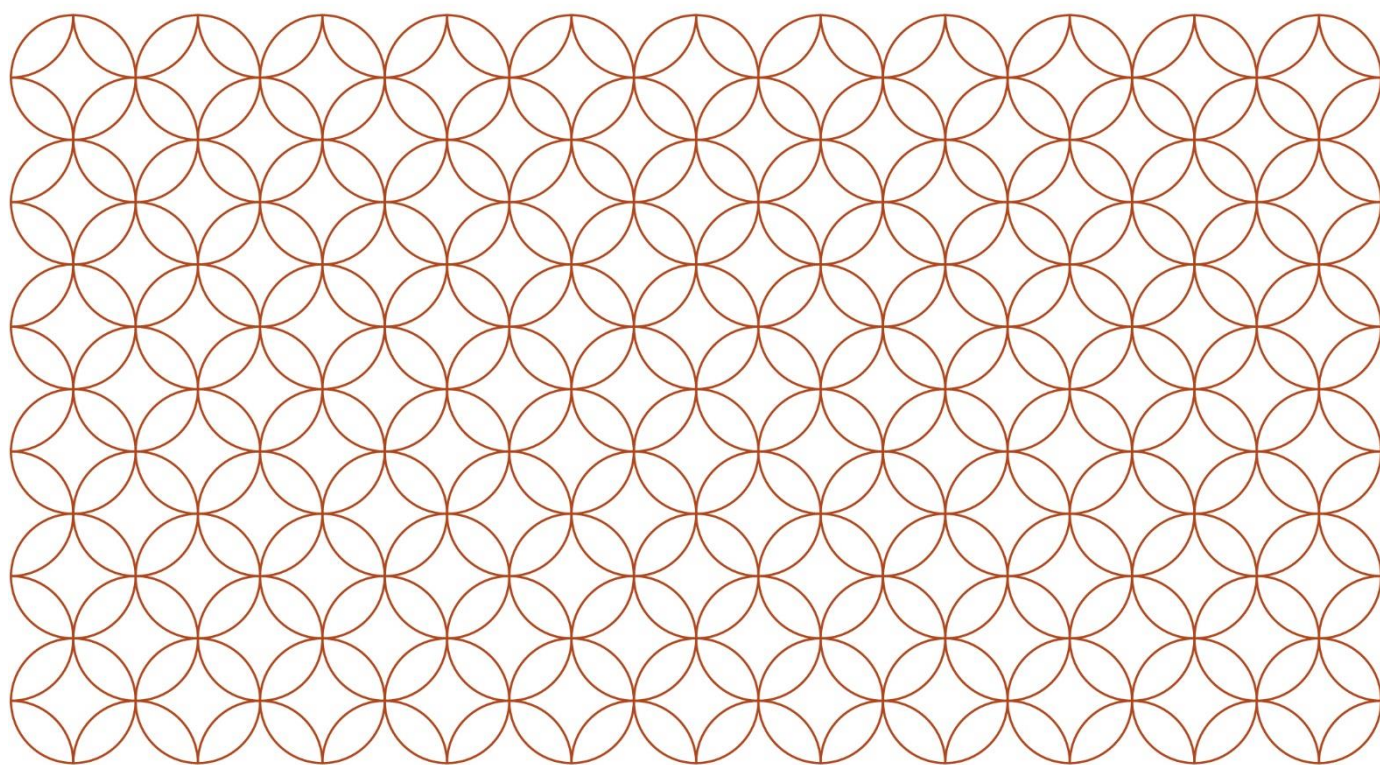
Studie av skolors utredningar av orsaker till frånvaro

Om en elev har upprepad eller längre frånvaro ska rektorn sedan 2018 se till att frånvaron skyndsamt utreds, oavsett om frånvaron är giltig eller ogiltig.⁸⁹ Det finns i dag lite kunskap om när och hur utredningar om frånvaro sker på skolorna. Ett sätt att närma sig frågan är därför att i ett första skede genomföra en studie som fokuserar på att inhämta kunskap om skolors utredningar om orsaker till frånvaro. Studien kan antingen innebära en totalundersökning, ett slumpmässigt urval eller ett särskilt fokus på de skolor som utifrån en kartläggning av elevfrånvarons omfattning eller ett nationellt frånvaroregister har högst andel frånvaro.

Frågeställningar som kan vara relevanta att undersöka kan vara:

- När bedömer rektor att orsaker kopplat till frånvaro ska utredas?
- På vilket sätt sker utredningar om frånvaro?
- Hur hanterar skolorna fall där de misstänker att hedersrelaterad problematik orsakar frånvaron?

⁸⁹ 7 kap. 19 a § skollagen.



Skolverket

www.skolverket.se