

RAPPORT 309

2008

Rätten till utbildning

Om elever som inte går i skolan



Skolverket

Beställningsadress:
Fritzes kundservice
106 47 Stockholm
Telefon: 08-690 95 76
Telefax: 08-690 95 50
E-post: skolverket@fritzes.se
www.skolverket.se

Beställningsnr: 08:1029
ISSN: 1103-2421
ISRN: SKOLV-R-309-SE

Form: Ordförrådet AB
Omslagsbild: Thomas Henrikson
Tryck: åtta.45
Upplaga: 3 000 ex
Stockholm 2008

Rätten till utbildning

Om elever som inte går i skolan

Förord

Alla skolpliktiga barn har en ovillkorlig rätt till utbildning. Barnens hemkommuner har ansvar för att se till att denna rätt tillgodoses och för att bevaka att skolplikten fullgörs. Barnets vårdnadshavare har ansvar för att se till att barnet går i skolan.

Det finns ändå barn som inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd. I den här rapporten redovisas hur många barn som i slutet av förra läsåret inte gick i skolan utan var långvarigt ogiltigt frånvarande. Rapporten belyser också hur kommunernas skolpliktsbevakning går till, vilka orsaker som kan finnas till långvarig frånvaro och hur kommuner och fristående skolor försöker lösa problemen.

Studien baseras dels på en genomgång av tidigare forskning och på information från Skolverkets tillsyn, dels på information som samlats in från kommuner, fristående skolor och föräldrar. Vi vill rikta ett varmt tack till de kommuner, skolor och föräldrar som har bidragit till rapporten genom att besvara enkäterna och medverka i våra intervjuer.

En arbetsgrupp på Skolverket har genomfört studien och utarbetat rapporten. I arbetsgruppen har ingått Birgitta Andrén (projektledare), Staffan Engström, Ann Frisell Ellburg, Lena Hammarberg, Alf Johansson, Ghada Najem och Anne Terdén.

Skolverket i januari 2008

Per Thullberg
Generaldirektör

Birgitta Andrén
Undervisningsråd

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Inledning	13
Bakgrund	14
Syfte och frågeställningar.....	15
Metoder och källor.....	16
Rapportens disposition.....	18
2. Skolplikt och rätten till utbildning	21
3. Tidigare studier om ogiltig frånvaro	25
Vilka elever har ogiltig frånvaro och hur tar det sig i uttryck?	26
Orsaker till elevfrånvaron	29
Konsekvenser av elevfrånvaron	30
Lösningar på den ogiltiga frånvaron	31
Sammanfattning av tidigare studier	33
4. Resultat från enkätundersökningen	35
Hur bevakar kommunerna att alla barn går i skolan?	36
Långvarig ogiltig frånvaro	44
Orsaker till långvarig frånvaro	60
Andra komplicerade elevärenden.....	62
5. Situationer när elever har varit långvarigt frånvarande	73
Skolsituationen för barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar ur ett föräldraperspektiv	75
6. Skolverkets tillsynsbeslut	83
Analys av ett antal tillsynsbeslut	84
Resultat.....	84
Sammanfattande kommentarer	89

7. Exempel på arbete för att motverka långvarig frånvaro	91
Exempel från tre kommuner.....	93
8. Sammanfattande diskussion och slutsatser	103
Skolpliktsbevakningen.....	104
Omfattningen av långvarig frånvaro	106
Orsaker till frånvaro	107
Åtgärder för att motverka långvarig frånvaro	108
Slutsatser.....	111
Fortsatt arbete inom Skolverket.....	112
Bilagor	113
Bilaga 1. Lagtext	114
Bilaga 2. Teknisk beskrivning, enkätundersökningen.....	116
Bilaga 3. Skolverkets tillsyn.....	119
Bilaga 4. Kommungruppsindelning.....	123

Sammanfattning

Syftet med denna studie är att kartlägga omfattningen av långvarig ogiltig frånvaro i den obligatoriska skolan, de orsaker som kan ligga bakom frånvaron samt att få exempel på åtgärder som varit lyckosamma för att få eleverna att komma tillbaka till skolan. Vidare är syftet att belysa kommunernas rutiner för bevakning av att skolplikten fullgörs. Bakgrunden är att Skolverket de senaste åren fått många signaler om att det finns barn som inte får sin grundläggande rätt till obligatorisk utbildning tillgodosedd. Skolverket får dagligen frågor från skolor och föräldrar om barn som inte går i skolan utan är frånvarande långa perioder. Många tillsynsärenden avser denna problematik.

Kunskaper från tidigare forskning

En genomgång av tidigare forskning om skolfrånvaro, som gjorts i detta projekt, visar att det inte finns några studier som specifikt studerat långvarig ogiltig frånvaro. Resultaten från tidigare forskning ger ändå viktiga kunskaper om orsaker till frånvaro och faktorer som bidrar till att förhindra eller minska frånvaron. Forskningen kan grovt delas in i två övergripande perspektiv: Dels ett individfokuserat perspektiv som kopplar samman elevernas frånvaro med individernas riskbeteende, dels ett strukturellt perspektiv som fokuserar på skolan som arbetsmiljö och att brister i skolans arbetsmiljö kan leda till elevfrånvaro.

I genomgången av tidigare studier konstateras att långvarig ogiltig frånvaro ofta startat som ströfrånvaro. Det finns alltså all anledning att se all ogiltig frånvaro som ett varningstecken, för att hindra elever från att klättra i skoltrappan.

Att hålla kontakt med föräldrarna och hålla kontroll på närvaron visar sig vara effektiva insatser när det gäller elever med ströfrånvaro, något som återkommer i många rapporter. Samarbetet med föräldrarna ses som minst lika väsentligt när det gäller elever med långvarig ogiltig frånvaro. Därutöver krävs andra insatser, som telefonkontakt på morgnarna, elevvårdskonferenser och samarbete med andra institutioner. Andra insatser är elevassistenter, kamratstödjare, mentorssystem, snabba reaktioner på frånvaro och åtgärdsprogram.

Skolpliktsbevakningen

Det är kommunernas ansvar att bevaka att alla skolpliktiga barn som bor i kommunen går i skolan. Skolpliktsbevakning innebär inte bara att bevaka att barnen är skolplacerade utan också att bevaka att barnen faktiskt går i skolan. Den här studien visar att alla kommuner inte fullt ut tar detta ansvar.

Barnen i en kommun kan gå i skolan hos många olika huvudmän. Ungefär var fjärde kommun har inte uppgifter om var barnen går i skolan samlat i ett register. Alla har register över de elever som är skolplacerade i kommunens egna skolor. Dessa uppdateras i nästan alla kommuner minst varje vecka men i sex procent av kommunerna mer sällan. De register som finns över elever som går i skolan i andra kommuner eller i fristående skolor uppdateras mer sällan.

Tio procent av kommunerna anger att de inte vet om det finns barn som befinner sig långvarigt utomlands och därför inte går i skolan. Kännedomen om asylsökande barns skolgång är i många kommuner oklar. Alla kommuner vet inte om man tagit emot asylsökande barn eller inte, en fjärdedel kontaktar inte regelmässigt familjerna när det kommer asylsökande barn till kommunen och en fjärdedel vet inte om det fanns asylsökande barn som inte gick i skolan i slutet av förra läsåret.

Kännedomen hos skolförvaltningen (och motsvarande) om omfattningen av långvarig frånvaro är dålig i många kommuner. Var femte kommun kan inte redovisa hur många elever som var långvarigt, ogiltigt och fullständigt frånvarande i slutet av förra läsåret. Nästan var tredje kommun kan inte redovisa hur många elever som varit sporadiskt, ogiltigt frånvarande under två månader eller mer.

Omfattningen av långvarig frånvaro

På grund av att alla kommuner och fristående skolor inte besvarat enkäten, har omfattningen av frånvaron i hela landet fått uppskattas. Sammanlagt var det i slutet av läsåret 2006/07 ungefär

- 1 600 elever som var fullständigt frånvarande sedan minst en månad
- 100 elever som hade varit frånvarande under hela läsåret
- 5 000 elever som var sporadiskt frånvarande sedan minst två månader
- 500 elever som under året skickats hem för undervisning i hemmet av t.ex. säkerhetsskäl, ungefär 100 elever under en månad eller längre.

Av kunskapsöversikten framgår att medan pojkar tidigare dominerat, visar senare studier att ogiltig frånvaro är lika vanligt bland pojkar och flickor. Även Skolverkets enkät visar detta resultat; pojkar och flickor har ungefär samma frånvarofrekvenser. Andelen frånvarande pojkar är något litet högre än andelen frånvarande flickor i kommunala skolor medan situationen är den omvända i fristående skolor.

Frånvaro är vanligare i årskurs 7–9 än i tidigare årskurser. Majoriteten av de frånvarande eleverna, både de med fullständig och sporadisk frånvaro, går i årskurserna 7–9. Omfattningen av både fullständig och sporadisk frånvaro

är densamma i kommunala skolor och fristående skolor. Både fullständig och sporadisk frånvaro är störst i storstäder. Skillnaderna mellan kommungrupperna är relativt stor när det gäller fullständig frånvaro med lägst frånvaro i glesbygdskommuner. Skillnaderna mellan kommungrupperna är mindre när det gäller sporadisk frånvaro.

Problem med hot och våld och utagerande elever som skolan skickar hem under enstaka dagar eller t.o.m. för längre perioder förekommer både i kommunala och fristående skolor. I enkäten frågades inte efter könsfördelning, men listan på skälen tyder på att det framför allt gäller pojkar. Beteenden som ”aggressiv och hotfull, utgjorde en fara för personalen/kamrater, misshandel av andra elever, knivöverfall, utagerande, störande, våld och hot om våld” brukar oftast förknippas med pojkar.

Orsaker till frånvaro

Kommunerna och de fristående skolorna gör i enkäten liknande bedömningar av orsaker till långvarig ogiltig frånvaro. Sociala eller psykosociala problem eller att barnet har svagt stöd för skolgången från hemmet bedöms som vanliga orsaker. Tillsynsärendena ger en betydligt mer sammansatt bild. Föräldrar ser inte sällan brister i skolans agerande, t.ex. i omfattningen av eller inriktningen på stödinsatserna, som huvudorsak eller bidragande orsak till att barnet är borta från skolan. Intervjuerna med föräldrar till barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar ger en bild av skolans svårigheter när det gäller att bemöta dessa barn så att deras rätt till utbildning inte äventyras, men illustrerar också vilka svåra problem skolan måste kunna hantera.

Åtgärder för att motverka frånvaro

Täta och outtröttliga kontakter med hemmet, tidiga och tydliga rutiner för uppföljning av frånvaro och för resursteamens eller elevhälsoteamens arbete nämns i enkäten som fruktbara insatser för att komma till rätta med frånvaro. Samverkan och samarbete med socialtjänsten eller med socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatrin anser många kommuner som nödvändigt. När skola och socialtjänst gör gemensam sak kan, enligt en kommun, även de mest komplicerade fall lösas. I de exempel från tre kommuner på verksamhet för att få långvarigt frånvarande elever tillbaka till skolan ingår samverkan med socialtjänsten och skolan som en beståndsdel.

I Skolverkets tillsynsbeslut förmedlar skolan och anmälaren, som oftast är föräldern, ofta olika perspektiv på orsakerna till frånvaron. Föräldern anmäler brister i skolgången och stödet medan skolan lämnar en annan bild eller infallsvinkel på problemet. De olika bilderna av orsakerna till frånvaro visar hur

viktigt det är att skolan utreder vilka de bakomliggande problemen egentligen är för att kunna sätta in rätt åtgärder. I flera av tillsynsbesluten framgår att skolan alltför snabbt bestämt sig för en lösning, som sedan inte visat sig fungera därför att det inte utretts tillräckligt vad som är problemet.

Skolorna har ofta ett mycket svårt uppdrag vid långvarig frånvaro eller när man inte ser någon annan lösning än att utestänga barnet från undervisning i skolan. Enligt enkäten erbjuder många kommuner stöd till skolorna i sådana situationer, oftast av elevvården. Av analysen av tillsynsbesluten framgår att den kommunala nivån sällan är inkopplad utan skolan och den ansvarige rektorn har för det mesta lämnats ensam att lösa problemet.

Inledning

Bakgrund

Alla barn har en ovillkorlig rätt till utbildning i grundskolan. Det är mycket allvarligt när denna rättighet åsidosätts. Under de senaste åren har Skolverket fått upprepade signaler om att barn i skolpliktig ålder inte går i skolan. Det är för att ta reda på omfattningen av dessa allvarliga förhållanden som detta projekt initierades.

Det är kommunen som ska bevaka att alla barn som är hemmahörande i kommunen går i skolan och att de får den utbildning de har rätt till. Barnens föräldrar har ett ansvar för att barnen kommer till skolan. Rätten till utbildning och föräldrarnas ansvar regleras i skollagen.¹

Att kommunens skolpliktsbevakning fungerar är en förutsättning för att garantera att alla skolpliktiga barn i kommunen får rätt till utbildning. Skolverkets utbildningsinspektion har dock uppmärksammat att det i vissa kommuner finns brister i rutinerna för skolpliktsbevakningen.

Förfrågningarna till Skolverket om barn som av olika skäl inte gått i skolan på länge har blivit vanligare. Det kan komma flera samtal om dagen från framför allt oroliga och frustrerade föräldrar, men även från rådvill skolpersonal eller förvaltningspersonal, om situationer som man inte vet hur man ska hantera, där barn vägrar och ibland till och med inte får gå i skolan.

Under en fyraveckorsperiod våren 2007 kom det i genomsnitt fyra frågor om dagen till Skolverket om den här problematiken. Ett exempel är en flicka som vägrade gå till skolan efter att ha utsatts för kränkningar. Föräldern ringde oroad efter två dagars frånvaro för att få råd och upplysningar. I andra samtal rör det sig om mycket lång frånvaro. Ett exempel är en pojke i årskurs 8 som inte gått i skolan sedan årskurs 6. Enligt föräldern utsattes han för kränkningar i skolan vilket lett till depression hos pojken. Ett annat exempel handlar om en pojke i årskurs 9, som har haft sporadisk eller ingen skolgång under lång tid. Enligt förvaltningen beror frånvaron på att föräldrarna håller honom hemma.

Skolverkets svar utgår från vad som står i lagen. Skolan och kommunen har ett ansvar för utbildningen och måste komma till rätta med ogiltigt frånvaro och i samverkan med föräldrarna komma fram till en lösning. Föräldrarna kan hänvisas till Skolverkets tillsyn om de menar att kontakterna med skolan och kommunen uttömts. Det leder inte sällan till ett anmälningsärende och en tillsynsutredning.

¹ 3 kap. 1 och 15 §§ skollagen, se bilaga 1.

I Skolverkets tillsyn har antalet ärenden som handlar om att barn inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd ökat. Över 100 tillsynsärenden under 2006 resulterade i kritik av denna orsak. Kränkande behandling eller brister i särskilt stöd var de vanligaste anledningarna till att göra en anmälan till Skolverket, men i tillsynsutredningen händer det att man upptäcker att saken även rör brister i rätten till utbildning. Ett tumult i skolan kan ha lett till att både elev och föräldrar känner sig kränkta. När ärendet sedan utreds framgår det att det rör sig om en elev som sitter hemma, som får sporadisk undervisning och där åtgärdsprogram saknas.

Beskrivningarna i tillsynsärendena av händelseförloppen och av barnens situation visar att det ibland kan handla om komplicerade elevärenden där skolor och kommuner har ett mycket svårt uppdrag. Att barn och ungdomar inte kommer till skolan äventyrar inte bara deras möjlighet att nå målen utan får även andra följder. Det är viktigt för barn att vara delaktiga i skolans gemenskap eftersom skolan ger barn och ungdomar en unik möjlighet till fortsatt social utveckling.

Sammantaget har Skolverket fått upprepade signaler om att det i kommuner runt om i landet finns skolpliktiga barn som inte kommer till skolan trots att de inte är sjuka eller har andra giltiga skäl för frånvaron. Signalerna tyder på att det inte handlar om skolk i den bemärkelsen att en elev vid enstaka tillfällen självmant väljer att stanna hemma utan att det handlar om andra problem som resulterat i att skolan, eleven eller vårdnadshavaren inte sett någon annan lösning.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är först och främst att kartlägga omfattningen av den långvariga ogiltiga frånvaron. Får Skolverket kännedom om de flesta allvarliga fallen genom sin tillsyn eller är problemet mångdubbelt större, som förfrågningarna till Skolverket indikerar? Är pojkar och flickor lika utsatta? Förekommer långvarig frånvaro i alla årskurser eller enbart i de senare årskurserna? Vilka orsaker kan ligga bakom frånvaro? Hur ser situationen ut för de barn som varit borta länge, hur ser händelseförloppen ut som lett till långvarig frånvaro och hur har skolan och kommunen försökt lösa problemen? Finns det exempel på framgångsrikt arbete i kommuner eller skolor, exempel där man lyckats få tillbaka elever till skolan efter långvarig frånvaro? Det är dessa frågeställningar som studien försöker belysa och besvara.

Studien syftar också till att ta reda på vilka rutiner som finns i kommunerna för att bevaka att skolpliktiga barn går i skolan. Finns det risk att barn faller mellan stolarna och att kommunerna inte har full kontroll över att alla barn

går i skolan? Vad innebär det att föräldrar numera kan välja skola och byta skola och att de skolpliktiga barnen kan finnas i många olika skolor, inte bara i den egna kommunen? Bevakas skolbyten och långvarig frånvaro oavsett hos vilken huvudman barnen går i skolan?

Asylsökande barn har rätt att gå i grundskolan men har inte skolplikt. På vilket sätt kommunerna ser till att asylsökande barn får sin rätt till utbildning tillgodosedd är ytterligare en frågeställning som studien vill belysa.

Metoder och källor

En rad olika metoder och källor har utnyttjats. Tanken är att olika metoder ska komplettera varandra och belysa problemet med ogiltig frånvaro från olika synvinklar och med olika perspektiv.

Inledningsvis besöktes två kommuner för att få information om hur skolpliktsbevakningen och elevvårdsarbetet vid ogiltig frånvaro kan gå till. Vid besöken intervjuades tjänstemän på förvaltningen med ansvar och överblick över rutiner för skolpliktsbevakning och frånvarokontroll.

Forskning och tidigare svenska studier om frånvaro i grundskolan har gåtts igenom för att få en översikt över kunskapsläget när det gäller omfattningen av frånvaron samt orsaker till och åtgärder för att motverka frånvaro.

För att kartlägga omfattningen av frånvaron måste givetvis skolhuvudmännen kontaktas. Enkätundersökningar har därför genomförts i alla kommuner och i ett urval fristående skolor.

Redan vid planeringen av studien stod det klart att många kommuner inte skulle kunna besvara frågor om frånvarons omfattning utan att först kontakta och samla in denna information från sina rektorer. Frånvarorapportering, även långvarig sådan, sköts enbart på skolnivå och förvaltningarna har ofta inga rutiner för att följa upp hur förhållandena är på skolorna. Trots denna vetskap skickades enkäten till skolhuvudmannen (till chefen för barn- och utbildningsförvaltningen eller motsvarande i kommunen eller kommundelen) och inte till alla grundskolor eller ett urval grundskolor. Skolverket bedömde att informationen om situationen i den egna kommunen när det gäller långvarig, ogiltig frånvaro skulle kunna vara så viktig och betydelsefull också för kommunen själv, att den arbetsinsats som därmed lades på förvaltningen skulle kunna vara motiverad för de flesta kommuner. Dessutom innehöll enkäten frågor om kommunens rutiner för skolpliktsbevakning, frågor som alltid kommunen och inte de enskilda skolorna har ansvar för, samt frågor om exempel på åtgärder för att komma till rätta med frånvaro eller få tillbaka långvarigt frånvarande elever till skolan.

Fristående skolor har ett eget ansvar för närvarokontroll för de elever som går i skolan. Vid problem med långvarig frånvaro, dvs. om eleven inte fullgör sin skolplikt, ska den fristående skolan anmäla detta till elevens hemkommun. Enkäten till de fristående skolorna syftade till att kartlägga omfattningen av långvarig frånvaro och eventuella goda exempel på åtgärder för att komma till rätta med sådana problem. Av resursskäl tillfrågades inte alla fristående skolor om sina erfarenheter utan enkäten skickades ut till ett slumpmässigt urval av skolor med elever i årskurserna 7–9.

Alla kommuner och alla tillfrågade fristående skolor besvarade inte enkäten. Både i undersökningen till kommuner och fristående skolor finns bortfall. I bilaga 2 finns en teknisk beskrivning av undersökningarna, bland annat en redovisning av bortfallen.

Skolverket får som nämndes inledningsvis många förfrågningar som handlar om rätten till utbildning. För projektet var det värdefullt att få en överblick över dessa frågeställningar, bland annat för att bättre kunna utforma enkätfrågorna till kommuner och fristående skolor. Inom Skolverket finns en särskild enhet som svarar på förfrågningar från allmänheten, skolföreträdare, massmedia eller andra. Frågorna kan komma per telefon, i brev eller via e-post. Enheten dokumenterade under en fyraveckorsperiod i februari–mars 2007 alla förfrågningar som rörde långvarig frånvaro. Om frågeställaren var förälder eller skolföreträdare, kommuntyp, kön, årskurs, frånvarans längd, orsak enligt frågeställaren antecknades i den mån dessa uppgifter framkom under samtalet eller av brevet. Resultatet av dokumentationen ger en bild av föräldrars och även skolors oro och känsla av maktlöshet.

Skolverket får dessutom många anmälningar till sin tillsyn som rör frånvaro. Många av de ärenden som anmäls för kränkande behandling eller brister i rätten till särskilt stöd visar sig också innehålla brister i rätten till utbildning. Rätten till utbildning var därför det vanligaste området för kritik under 2006. Av Skolverkets kritikbeslut 2006 rörde hälften rätten till utbildning. Tillsynsutredningarna syftar till att ta reda på om skolhuvudmannen har följt de krav eller kriterier som finns i lagtexten eller i praxis. Tillsynsutredningarna innehåller ofta mycket fylliga problembeskrivningar där både anmälaren, som oftast är föräldern, skolan och kommunföreträdaren fått ge sin bild av situationen och händelseförloppet. För att tillvarata all den information som finns om problematiken med långvarig frånvaro beslutades inom projektet att genomföra en grundlig analys av ett antal tillsynsbeslut som lett till kritik med avseende på rätten till utbildning. Syftet är att återge och beskriva varför just dessa elever har stannat hemma och hur skolor och kommuner hanterat situationen.

För att förstå den komplicerade verklighet som barnet, föräldrarna och även skolan måste hantera återges i rapporten några av de beskrivningar av barnens situation som finns i tillsynsärendena. Hur skolsituationen för barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kan te sig beskrivs också ur ett föräldraperspektiv. Barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar befarades vara en grupp som är överrepresenterad bland skolans komplicerade elevärenden och en grupp där rätten till utbildning riskeras. Projektet kontaktade därför intresseorganisationer inom det neuropsykiatriska området för att få del av deras erfarenheter. Genom Riksförbundet Attention och Föreningen Autism har projektet kontaktats av ett antal föräldrar som intervjuats om sina erfarenheter. Urvalet av föräldraröster utgörs således av föräldrar som dels engagerat sig i en förening, dels troligen har viss vana att verbalisera sin kritik mot skolan. Inte desto mindre är deras erfarenheter värdefulla.

I enkäten ombads kommuner och fristående skolor att kortfattat beskriva goda exempel på åtgärder som förbättrat situationen när det gäller långvarig frånvaro. Kommunerna och skolorna ombads också bifoga dokument eller rapporter som beskriver verksamheten. Företrädare för tre kommuner där det finns sådana projekt har intervjuats om hur verksamheten är upplagd, vilka barn och ungdomar som omfattas och vilka resultat som uppnåtts.

Rapportens disposition

Rapporten inleds med en översikt över lagstiftningen när det gäller rätten till utbildning. Utdrag ur skollagen med de aktuella paragraferna finns i bilaga 1.

En översikt över kunskapsläget när det gäller tolkningen av orsaker till och åtgärder för att motverka ogiltig frånvaro finns i avsnitt 3. De tidigare studierna ger många ledtrådar till hur frånvaro kan förstås, förebyggas och motverkas.

Därefter redovisas kommunernas svar på enkätens frågor om rutiner för skolpliktsbevakning samt kommunernas och de fristående skolornas svar på frågorna om frånvarons omfattning och, enligt deras uppfattning, orsakerna till långvarig frånvaro. Omfattningen av och orsakerna till att elever stängs ute från skolan för att undervisas i hemmet redovisas därefter, också det utifrån svaren i enkäterna.

I avsnitt 5 ges några fallbeskrivningar, dvs. situationer för några barn som inte gått i skolan på länge. Det är barn där föräldrarna anmält skolan till Skolverkets tillsyn som beskrivs. I tillsynsutredningarna finns oftast situationen och händelseförloppet beskrivet både utifrån föräldrarnas och skolans perspektiv. Den andra delen av avsnitt 5 handlar om hur skolsituationen för barn med en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning kan te sig utifrån föräldrarnas perspek-

tiv. Alla intervjuade föräldrar har erfarenheter av att barnens rätt till utbildning åsidosatts.

Analysen av ett urval tillsynsbeslut där Skolverket kritiserat kommuner för barns rätt till utbildning redovisas i avsnitt 6. Analysen visar hur betydelsefullt det är att skolan allsidigt utreder vad frånvaron beror på för att kunna sätta in rätt åtgärder. Under tiden måste ändå elevens rätt till undervisning säkerställas.

Slutligen redovisas tre exempel från tre kommuner som driver projekt och verksamheter där man lyckats få tillbaka elever till skolan efter långvarig frånvaro.

I det avslutande avsnittet diskuteras och sammanfattas de viktigaste slutsatserna från kunskapsöversikten, enkätresultaten och analysen av tillsynsbesluten.

2. Skolplikt och rätten till utbildning

Skolplikt och rätten till utbildning

Alla skolpliktiga barn har en ovillkorlig rätt att få tillgång till utbildning. För att inga barn ska gå miste om denna rättighet innehåller skollagen (1985:1100) bestämmelser om skyldighet för kommunerna att se till att alla barn får föreskriven utbildning. Bestämmelserna om skolplikt inleds i 3 kap. 1 § skollagen med att barn som är bosatta i landet har skolplikt enligt de föreskrifter som följer av kapitlet. Denna skolplikt motsvaras enligt paragrafens andra stycke av en rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet. Skolplikten behöver inte fullgöras inom det offentliga skolväsendet, men rätten att få utbildning gäller enbart där.

Skolplikten medför även en närvaroplikt, dvs. skyldighet att delta i den utbildning som anordnas. Närvaroplikten regleras i 3 kap. 11 § första stycket skollagen. Liksom vid all annan pliktlagstiftning krävs det laga förfall för att få utebli från undervisningen. Detta uttrycks i skollagen så att varje barn ska delta i verksamheten såvida inte barnet är sjukt eller har annat giltigt skäl. Ansvar för att se till att skolpliktiga barn fullgör sin skolgång delas mellan hemkommunen och barnets vårdnadshavare. Bestämmelserna om hemkommunens ansvar finns i 3 kap. 13 § första stycket skollagen. Innebörden är först och främst att kommunen ska bevaka att skolpliktiga elever verkligen fullgör sin skolgång. Lagens krav på kommunen gör det nödvändigt med en närvarokontroll i skolan liksom med aktiva åtgärder för att ta reda på orsaken till att en elev är frånvarande. Rektor har ansvar för att kontakta elevens vårdnadshavare om en elev är borta från skolan utan giltig anledning (6 kap. 8a § grundskoleförordningen).

Utöver detta har också kommunen ett ansvar att se till att barn som är bosatta i kommunen men som inte går i kommunens skolor ändå får föreskriven utbildning på annat håll. Det innebär att kommunen måste hålla reda på var samtliga i kommunen bosatta skolpliktiga barn får sin utbildning och att det är en sådan utbildning i vilken skolplikten får fullgöras. När skollagen talar om barn som är bosatta här i landet sammanfaller det med barn som enligt folkbokföringslagen rätteligen ska vara folkbokförda här i landet.

Bestämmelsen om vårdnadshavarens ansvar att se till att barnet fullgör sin skolgång finns i 3 kap. 15 § skollagen. Om en elev i det offentliga skolväsendet inte iakttar skolplikten och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte tar sitt ansvar så kan styrelsen för utbildningen förelägga elevens vårdnadshavare vid vite att iakttä sina skyldigheter (3 kap. 16 § skollagen). Ett sådant beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är även dit som kommunen kan vända sig för att få ett vite utdömt.

För fristående skolor gäller att om eleven inte fullgör sin skolplikt, ska skolan anmäla detta till elevens hemkommun. Kommunen har då möjlighet att ålägga eleven skolgång i det offentliga skolväsendet och därmed hävda skolplikten på samma sätt som för eleverna i det offentliga skolväsendet (3 kap. 14 § skollagen). Ett beslut om att ålägga eleven skolgång i det offentliga skolväsendet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

3. Tidigare studier om ogiltig frånvaro

Tidigare studier om ogiltig frånvaro

Hur och i vilken utsträckning har den tidigare pedagogiska forskningen intresserat sig för ogiltig frånvaro bland barn och ungdomar? Genomgången av tidigare studier visar att det inte finns någon forskning som specifikt undersökt mycket långvarig frånvaro, som är fokus i den här rapporten. Däremot finns det studier av ogiltig frånvaro, det som ofta brukar kallas skolk. I det här avsnittet redogörs för de viktigaste resultaten från dessa studier eftersom de bedöms som relevanta också för att förstå orsaker till och lösningar på långvarig, fullständig frånvaro. Studierna visar till exempel att långvarig frånvaro ofta har börjat som ströfrånvaro och att åtgärder för att förebygga ströfrånvaro också kan vara verksamma för att förebygga långvarig frånvaro.

Vilka elever har ogiltig frånvaro och hur tar det sig i uttryck?

Inom projektet Metastudier har Annelis Jönsson sammanfattat sammanlagt 47 studier som belyst ogiltig elevfrånvaro, som i rapporten kallas skolk, bland elever från 1950-talet t.o.m. 1980-talet.² I en kartläggning i 100 svenska skolor genomförd av Skolöverstyrelsen (SÖ) 1981 har skolorna själva skiljt mellan kategorierna strö- och långskolkare. Som ströskolkare räknas en elev som trots sin frånvaro är med i klassgemenskapen, medan långskolkaren riskerar att förlora kontakten med andra elever i klassen.³

Sambandet mellan omfattningen av skolk och kön har avtagit genom åren. I tidiga studier⁴ var det stora skillnader mellan flickors och pojkars skolkfrekvens: pojkar skolkade mer än flickor, medan skolk på 1980-talet var lika vanligt oavsett kön. Genomgående visade undersökningarna att elever på högstadiet var mer benägna att skolka än yngre elever. Skolket kopplades till tonåringars besvärliga utvecklingsfas, men även till skolans organisation på högsta-
di-
et med klassrumsbyten, fler lärare och en ökad anonymitet jämfört med lägre

² Jönsson, Annelis. (1990) *Skolk – en forskningsresumé*. Skolöverstyrelsen (Meta rapport nr 1).

³ Skolkstudierna som presenteras i Jönssons kunskapsöversikt har tre uppgiftslämnare: elever, skolpersonal och skolans registerdata varav den vanligaste var elever. Enligt Jönsson var den frekventaste uppdelningen mellan olika typer av skolfrånvaro kopplat till hur ofta frånvaron är, mätt i timmar, dagar och veckor. Mätningar av skolk kunde dock rymma ett visst mått av osäkerhet, menar Jönsson, i och med att uppgifterna t.ex. i elevenkäter byggde på en självskattad frånvaro, dvs. på elevernas subjektiva bedömning av sin frånvaro. Även lärarnas uppgifter kunde variera, då olika lärare på samma skola kan registrera skolk på olika sätt. Studierna tog hänsyn till följande variabler: individvariabler som ålder, kön och emotionell status, utbildningsvariabler såsom skolintresse, skolmiljö och skolresultat och samhällsvariabler som inkluderade föräldrars skolintresse, regler i hemmet, invandrarbakgrund, social bakgrund, skolort, kriminalitet och missbruk. Tid var ytterligare en aspekt, dvs. vilken årstid och dag i veckan skolket inträffar.

⁴ Landin 1953, Öbrink 1964 i Jönsson 1990.

stadier. En annan trend visade att elever i storstäder var mer benägna att skolka än på mindre orter, vilket förklarades med att den sociala kontrollen vanligtvis är större på små än stora orter. Elever med föräldrar som var negativt inställda till skolan var mer benägna att skolka än andra. Bristande regler i hemmet och skolk visade också ett tydligt samband i undersökningarna. Invandrarbakgrund och social bakgrund hade däremot ett svagt samband när det gällde omfattningen av skolk. Oroliga och ängsliga elever som hade svårt att finna sig till rätta i skolan och som saknade intresse för och var bekymrade över att inte klara av skolarbetet, utmålades i några studier som typiska skolkare.

Individens riskbeteende och frånvaro från skolan kopplas samman. Martin Karlberg och Knut Sundell menar att skolk är ett tecken på ungdomens riskfyllda livssituation.⁵ Där, som de uttrycker det, elevernas skolmisslyckande går hand i hand med missbruk och kriminalitet. Resultatet från deras undersökning visar att 34 procent av flickorna och 29 procent av pojkarna i årskurs 9 hade skolkat minst en gång under den senaste tioveckorsperioden. En elev per klass hade skolkat mer än tio gånger. I gymnasieskolan var siffrorna högre. Karlberg och Sundell delar in förklaringar till varför elever skolkar i fyra olika grupper: familje-, skol-, kamrat- och individrelaterade faktorer. Skolkare fanns i alla stadsdelar. De kom ofta från hem med en ensam förälder. Majoriteten av eleverna som var olovligt hemma från skolan kom från svenska hem. Skolkarna som grupp var mer kriminella än icke-skolkare och de var också oftare själva offer för brottslighet. De var även i större utsträckning konsumenter av tobak, alkohol, dopningsmedel samt sömn-/lugnande medel utan läkarrecept. Även deras trivsel i skolan var sämre. Skolkarna upplevde, menar Karlberg och Sundell, att de hade mindre kontroll över sin skolsituation, de hade sämre humör och fuskade oftare i skolan än icke-skolkare. Även inblandning i mobbing både som offer och förövare var vanligare bland skolkarna. Dessutom saknade de oftast betyg i kärnämnen: svenska, matematik och engelska. Skolkarna hade också färre regler hemma, föräldrarna hade inte lika stor kontroll över sina barn. Flera av dem hade debuterat sexuellt och haft oskyddat sex.

Elevfrånvaro ses i en annan rapport som ett mått på skolans arbetsmiljö och elevers hälsa.⁶ Rapporten tar sin utgångspunkt i en tidigare intervjuundersökning genomförd i projektet Skolmiljö 2000 i Nacka kommun. Den visade att

⁵ M. Karlberg och K. Sundell (2004). *SKOLK – Sund protest eller riskbeteende?* Forsknings- och utvecklingsenheten, Stockholm, FoU-rapport 2004:1. Karlberg och Sundell bygger sin undersökning på enkätvar ifyllda på lektionstid av elever i årskurs 9 och gymnasiet år 2 utifrån 66 grundskolor och 36 gymnasieskolor varav närmare 10 000 barn i Stockholmsområdet besvarade enkäten rörande drogvapor.

⁶ Susann Häggqvist (2000). *Elevfrånvaro. Ett mått på skolans arbetsmiljö och elevers hälsa*. Arbetslivsinstitutet. Rapport nr 2000:7. Undersökningen bygger på en enkätstudie om 222 elever i årskurs sju i Nacka kommun inom ramen för projektet Skolmiljö 2000.

en tredjedel av de tillfrågade rektorerna, personalen och eleverna hade varit frånvarande som följd av hälsoproblem. Hälften av de anställda, men bara en femtedel av eleverna, uppgav att deras frånvaro hade föranlett någon form av åtgärd. Häggqvist menar att det kan bero på att elevers frånvaro inte på samma sätt som lärares uppmärksammas i skolan. Hennes studie visar att det finns en stor okunskap bland eleverna gällande deras rättigheter i sin arbetsmiljö. De visste inte vem de ska kontakta om de upptäcker brister på skolan. De kände t.ex. inte till att de har rätt till elevskyddsombud i skolan.

Den psykosociala arbetsmiljön bidrar enligt studien i hög grad till elevernas frånvaro. Flickors frånvaro hade samband med vuxen- och kamratrelationer, de kunde t.ex. vara frånvarande om de hade känt sig orättvist behandlade av lärare. Dessutom framkom det i enkätstudien att flickor uppvisade marginellt fler symptom på kroppslig ohälsa än pojkar. Annan forskning⁷ visar att kvinnor använder kroppsliga symptom för att förmedla otillfredsställelse. Hälsa, menar Häggqvist, påverkas inte bara av biologiska förutsättningar utan också av den psykosociala situationen som inkluderar en persons livsstil. För pojkarna var kamratrelationerna viktigare än vuxenrelationerna. För dem kunde just den sociala rangordningen bland kamraterna, som kunde ta sig uttryck i hot och slagsmål, bidra till frånvaro. Av rädsla för att bli slagna eller hotade stannade en del pojkar hellre hemma än gick till skolan.

Elevfrånvaron kan ses som ett tecken på en hälsomässig obalans, vilket kan ta sig i uttryck i kroppsliga besvär i form av bl.a. stress, skriver Häggqvist. Symptomen blir förståeliga och situationen möjlig att handskas med först när det sätts in i ett orsakssammanhang i dialog med eleven. Då blir också kunskapen meningsfull. Beroende på elevernas kön krävs olika förhållningssätt för att komma till rätta med ohälsa, menar hon.

I en rapport från Skolverket⁸ där man granskat utbildningens och lärandets kvalitet i 40 kommuner från Skåne till Norrbottens län framkommer det att 19 procent av eleverna i årskurs 9 hade skolkat någon gång under de senaste fyra veckorna. 13 procent av eleverna i årskurs 9 hade stannat hemma för att läsa extra. Dessa siffror var något högre i gymnasieskolan.

En annan rapport från Skolverket om romer⁹ visar att skolfrånvaro bland romska barn var omfattande. I rapporten redogör man för tidigare studier genomförda av Stockholms stad och Socialstyrelsen som visar att romska barn hade en betydligt högre frånvaro i jämförelse med övriga skolelever på låg-,

⁷ Honkasalo (1985), Häggqvist (2000).

⁸ Skolverket (2003). *Självkänslan och skolans vardag*. Nationella kvalitetsgranskningar 2001–2002. Beställningsnummer 03:803.

⁹ Skolverket (2007). *Romer i skolan – en fördjupad studie*. Rapport 292.

mellan- och högstadiet. Skolproblem och frånvaro var enligt Socialstyrelsen de vanligaste orsakerna till att romska barn blev anmälda till socialtjänsten.

Orsaker till elevfrånvaron

Skolarbetet

I en av studierna¹⁰ i Jönssons genomgång menade eleverna att själva undervisningen kunde vara en orsak till att de skolkade, dels för att de upplevde den som ointressant och jobbig, dels för att de hade svårt att hänga med i undervisningen. Skolans utformning och innehåll uppgavs som skäl till skolkandet. Dessutom deklarerade 77 procent av de intervjuade eleverna att de skolkade för att slippa eller för att hinna läsa inför prov. Jönsson beskriver också att elever och lärare hade olika orsaksförklaringar till skolket. Medan elever ansåg att undervisningen var för tråkig eller för slapp, ansåg lärarna snarare att skolans utformning, dvs. den fysiska och socialpsykologiska miljön var anledningen till elevernas skolfrånvaro.

I en rapport från Skolverket om ofullständiga betyg i grundskolan¹¹ är studiens slutsats att elever skolkar från undervisningen, men inte från skolan som social miljö. En lärare beskriver hur en elev är frånvarande från lektionerna, men befinner sig i skolan. Konklusionen blir att vissa elever har svårt att anpassa sig efter de normer som skolan har satt upp och att skolan i sin tur har svårt att anpassa verksamheten så att den passar alla elever.

I Skolverkets rapport om romer¹² konstateras att gruppen romer är heterogen. Men trots att många romska elever idag har planer på att fullfölja en gymnasieutbildning, har fortfarande alltför många romska skolbarn stor frånvaro. Skolgången för romer försvårades länge av att de inte fick tillåtelse att vara bofasta. Romernas långa erfarenhet av förföljelse och av att inte vara välkomna till skolan har inneburit att en misstro mot den svenska skolan lever kvar hos många romer. Många vuxna saknar själva utbildning och i den äldre generationen är många analfabeter. De har därmed svårt att vara ett stöd för barnen i skolarbetet. Det kan också hos en del föräldrar finnas en oro för att den svenska skolan utgör ett hot mot den romska kulturen. Det kan få till följd att föräldrarna godtar eller t.o.m. medverkar till att barnen inte fullföljer skolan.

¹⁰ Abdi & Akeröth 1975 i Jönsson 1990.

¹¹ Skolverket (2001). *Utan fullständiga betyg – varför når inte alla elever målen*. Rapport 202.

¹² Se not 9.

Konsekvenser av elevfrånvaron

En bild som tonar fram i många studier är att ju mer en elev skolkar desto sämre klarar hon/han sig i skolan. Jönsson¹³ frågar sig om sambandet mellan skolresultat och frånvaro ska tolkas som att det är skolket som försämrar skolresultaten eller om eleverna skolkar för att de inte behärskar skolan och är rädda för att misslyckas. Dessa elever löser problemen för stunden, men hamnar i en ond cirkel, skriver Jönsson, då skolkande ytterligare försvårar elevernas möjligheter att hänga med i skolarbetet. I en avhandling från 2006¹⁴ som handlar om 77 elever som avslutade grundskolan 1999 och som saknade betyg i ett eller flera av ämnena engelska, svenska eller matematik, intervjuades deras lärare om orsakerna till att eleverna inte fick godkända betyg. Lärarna uppgav att den främsta orsaken till att de inte kunnat sätta betyg var att eleverna varit frånvarande. Det var orsaken till att nära hälften av eleverna saknade betyg.

Jönsson menar också att skolket oftare sker bland elever med avvikande beteende, vilket i det här sammanhanget kopplas samman med kriminalitet. Hon hänvisar också till rapporter som uppfattar skolket som en signal om framtida problem med registrerad brottslighet, sniffning, haschrökning och dåliga familjeförhållanden.¹⁵

Närvaro i skolan ses av flera forskare som en förutsättning för goda skolprestationer som i sig utgör en skyddsfaktor senare i livet. Karlberg och Sundell framhåller att barn enligt läroplanen har skolplikt och att vårdnadshavaren har en skyldighet att se till så att den fullföljs. De anser att bristen på tillsyn från de vuxna och umgänge under skolkandet med asociala kamrater kan leda till normlöshet. Elevernas möjligheter att gå på högskolan och göra yrkesval minskar i och med att skolket leder till att eleverna får sämre möjligheter att fullfölja sina studier och riskerar att få ofullständiga betyg. Dessutom är skolket ett ekonomiskt resursslöseri vad gäller lärare som undervisar klasser där eleverna är frånvarande.

Att skoltrötthet, skolket, bristande motivation och engagemang samt en ovilja att ta emot erbjudanden om hjälp kan resultera i ofullständiga betyg visar även rapporten från Skolverket.¹⁶

¹³ Se not 2.

¹⁴ Ingestad, G. *Dokumenterat utanförskap. Om skolbarn som inte når målen*. Lunds universitet, sociologiska institutionen 2006.

¹⁵ Sarnecki 1987 i Jönsson 1990.

¹⁶ Se not 11.

Lösningar på den ogiltiga frånvaron

Åtgärder mot ogiltig frånvaro

Ett flertal studier har fokuserat på vilka insatser skolorna bör vidta för att hantera och förebygga elevfrånvaro. I en undersökning genomförd av SÖ 1981¹⁷ besvarade 278 skolledare en enkät rörande åtgärder som skolan vidtar vid ogiltig frånvaro. Det mest frekventa svaret var att man hade försökt att förbättra kontakten mellan hem och skola och att man hade försökt att skärpa registreringen av närvarokontrollen. I annan undersökning¹⁸ svarade 150 skolledare i Stockholmsområdet på samma fråga. Där var svaret också att man försökte att lösa problemen genom en diskussion mellan elev, föräldrar och skola. Om det inte hjälpte användes elevvårdskonferens. En annan insats var att förstärka närvarokontrollen genom att ha telefonkontakt på morgonen med de elever som ofta skolkade för att de skulle vakna i tid och komma till skolan. Det hände att skolpersonal kom och hämtade elever eller att en kamrat kom och hämtade eleven på morgonen. Kvarsittning nämndes också som åtgärd liksom särskild undervisning och anpassad studiegång. Skoltrötta elever fick också utföra praktiska sysslor på skolan såsom att hjälpa vaktmästaren. På vissa skolor hade man ansvarsgrupper för elevvårdsarbetet som inte bara inriktade sig på eleverna utan också på lärarna och undervisningen. Effekterna av åtgärderna var ofta positiva.

Jönsson tar i sin metastudie också upp andra studier¹⁹ där effektivare närvarokontroll, bättre rapportsystem och snabbare ingripanden rekommenderas som åtgärder mot skolk. Jönsson lyfter även fram utvärderingar som gjorts på enskilda skolor, bl.a. i Kalmar kommun av just effektivare närvarokontroller som visat en tydlig minskning bland vad hon kallar välanpassade skolkare, som inte skolkar särskilt ofta.

Kamratstödjare som hjälpte skolkarna att komma till skolan och höll reda på deras närvaro var ytterligare ett sätt som användes i Skärholmen för att försöka få bukt med den ogiltiga frånvaron. Som konsekvens hade det blivit lugnare på skolan och färre skolkare. Genom ett intensivare samarbete mellan skola och socialvård lyckades man i Jordbro minska skolket med tio procent.²⁰

Sundell m.fl. har i en rapport framhållit att skolan måste erkänna skolket som ett problem.²¹ Genom att undersöka skolkets utbredning internt på varje skola via anonyma elevenkäter som sedan analyseras kan man få större över-

¹⁷ I Jönsson (1990).

¹⁸ Alexandersson & Gummesson (1979) i Jönsson (1990).

¹⁹ Herlin (1974), Andersson m.fl. (1974), Kullgren (1974), samtliga i Jönsson (1990).

²⁰ Ejd (1987) i Jönsson (1990).

²¹ Sundell, Knut m.fl. (2005) *Elever på vifi. Vilka är skolkarna?* Stockholm, FoU-rapport 2005:15.

blick över skolkets frekvens. Skolan måste ha tydliga regler kring närvaro och en organisation som involverar föräldrar, dvs. att föräldrar omedelbart informeras om den olovliga skolfrånvaron. Skolan bör dessutom fånga upp elever i början av skoltrappan, då de är frånvarande enstaka timmar eller dagar. Extra inlärningsstöd och förebyggande insatser mot social missanpassning kan vara sätt att bemästra skolket. Parallella insatser kan visa sig nödvändiga, framför allt att stärka skyddsfaktorer med tydliga normer och förväntningar på eleverna. Dessutom är det viktigt att eleverna ges möjlighet att knyta an till skolan och känna tillhörighet till både lärare och skola och att det är värt att satsa på skolan över tid. Elever ska ges uppmärksamhet för sina positiva handlingar, konkluderar Sundell m.fl.

I Stockholms stads elevhälsorapport²² föreslås ett mer genomtänkt mentorskap, snabbare reaktioner vid frånvaro, ett utökat samarbete med föräldrar, tidig upptäckt av elevers stödbehov, upprättande av åtgärdsprogram, en utökning av pedagogiska stödresurser och en hög nivå på undervisningen. Vid skoltrötthet eller skolfobi betonas betydelsen av att samarbeta med föräldrar och socialtjänst.

Skolverkets undersökning av skolsituationen för romska elever ger exempel på hur romska elevassistenter, s.k. brobyggare, har förbättrat närvaron för elever inom gruppen. Syftet med brobyggarna är att de ska underlätta kontakten mellan föräldrar, elever och skola. De ska motivera eleverna att delta i skolarbetet och föräldrarna att inte godta frånvaro. I rapporten poängteras vikten av kontinuitet vid insatser som att anlita brobyggare. Korta projekt skapar inte förutsättningar för förändring bland elever med omfattande frånvaro.

Insatser för att förebygga ogiltig frånvaro

Jönssons rapport diskuterar hur skolledarna i SÖ:s rapport från 1981 gav andra förslag till insatser för att förebygga ogiltig frånvaro. Några föreslog ett förändrat arbetssätt med ökat medinflytande och medansvar i skolarbetet och ett mer laborativt och problemorienterat arbete. Anpassad studiegång, olika typer av specialundervisning som klinik och skoldaghem var andra förslag. Ett ökat samarbete mellan skola och hem var andra idéer, liksom att förbättra arbetsmiljön med särskilda hemrum på högstadiet, mindre klasser och fler insatser för att öka trivseln i skolan. Ett annat sätt att försöka påverka skolket gjordes på försök i Eskilstuna kommun där eleverna gavs möjlighet att själva

²² Stockholms stads elevhälsorapport från 2005/2006 bygger på skolhälsovårdens hälsoprofilarbete rörande alla elever i årskurs 8 och gymnasieskolans år 1 och på den samlade elevhälsopersonalens arbete med enskilda elever med svårigheter i skolan. Inkluderat i rapporten finns skolkuratorernas och psykologernas redogörelse för elevvårdens gemensamma bevakningsområde: arbetsmiljö och frånvaro. Resultaten rör sammanlagt 10 000 elever.

bestämma sina arbetstider och arbetssätt, något som fick positivt resultat och minskade skolket, ökade elevernas skoltrivsel och stärkte deras självförtroende. Ytterligare en insats var att högstadiel elever fick möta färre lärare, vilket fick positiva effekter på elevernas trivsel då elever och lärare lärde känna varandra bättre.

Jönsson sammanfattar studierna med att åtgärdsförslagen från skolledarna pekar åt antingen disciplinära eller elevvårdande åtgärder. Hon lyfter fram hur eleverna i intervjuundersökningen genomförd av Hector & Ohlsson²³ berättade hur svårt det var att som långvarigt skolkande elev återvända till skolan efter sin frånvaro, dels av rädsla för negativa bemötanden från lärare, dels för att de upplevde sig vara osynliga, eftersom ingen märkt att ströskolkaren hade varit frånvarande. Eleverna fick också beskriva sin drömskola. De ville att den skulle präglas av jämlikhet mellan vuxna och barn, att relation mellan lärare och elever skulle vara naturlig. Drömskolan skulle ha mindre klasser, lugnare arbetstakt och trevligare arbetslokaler. Eleverna skulle ha större valfrihet när det gällde uppläggnings av undervisningen och aktiviteter. De ville ha mer sysselsättning på lediga stunder och inga håltimmar.

Karlberg och Sundell förespråkar i sin rapport s.k. kontrakt- eller förstärkningsprogram, dvs. att elevers goda beteenden får stöd och att de får hjälp att förändra sitt beteende till att bli mer funktionellt. Att eftersträva en skola där glädje och lust att lära är att föredra liksom att arbeta drogförebyggande. De beskriver också experiment i andra länder där man använt sig av en typ av mentorskap, dvs. att någon vuxen utanför skolan kontrollerar elevernas beteende och bemöter eleverna positivt genom att använda sig av uppmuntrande kommentarer om elevernas goda uppförande.

Information och utbildning av mentorer i förebyggande arbete om risker och orsaker är ett sätt att handskas med frånvaroproblematiken, enligt Stockholms stads elevhälsorapport.

Sammanfattning av tidigare studier

Skolkare framstår i denna litteraturoversikt inte som någon homogen grupp. Det finns en spännvidd mellan dem som stannar hemma för att läsa till prov och dem som skolkar för att undervisningen känns meningslös och för att deras relation till läraren är dålig. Studierna visar också att skolkare gärna kategoriseras enligt frånvarofrekvens, dvs. i elever som är frånvarande vid enstaka tillfällen (ströskolkare) och de som är mer långvarigt frånvarande från skolan (långskolkare vilka idag ofta benämns som hemmasittare). Störst risk löper

²³ Hector & Ohlsson (1974) i Jönsson (1990).

den senare gruppen, som äventyrar sin psykosociala hälsa och riskerar att få ofullständiga betyg, vilket kan försvåra deras framtid. Orsaksförklaringarna till elevfrånvaron kan vara flera, men betoningen i många studier ligger ändå på skolan som arbetsmiljö, undervisningens utformning och relationen mellan lärare och elev, hem och skola.

4. Resultat från enkätundersökningen

Resultat från enkätundersökningen

Det finns ingen tidigare nationell kartläggning av omfattningen av långvarig frånvaro. Forskningsöversikten i avsnitt 3 visar att det under årens lopp genomförts många studier om skolfrånvaro, men att det finns få nationella studier som kartlägger omfattningen. Huvudsyftet med enkäten var därför att kartlägga antalet långvarigt frånvarande elever.

En enkät skickades till förvaltningscheferna med ansvar för grundskola i alla kommuner och kommundelar, sammanlagt till 55 kommunalförvaltningar och 285 barn- och utbildningsförvaltningar (och motsvarande). Alla besvarade inte enkäten. Svar kom från 42 kommundelar och 260 kommuner. Alla besvarade inte heller alla frågor, t.ex. finns det flera kommuner och kommundelar som inte besvarade frågorna om antalet fall av långvarig frånvaro. Hur detta kan tänkas påverka de resultat som presenteras i det här avsnittet diskuteras litet mer senare.

Enkäten till fristående skolor skickades till ett slumpmässigt urval av skolor – var tredje skola – med minst 20 elever i årskurserna 7–9, sammanlagt 100 skolor. Enkäten besvarades av 78 skolor.

Förutom att kartlägga omfattningen av långvarig frånvaro var syftet med kommunenkäten också att undersöka hur kommunerna sköter bevakningen av att alla skolpliktiga barn i kommunen är skolplacerade och också går i skolan. Resultaten av denna del av enkäten redovisas först i det här avsnittet.

Hur bevakar kommunerna att alla barn går i skolan?

Alla barn mellan 7 och 16 år bosatta i Sverige har en rättighet och en skyldighet att gå i skolan.²⁴ Barnen har skolplikt och barnens hemkommuner måste bevaka att skolplikten fullgörs. Kommunerna måste alltså ha system och rutiner för att kontrollera att alla barn är skolplacerade och går i skolan och att inget barn glöms bort.

Hur kontrollerar kommunerna då att alla skolpliktiga barn också går i skolan? Hur ser rutinerna ut? Hur bevakas vilka som flyttar in och ut ur kommunen och vilka som byter skola av andra skäl?

Enligt enkäten till kommunerna har alla kommuner²⁵ register över i vilka skolor eleverna går när det gäller elever i kommunens egna skolor. Registren

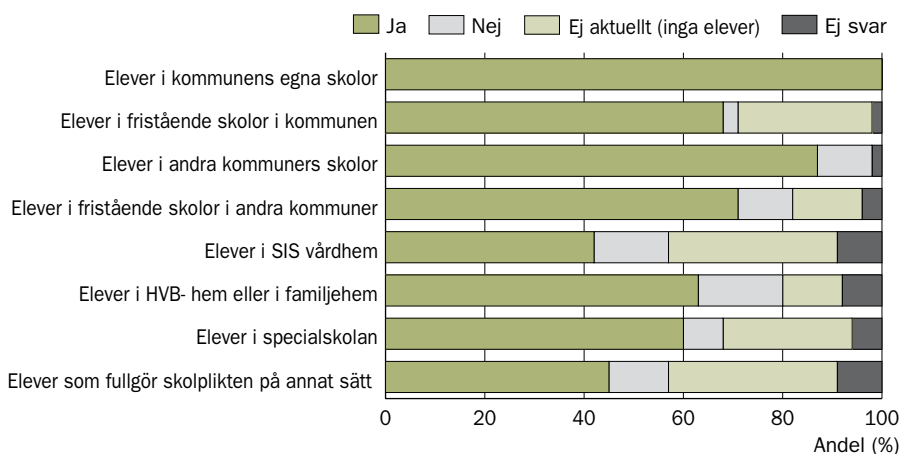
²⁴ För den exakta lagregleringen, se bilaga 1.

²⁵ I det här avsnittet antas att de kommuner (och fristående skolor) som inte besvarat enkäten inte skiljer sig från dem som besvarat den. T.ex. är ”alla kommuner” här baserat på de kommuner som besvarade enkäten och som redovisade att de har register över elever i sina egna kommunala skolor.

uppdateras i regel med in- och utflyttningar löpande eller varje vecka. I tre procent av kommunerna sker uppdateringen dock högst en gång per termin.

Även register över vilka elever som går i fristående skolor i den egna kommunen är vanligt, som framgår av diagram 1. Däremot är det mindre vanligt med register över i vilka skolor eleverna finns när eleverna går i kommunala eller fristående skolor i andra kommuner. Och när sådana register finns, uppdateras dessa mer sällan än registren över elever i kommunens egna skolor. Ungefär en fjärdedel av kommunerna anger att registren uppdateras varje termin, kanske i samband med rekvisitionerna från de fristående skolorna och från andra kommuner av ersättningar för elever i dessa huvudmäns skolor.

Diagram 1. Har kommunen ett register över i vilka skolor de skolpliktiga barnen går?



SIS = Statens institutionsstyrelse; HVB-hem = Hem för vård och boende; Specialskolan = Statliga specialskolan för döva/hörselskadade barn

Enkätsvaren rörande tillgången på register och hur registren uppdateras är inte helt enkla att tolka. Det är möjligt att vissa kommuner svarat nej i stället för ej aktuellt när man inte har elever i t.ex. specialskolan eller SIS vårdhem. Enkätsvaren tyder dock på att ungefär en fjärdedel av kommunerna inte har uppgifter om var de folkbokförda eleverna går i skolan samlat i ett register. Skolverkets inspektion har också uppmärksammat att några kommuner saknar rutiner för skolpliktsbevakningen och att det sannolikt finns anledning för flera kommuner att se över sin hantering av dessa rutiner och försäkra sig om att man har tillförlitliga system.

Förhållandena är självfallet mycket olika i olika kommuner. Skolpliktsbevakningen kan vara enkel i en liten glesbygdskommun där i stort sett alla elever går i den närmaste kommunala skolan. Skolpliktsbevakningen kan samtidigt vara

mycket komplicerad i en förortskommun med mycket in- och utflyttning och där föräldrar har många olika skolor att välja på och utnyttjar den möjligheten både för att välja skola och välja att byta skola.

Exempel på hur skolpliktsbevakningen kan gå till

Den stora skolpliktsbevakningen i en förortskommun till en storstad görs en gång per år efter höstens registreringar i det it-baserade skoladministrativa systemet. Genom kommuninvånarregistret²⁶ får förvaltningen varje vecka uppgifter om in- och utflyttade skolpliktiga barn, uppgifter som förs in i det skoladministrativa systemet. De egna kommunala skolorna registrerar sina elever direkt i systemet. De elever som går i fristående skolor eller i andra kommuners skolor registreras av förvaltningen en gång per termin utifrån de rapporter från respektive skola som utgör underlagen för debitering av ersättningar. Om inte alla skolpliktiga barn enligt kommuninvånarregistret återfinns på någon skola skickas en bit in på hösten ett brev till målsman med begäran om att denne snarast ska meddela utbildningsförvaltningen i vilken skola eleven går. Ofta blir svaret att eleven befinner sig långvarigt utomlands, vilket innebär att skolplikten i Sverige upphört.²⁷ I denna förortskommun gällde detta cirka 50 elever hösten 2006. Några brev kommer alltid tillbaka med adressaten okänd. I de fallen skickas informationen vidare till skattemyndigheten för utredning av om folkbokföringsuppgiften är korrekt.

Barn som vistas utomlands

Ungefär 40 procent av kommunerna anger i enkäten att det finns barn folkbokförda i kommunen i skolpliktig ålder som inte är skolplacerade därför att de varaktigt vistas utomlands.²⁸ Ungefär hälften av kommunerna anger att det inte finns några sådana barn. Anmärkningsvärt är att 10 procent av kommunerna anger att de inte vet om det finns barn i kommunen som befinner sig långvarigt utomlands och som därför inte går i skolan i Sverige. Skolplikten gäller bara i Sverige, men kommunerna måste veta om barnen är utomlands för att kunna vara säkra på att alla barn som ska gå i skolan också går i skolan.

²⁶ Kommuninvånarregistret (KIR) är ett utdrag ur Rikskatteverkets folkbokföringsregister, som alla kommuner har tillgång till.

²⁷ 3 kap. 1 § skollagen, se bilaga 1.

²⁸ Folkbokföringslag (1991:481): "En elev under 18 år som har sitt egentliga hemvist tillsammans med föräldrar eller andra anhöriga anses bosatt där även om han till följd av skolgången regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet."; "Utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst är fortsatt folkbokförd..."; "Den som regelmässigt kommer att tillbringa dygnsvilan utom landet under minst ett år ska avregistreras...". Om föräldern är folkbokförd i kommunen är således ett skolpliktigt barn fortsatt folkbokförd där även om barnet vistas utomlands. Barn till föräldrar som befinner sig utomlands kortare än ett år eller i svenska statens tjänst är likaså fortfarande folkbokförda.

Antalet barn som varaktigt vistades utomlands i slutet av vårterminen 2007 och som därför inte var skolplacerade var ungefär 2 000 i de kommuner som besvarat enkäten och som kände till hur många barn som befann sig utomlands. Nästan hälften av de 2 000 var folkbokförda i Stockholm. Om antalet var ungefär lika stort i de kommuner och kommundelar som inte besvarat enkäten uppgick det totala antalet till ungefär 2 600. Förutom i Stockholm och övriga storstäder kom dessa barn från förorter till storstäder och i någon mån från större städer. I övriga typer av kommuner var antalet mycket litet.

Många skolbyten kan försvåra skolpliktsbevakningen

Den stora valfriheten för föräldrar och barn att välja skola och att byta skola innebär att skolpliktsbevakningen blivit mer komplicerad i kommuner där det finns många valmöjligheter. Ett par förortskommuner till Stockholm kan tjäna som exempel. I Huddinge gick de skolpliktiga barnen i kommunen i runt 135 skolor hösten 2007, förutom i kommunens egna grund- och särskolor. I Sundbyberg gick de skolpliktiga barnen i 116 skolor våren 2007, förutom i kommunens egna skolor. Att bevaka varje barns skolplacering kan självfallet bli tidsödande när så många olika personer är inblandade och risken för fel och misstag kan öka. Upprepade skolbyten är dessutom växande i kommuner där det finns många skolor att välja emellan.

De flesta kommuner, 90 procent, svarar ja på frågan ”Kan elever byta skola när som helst under året?” Frågan avsåg skolbyte som inte beror på flytt eller särskilda omständigheter. Svaren skulle utgå från förutsättningen att det finns plats i den önskade skolan och att föräldrarna är överens om önskemålet att byta. Endast 20 kommuner eller kommundelar svarar nej, det är inte möjligt att byta när som helst under året.

Även om nästan alla svarar att det går att byta skola när som helst under året är det inte i så många kommuner som detta är vanligt. Av tabell 1 framgår att skolbyte är vanligt i 24 procent av kommunerna men att det sker vid läsårs-skiftet i flertalet fall. Sex procent anger att det är vanligt även under pågående termin.

Tabell 1. Är skolbyten vanligt förekommande (bland elever som är folkbokförda i kommunen och inte flyttat inom kommunen)?

	Andel kommuner/kommundelar (%)
Ja, inför nytt läsår	15
Ja, vid terminsskifte eller nytt läsår	3
Ja, under pågående termin	6
Nej	74
Vet ej	2

Det finns inget sagt i författningar angående skolbyten. Vi har sett exempel på kommuner där det här riskerar att bli problem och där kommunerna därför beslutat om en policy att byten i huvudsak bör ske vid terminsskiften. Det kan motiveras av att kommunen måste kunna planera sin verksamhet. Vid särskilda skäl måste det självfallet även vid en sådan policy vara möjligt att byta skola även under terminen.

Asylsökande barn i grundskoleåldern

Asylsökande barn i skolpliktig ålder som tagits emot i kommunen har rätt till utbildning på i princip samma villkor som de elever som är bosatta (dvs. folkbokförda) i kommunen.²⁹ Till skillnad från elever som är bosatta i landet har de inte skolplikt. De ska tas emot i skolan så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden, men det bör ske senast en månad efter ankomsten till Sverige. För att barnet ska kunna börja skolan måste barnet och föräldrarna självfallet bli informerade om rätten till utbildning och de skolor som står till buds.

Två tredjedelar av kommunerna svarade i enkäten att de under läsåret 2006/2007 haft asylsökande barn i skolpliktig ålder som flyttat till kommunen. Informationen hade man i regel fått genom information från Migrationsverket (i 81 procent av kommunerna), genom att en förälder eller annan anhörig tog kontakt (i 40 procent av kommunerna) eller på annat sätt (i 16 procent av kommunerna). Många kommuner kryssade för mer än ett av svarsalternativen. I 19 procent av kommunerna hade informationen om nyanlända asylsökande barn erhållits enbart genom att föräldrar eller annan anhörig kontaktat dem.

²⁹ Förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl.

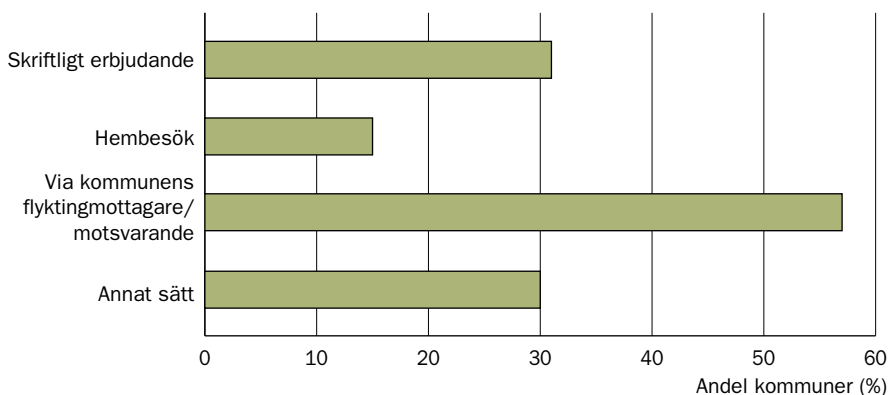
Om informationen om att det kommit asylsökande barn till kommunen kom på annat sätt än genom att anhöriga själva kontaktade kommunen, hur såg kommunen då till att barnet erbjöds undervisning?

Tabell 2. Kontaktade kommunen barnet/familjen och erbjöd undervisning?

	Andel kommuner (%)
Ja, i samtliga fall	76
Ja, i flertalet fall	12
Ja, i några fall	1
Nej	6
Ej svar	5

Andel kommuner avser andelen av de kommuner där asylsökande barn flyttat till kommunen och där informationen om barnen kom på annat sätt än genom förälder/anhörig

Diagram 2. Hur kontaktades familjen?



I de kommuner som haft asylsökande barn och som inte själva blivit kontaktade av barnets anhöriga tog tre fjärdedelar av kommunerna själva kontakt med familjen i samtliga fall. Sex procent av kommunerna tog dock ingen kontakt och ytterligare fem procent besvarade inte frågan. Kontakterna togs oftast inte av representanter för skolan utan genom den organisation inom kommunen som sköter kommunens flyktingmottagande. Hembesök förekom i 15 procent av de aktuella kommunerna, skriftligt erbjudande i nästan var tredje. Ungefär var femte kommun använde mer än ett sätt för att kontakta familjen.

Tabell 3. Finns det för närvarande asylsökande barn i grundskoleåldern i kommunen som inte deltar i undervisning?

	Andel kommuner (%)
Ja	7
Nej	69
Vet ej	24

I sju procent av de kommuner som mottagit asylsökande barn fanns det barn som inte gick i skolan. Anmärkningsvärt många kommuner, 24 procent, visste inte om det fanns barn som stod utan skolgång eller ej. I de kommuner som visste om att det fanns barn som inte gick i skolan var antalet barn få – ett, två, tre och i två kommuner fem barn. Men mörkertalet kan vara stort:

- Sex procent av kommunerna visste inte om man har tagit emot asylsökande barn eller ej,
- en fjärdedel av kommunerna som mottagit barn kontaktade inte familjen i samtliga fall,
- en fjärdedel visste inte om det fanns asylsökande barn som inte deltog i undervisning,
- och av de sju procent som visste att några barn inte gick i skolan var det en tredjedel som inte visste hur många dessa barn var.

Så här kan det gå till – ett kommunexempel

Exemplet gäller en förortskommun till en storstad. Där har socialförvaltningen en introduktionsenhet för nyanlända asylsökande. De får varje månad en lista från Migrationsverket med namn och ålder på de asylsökande som kommit till kommunen.

Kommunen har ingen uppsökande verksamhet för att erbjuda asylsökande barn skolgång. Man har gjort försök till kontakt vid några tillfällen och inte alltid hittat personerna på den adress som uppgivits. Man kontrollerar i efterhand vilka som finns i skolorna via det administrativa systemet. Ungefär hälften av barnen på Migrationsverkets listor återfinns aldrig i skolsystemet. Samtidigt finns det flera barn i kommunens skolor som är asylsökande men som aldrig funnits med på Migrationsverkets listor.

Kommunen håller på att förbättra organisationen för asylsökande barn, bland annat för att aktivt kunna söka upp dem och erbjuda skolgång. Det har tagits beslut i nämnden om att skapa en särskild enhet med detta ansvar och

med ansvar också för förberedelseklasser, modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk.

Gömda barn

Gömda barn, dvs. barn som fått avslag på asylansökan och som undanhåller sig verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut, har inte rätt till utbildning men det finns möjlighet för kommunen att ta emot dem – en kommun får ta emot en elev i grundskolan eller gymnasieskolan även om eleven inte räknas som bosatt i Sverige. Om en elev skrivits in i grundskolan som asylsökande finns det inte någon skyldighet för en skola att anmäla att eleven går i den skolan om barnet senare undanhåller sig verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.³⁰ En utredning har nyligen föreslagit att dessa barn ska ha rätt till undervisning i det offentliga skolväsendet.³¹

Tabell 4. Känner ni till om det för närvarande finns gömda barn (barn som fått avslag på asylansökan) som går i skola i kommunen?

Andel kommuner (%)	
Ja, det finns	6
Nej, finns inte	56
Vet ej	37

I mer än en tredjedel av kommunerna kände förvaltningen inte till om det fanns gömda barn (tabell 4). Av de sex procent kommuner eller kommundelar som visste att det fanns gömda barn i kommunens skolor var det bara två tredjedelar som visste hur många barn som fanns. De kommuner som visste att det fanns gömda barn tillhörde alla kommungrupper, men förhållandevis fler var storstäder, förorter och större städer. Antalet gömda barn var få – ett, två eller tre barn per kommun i de fall man kände till antalet.

Sammanfattning

Ungefär en fjärdedel av kommunerna har inte uppgifter om var barnen i kommunen går i skolan samlat i ett register. Alla kommuner har register över elever som är skolplacerade i kommunens egna skolor. Dessa uppdateras i nästan alla kommuner minst varje vecka men i sex procent av kommunerna högst varje månad. De register som finns över elever som går i skolan i andra kommuner

³⁰ Utlänningsförordningen (2006:97), 7 kap. 1 § pkt. 4.

³¹ Skolgång för barn som ska avvisas eller utvisas (SOU 2007:34).

eller i fristående skolor uppdateras mer sällan, högst varje termin i var fjärde kommun.

I ungefär 40 procent av kommunerna fanns det läsåret 2006/07 barn som inte var skolplacerade därför att de befann sig långvarigt utomlands. 10 procent av kommunerna anger att det inte vet om det finns barn som befinner sig långvarigt utomlands och därför inte går i skolan. Skolbyten (som inte beror på flyttning) är vanligt i var fjärde kommun, oftast i samband med läsårs-skiftet.

Asylsökande barns skolgång verkar i många kommuner vara oklar. Alla kommuner visste inte om man tagit emot asylsökande barn eller ej, en fjärdedel kontaktar inte regelmässigt familjerna när det kommer asylsökande barn till kommunen och en fjärdedel visste inte om det fanns asylsökande barn som inte gick i skolan.

Långvarig ogiltig frånvaro

Frågorna till Skolverket från oroliga föräldrar och anmälningarna till Skolverkets tillsyn om barn som inte gått i skolan på länge är många och har ökat de senaste åren. Är de toppen på ett isberg eller får Skolverket kännedom om de flesta fallen? Hur stort är problemet?

Redan i planeringen av enkäten stod det klart att i flertalet kommuner skulle inte den ansvariga förvaltningen komma att ha kännedom om antalet frånvarande elever. Förvaltningen skulle behöva fråga sina skolor och rektorer, för det finns i de flesta kommuner ingen rutin där skolorna regelmässigt anmäler omfattningen av frånvaro till förvaltningen. Enkäten skickades trots det till den ansvariga förvaltningen, eftersom den har ett ansvar att bevaka att skolplikten fullgörs och därför måste ha ett eget intresse och eget behov av att få uppgifter för sin kommun. Den som skulle besvara enkäten ombads att inte svara vet inte på frågorna om omfattningen av långvarig frånvaro, utan ombads att göra en förfrågan till kommunens grundskolor och samla in uppgifterna från rektorerna i de fall uppgifterna inte redan fanns tillgängliga på förvaltningen. Svarstiden för enkäten var därför lång.

Många kommuner vet inte om det finns elever med långvarig frånvaro. Alla kommuner har inte tagit tillfället i akt och gjort denna kartläggning. De siffror som kan redovisas i denna rapport är därför mycket osäkra. De uppskattningar som kommer att redovisas i det följande är förmodligen en underskattning av antalet långvarigt, ogiltigt frånvarande, eftersom risken är att pro-

blemen är större i de kommuner som inte besvarat frågorna än i de kommuner som besvarat dem.

I tabell 5 och 6 redovisas i vilken utsträckning kommunerna har besvarat frågorna om omfattningen av långvarig frånvaro. Alla kommuner och kommundelar som enkäten skickades till, således också bortfallet, de som inte besvarat enkäten alls, ingår. De kommunerna har i tabellen redovisats som ”vet inte”. Det har även kommuner som visserligen vet att det finns elever med långvarig frånvaro men som inte tagit reda på hur många det gäller.

Tabell 5. Förvaltningarnas kännedom om antalet fall av *fullständig ogiltig frånvaro om minst en månad* bland skolpliktiga barn i maj 2007.

Kommungrupp	Andel kommuner/kommundelar (%)			Antal kommuner/kommundelar
	Som har fall och som känner till antalet	Som känner till att det inte finns fall	Som inte vet	
Storstäder	56	16	28	32
Förortskommuner	61	16	24	38
Större städer	66	9	26	47
Pendlingskommuner	44	29	27	41
Glesbygdskommuner	21	62	18	39
Varuproducerande kommuner	60	30	10	40
Övriga, > 25 000 inv.	68	18	15	34
Övriga, 12 500–25 000 inv.	53	34	13	38
Övriga, < 12 500 inv.	32	52	16	31
Totalt	51	29	20	340

Tabell 6. Förvaltningarnas kännedom om antalet fall av *sporadisk ogiltig frånvaro under minst två månader* bland skolpliktiga barn i maj 2007.

Kommungrupp	Andel kommuner/kommundelar (%)			Antal kommuner/kommundelar
	Som har fall och som känner till antalet	Som känner till att det inte finns fall	Som inte vet	
Storstäder	59	6	34	32
Förortskommuner	53	8	39	38
Större städer	53	6	40	47
Pendlingskommuner	61	12	27	41
Glesbygdskommuner	51	23	26	39
Varuproducerande kommuner	75	10	15	40
Övriga, > 25 000 inv.	74	6	21	34
Övriga, 12 500–25 000 inv.	63	11	26	38
Övriga, < 12 500 inv.	55	19	26	31
Totalt	60	11	29	340

80 procent av förvaltningarna kände till omfattningen av långvarig, fullständig, ogiltig frånvaro bland kommunens grundskoleelever i slutet av läsåret 2006/07 (tabell 5). I 29 procent av kommunerna fanns inga elever som helt hade varit borta från skolan utan giltiga skäl i mer än en månad, i 51 procent av kommunerna fanns det minst en sådan elev.

71 procent av förvaltningarna kände till omfattningen av långvarig, sporadisk frånvaro. I elva procent av kommunerna fanns inga elever som varit sporadiskt men återkommande frånvarande från lektioner/ämnen eller dagar under minst två månader. I 60 procent av kommunerna fanns fall och man kände till hur många.

Storstäder (Stockholm och stadsdelsförvaltningar i Malmö och Göteborg), förortskommuner och större städer har mindre kännedom om omfattningen av långvarig frånvaro än kommuner i övriga kommungrupper.

I två tredjedelar av glesbygdskommunerna och i hälften av övriga mindre kommuner fanns inga långvarigt, fullständigt frånvarande elever. Även andelen kommuner utan sporadiskt frånvarande elever var något högre i dessa kommungrupper.

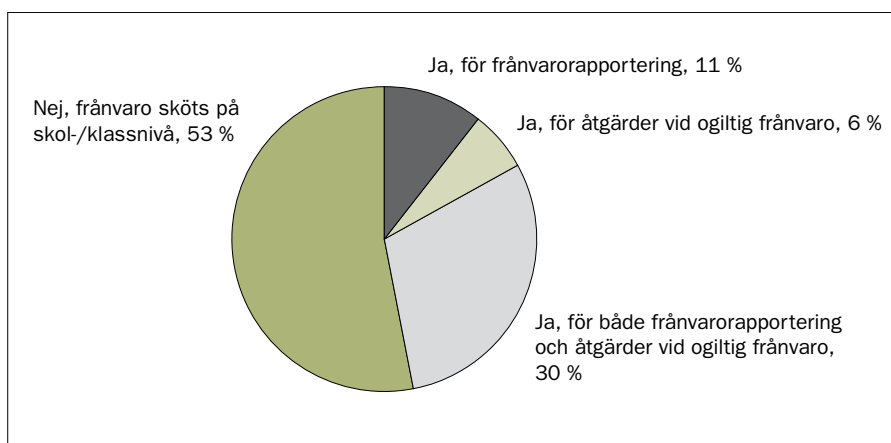
Det är anmärkningsvärt att så många förvaltningar inte vet om det finns ogiltig frånvaro i kommunens grundskolor, inte ens omfattningen av fullständig frånvaro som pågått länge.

Skolpliktsbevakning innebär inte bara att veta att de barn som är bosatta i kommunen är skolplacerade utan också att se till att rektorerna garanterar att eleverna får den undervisning de har rätt till. Det innebär krav på fungerande uppföljningssystem av frånvaron och beredskap att stödja skolorna innan problemen blivit stora.

Kommunernas riktlinjer för frånvarorapportering

Av diagram 3 framgår att i ungefär hälften av kommunerna finns inga riktlinjer inom kommunen för frånvarorapportering eller för åtgärder vid ogiltig frånvaro i grundskolan.

Diagram 3. Har kommunen riktlinjer för frånvarorapportering och/eller för åtgärder vid ogiltig frånvaro i grundskolan?



I de kommuner där det finns riktlinjer, gäller dessa i nio kommuner av tio hela grundskolan, i en av tio gäller de enbart de högre årskurserna. Vanligast är att riktlinjerna omfattar när frånvaro ska registreras, när kontakt ska tas med hemmet och när rektor och/eller elevvårdsteamet ska kopplas in (tabell 7).

Tabell 7. Om det finns kommunala riktlinjer när det gäller frånvaro, vad omfattar dessa?

	Andel (%) av kommuner med riktlinjer	Andel (%) av alla kommuner
När frånvaro ska registreras	82	33
Vilka orsaker till frånvaro som ska registreras	57	23
Vid ogiltig frånvaro		
När kontakt ska tas med vårdnadshavare	89	32
När rektor ska kopplas in	81	29
När elevvårdsteamet ska kopplas in	77	28
När elevvårdskonferensen ska kopplas in	68	25
När förvaltningen ska kopplas in	57	21
När socialtjänsten ska kopplas in	64	23
När otillåten frånvaro ska tas upp i nämnd	53	19

Även om det inte finns fastlagda rutiner för frånvarorapportering, kan det finnas fastlagda rutiner för rapportering från skolan till förvaltningen av hög ogiltig frånvaro. 35 procent av kommunerna anger att det finns sådana rutiner (tabell 8). Ungefär hälften av kommunerna som har riktlinjer för frånvarorapportering och/eller för åtgärder vid ogiltig frånvaro anger att det finns rutiner för rapportering till förvaltningen av hög ogiltig frånvaro. Ungefär en tredjedel av de kommuner där frånvaro sköts på skolnivå anger att det finns sådana rutiner.

Tabell 8. Finns det fastlagda rutiner för rapportering från skolan till förvaltningen av hög ogiltig frånvaro?

	Andel kommuner (%)
Ja	35
Nej	63
Ej svar	2

Bland de kommuner som har rutiner för rapportering av hög ogiltig frånvaro från skolan till förvaltningen har flertalet också kunnat besvara enkätens frågor om antalet fall av långvarig frånvaro i maj 2007. Åtta (av 105 kommuner/kommundelar med rutiner) har dock inte kunnat lämna uppgifter om antalet fullständigt frånvarande elever, 22 av 105 kommuner/kommundelar har inte kunnat lämna uppgifter om omfattningen av sporadisk långvarig frånvaro. Det

kan självfallet hänga samman t.ex. med att den information om frånvaro som regelmässigt rapporteras från skolan till förvaltningen inte sammanfaller med de definitioner och indelningar som fanns i enkäten. Eftersom den som besvarade enkäten ombads uppskatta omfattningen av frånvaron, borde det dock, om uppgifter funnits tillgängliga, varit möjligt att lämna en uppskattning. Det kan därför finnas skäl att i några fall ifrågasätta i vilken mån rutinerna används eller om informationen som samlas in dokumenteras.

Även om det inte finns rutiner kan skolorna självfallet kontakta förvaltningen och anmäla långvarig frånvaro, t.ex. för att få stöd och hjälp i komplicerade elevärenden. Knappt hälften av kommunerna som inte har fastlagda rutiner menar att skolorna i regel anmäler till förvaltningen om elever har hög ogiltig frånvaro (tabell 9).

Tabell 9. Händer det att förvaltningen får kännedom om fall av hög ogiltig frånvaro?

	Andel kommuner (%)
Anmäls i regel	44
Anmäls ibland	43
Anmäls aldrig	4
Ej aktuellt (hög ogiltig frånvaro har inte förekommit)	4
Vet ej	5

Andel av de kommuner som inte har rutiner för rapportering av hög ogiltig frånvaro

Fristående skolor har ett eget ansvar för att bevaka att elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd när eleven tagits emot i den fristående skolan. Men om en skolpliktig elev i en skola utanför det offentliga skolväsendet för barn och ungdom är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak huvudmannen för skolan anmäla förhållandet till barnets hemkommun.³² Det sker i liten utsträckning enligt svaren i enkäten (tabell 10). Hälften av kommunerna anger att detta i regel inte sker.

Enligt svaren i en motsvarande enkät till ett urval fristående skolor menade 58 procent av de fristående skolorna att de i regel anmäler hög ogiltig frånvaro till elevens hemkommun. Nio procent av skolorna svarar ”nej” på frågan om man i regel anmäler hög ogiltig frånvaro medan 29 procent anger att detta aldrig varit aktuellt därför att hög frånvaro inte har förekommit.

³² 3 kap. 14 § skollagen.

Tabell 10. Anmäler fristående skolor i regel hög ogiltig frånvaro (av elever hemmahörande i kommunen) till kommunen?

	Andel kommuner (%)
Ja	13
Nej	51
Ej aktuellt (hög ogiltig frånvaro har inte förekommit)	13
Vet ej	24

Andel av de kommuner som har elever i fristående skolor.

Omfattningen av långvarig ogiltig frånvaro

Som framgick tidigare i rapporten är bortfallet stort i de frågor som gäller antalet elever som var långvarigt frånvarande. I det här avsnittet kommer de antalsuppgifter som lämnats att räknas upp till riksnivå utifrån antagandet att frånvaron är lika stor i de kommuner och kommundelar som inte besvarat frågan som i kommunerna i den kommungrupp som bortfallskommunen tillhör. Stockholm t.ex., som inte kunnat lämna uppgifter, antas således ha samma andel fullständigt och sporadiskt frånvarande elever som genomsnittet för pojkar respektive flickor och för årskurserna 1–6 och 7–9 som i de kommundelar i Malmö och Göteborg som besvarat enkäten.

Inte osannolikt var den faktiska frånvaron i slutet av läsåret 2006/07 större än vad som redovisas här. Problemen skulle kunna tänkas vara större i de kommuner och kommundelar som inte svarat jämfört med bland dem som svarat.

Definitionerna av ogiltig frånvaro och sporadisk frånvaro är inte glasklara. De som besvarat enkäten har ibland tvingats att själva avgöra vad som ska rapporteras vid oklara fall.

Enligt skollagen³³ ”ska varje barn [...] delta i den verksamhet som anordnas, om barnet inte är sjukt eller har annat giltigt skäl att utebli”. Oftast är det genom intyg från vårdnadshavaren som skolan kan avgöra om frånvaron varit giltig eller inte. Ibland kan skolan ha skäl att misstänka ogiltig frånvaro trots intyg, t.ex. vid långvarig frånvaro eller upprepad långvarig sporadisk frånvaro av vaga och oprecisa skäl. Hur snabbt skolan respektive kommunen reagerar vid sådana fall varierar sannolikt. Liksom hur man har valt att rapportera sådan frånvaro i den här enkäten.

”Sporadisk” definierades inte alls i enkäten, vilket innebär att de som besvarat enkäten kanske tolkat begreppet litet olika. Hur ofta en elev ska vara frånvarande och hur stor del av undervisningen som frånvaron minst skulle uppgå till för att vara sporadisk kan ha varierat mellan uppgiftslämnare.

³³ 3 kap, 11 § skollagen.

Även med dessa reservationer och även om de antalsiffror som presenteras är i underkant så är ändå antalet frånvarande oroande stort:

- 1 600 elever var helt frånvarande från grundskolan utan giltigt skäl och hade varit så i en månad eller mer i maj 2007.
- 100 elever hade varit helt frånvarande under hela förra läsåret.
- 5 000 elever var sporadiskt men återkommande frånvarande utan giltiga skäl i maj 2007 och frånvaron hade pågått under två månader eller mer.

Tabell 11. Finns det för närvarande (maj 2007) fall av långvarig ogiltig frånvaro bland skolpliktiga barn?

<i>Fullständig frånvaro i mer än en månad</i>		<i>Sporadisk frånvaro under mer än två månader?</i>	
Andel kommuner (%)		Andel kommuner (%)	
Ja	66	Ja	16
Nej	34	Nej	14

Långvarig frånvaro ett problem i de flesta kommuner

I två av tre kommuner fanns det elever som i slutet av läsåret 2006/07 varit fullständigt frånvarande i mer än en månad. I ännu fler kommuner – 86 procent – fanns det elever som varit sporadiskt frånvarande från lektioner, ämnen eller dagar under två månader eller mer (tabell 11).³⁴

De kommuner som svarade nej på frågan om det fanns elever som varit långvarigt frånvarande återfinns i alla kommungrupper. En kommundel i vardera Malmö och Göteborg uppger t.ex. att det inte fanns några fall av så långvarig frånvaro. Bland glesbygdskommuner och ”Övriga kommuner med mindre än 12 500 invånare” var andelen kommuner utan långvarig frånvaro dock något större än i övriga kommungrupper.

1 500 elever frånvarande minst en månad i kommunala skolor

Sammanlagt var det ungefär 1 500 elever i kommunala grundskolor som varit frånvarande från alla lektioner i minst en månad i slutet av förra läsåret. Mer än 100 av dem hade inte gått i skolan alls under hela förra läsåret, närmare 500 hade inte gått i skolan under vårterminen och 1 000 hade varit borta i mer än två månader (tabell 12).

³⁴ Antagande: Andelen kommuner med respektive utan frånvaro är densamma i de kommuner som inte besvarat enkäten eller som besvarat denna fråga med ”vet ej” som i de kommuner som besvarat enkäten respektive frågan.

Tabell 12. Antal elever i kommunal grundskola som i maj 2007 varit frånvarande fullständigt och utan giltiga skäl i minst en månad.

Frånvarons längd:	Antal elever med fullständig, ogiltig frånvaro:						
	Pojkar		Flickor		Totalt		
	Åk 1-6	Åk 7-9	Åk 1-6	Åk 7-9	Åk 1-6	Åk 7-9	Åk 1-9
1 - < 2 månader	68	191	48	166	115	357	472
2 månader - < 1 termin	54	252	45	189	99	441	540
1 termin - < 1 läsår	23	145	18	148	40	293	333
1 läsår eller mer	9	57	12	45	21	102	123
Totalt	153	645	123	547	275	1 192	1 468

Ungefär 1 200 av de cirka 1 500 elever i kommunala grundskolor som var helt frånvarande sedan minst en månad gick i årskurs 7-9, 300 gick i årskurs 1-6. Antalet pojkar var fler än antalet flickor, men könsskillnaderna är inte särskilt stora.

Skillnaderna mellan pojkar och flickor och mellan årskurser syns bättre i tabell 13, som visar andelarna av respektive elevgrupper som hade en långvarig ogiltig frånvaro. Andelarna är små - knappt 4 promille som mest, bland pojkar i årskurs 7-9. Men 3,56 promille, andelen bland eleverna i årskurs 7-9 som varit fullständigt borta från skolan i minst en månad, betyder att i genomsnitt var en elev i varje skola med 300 årskurs 7-9 elever borta helt i mer än en månad. I en skola med 500-600 elever var i genomsnitt två elever frånvarande så länge.

Tabell 13. Andel elever (i promille) i kommunal grundskola som i maj 2007 varit frånvarande fullständigt och utan giltiga skäl i minst en månad.

Frånvarons längd:	Antal elever med fullständig, ogiltig frånvaro, i promille:						
	Pojkar		Flickor		Totalt		
	Åk 1-6	Åk 7-9	Åk 1-6	Åk 7-9	Åk 1-6	Åk 7-9	Åk 1-9
1 - < 2 månader	0,24	1,11	0,18	1,02	0,21	1,07	0,53
2 månader - < 1 termin	0,19	1,46	0,17	1,17	0,18	1,32	0,61
1 termin - < 1 läsår	0,08	0,84	0,07	0,92	0,07	0,88	0,38
1 läsår eller mer	0,03	0,33	0,05	0,28	0,04	0,30	0,14
Totalt	0,54	3,74	0,46	3,38	0,50	3,56	1,66

Långvarig ogiltig frånvaro ett problem också i fristående skolor

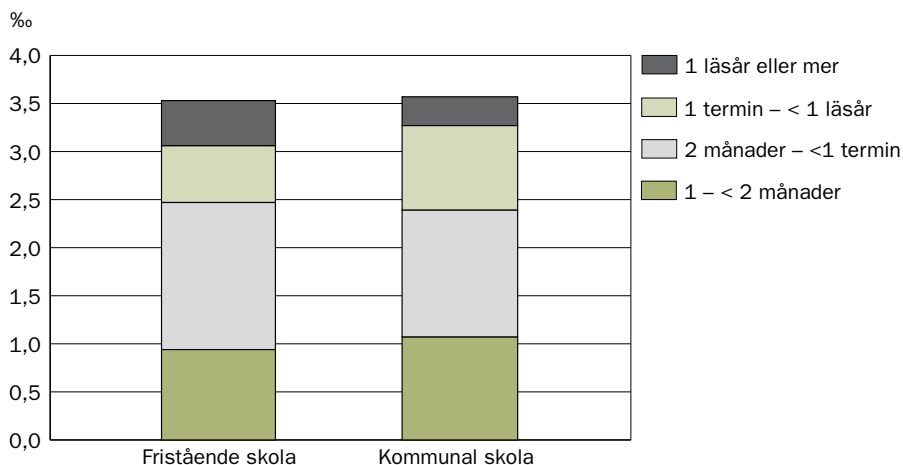
Fristående skolor har ett eget ansvar för att de elever de tagit emot går i skolan. För att kartlägga omfattningen av eventuella problem med långvarig frånvaro i fristående skolor gjordes en enkät till ett urval fristående skolor med elever i årskurs 7–9. Var tredje skola med minst 20 elever i årskurs 7–9 valdes ut slumpmässigt, sammanlagt 100 skolor. Alla skolor har trots påminnelser inte besvarat enkäten, sammanlagt kom svar från 78 skolor. I de tabeller som presenteras i det följande antas att frånvarosituationen är likadan i de skolor som inte svarat som i de skolor som svarat. Det skulle kunna vara så att skolor som har större problem med frånvaro besvarat enkäten i mindre utsträckning. I så fall är de antalsuppgifter som redovisas här underskattade.

Tabell 14. Andel elever (i promille) i fristående skolor, grundskolenivå årskurs 7–9, som i maj 2007 varit frånvarande fullständigt och utan giltiga skäl i minst en månad.

Frånvarons längd:	Antal elever med fullständig, ogiltig frånvaro, promille:		
	Pojkar	Flickor	Totalt
	Åk 7–9	Åk 7–9	Åk 7–9
1 – < 2 månader	0,48	1,38	0,94
2 månader – < 1 termin	1,44	1,61	1,53
1 termin – < 1 läsår	0,48	0,69	0,59
1 läsår eller mer	0,48	0,46	0,47
Totalt	2,88	4,13	3,52

Andelen, 3,52 promille, som varit frånvarande minst en månad fullständigt, är densamma som i årskurs 7–9 i kommunal grundskola. Det finns ingen anledning att fästa sig vid smärre skillnader mellan kommunala skolor och fristående skolor i andelar för pojkar – flickor respektive för frånvarons längd. Både i enkäten till kommuner och i enkäten till fristående skolor finns bortfall, dessutom är undersökningen av de fristående skolorna en urvalsundersökning som också kan vara behäftad med viss osäkerhet därför att alla skolor inte tillfrågats. Huvudresultatet är att långvarig frånvaro är ett lika vanligt problem i de fristående skolorna som i de kommunala. Och möjligen också att i motsats till i de kommunala skolorna är det i de fristående skolorna flickorna som är långvarigt frånvarande i störst utsträckning.

Diagram 4. Andel (i promille) långvarigt, fullständigt ogiltigt frånvarande elever i årskurs 7–9 i maj 2007 i kommunala och fristående skolor.

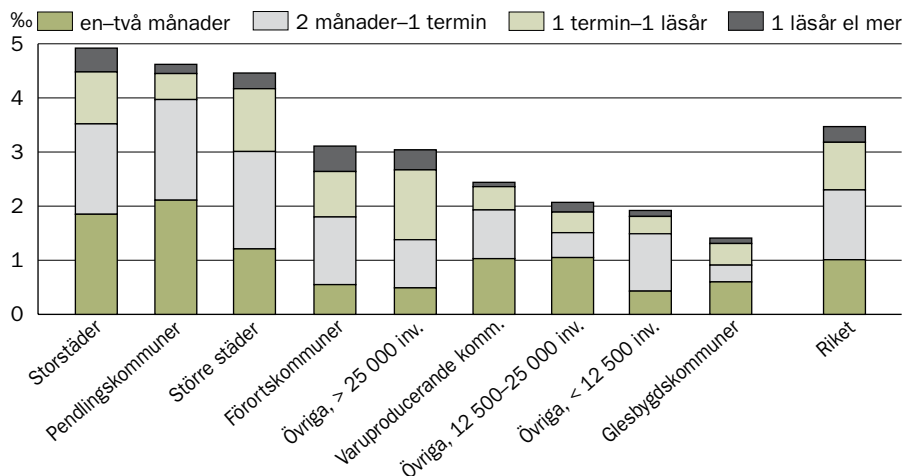


Tabell 15. Antal elever i fristående skolor, grundskolenivå årskurs 7–9, som i maj 2007 varit frånvarande fullständigt och utan giltiga skäl i minst en månad.

Antal elever med fullständig, ogiltig frånvaro:			
Frånvarons längd:	Pojkar	Flickor	Summa
	Åk 7–9	Åk 7–9	Åk 7–9
1 – < 2 månader	8	24	32
2 månader – < 1 termin	24	27	51
1 termin – < 1 läsår	8	12	20
1 läsår eller mer	8	8	16
Totalt	48	71	119

Sammantaget uppgick antalet elever som varit borta helt från skolan minst en månad med ogiltig frånvaro till drygt 100 i fristående skolor (när den andel som enkätundersökningen gav räknades upp med totala elevantalet i årskurs 7–9 i fristående skolor, tabell 15).

Diagram 5. Andel elever (i promille) i kommunal grundskola, årskurs 7–9, som i maj 2007 varit frånvarande fullständigt och utan giltiga skäl i minst en månad per kommungrupp.



Andelen långvarigt frånvarande elever var tre gånger så stor i storstäder, pendlingskommuner och större städer som i glesbygdskommuner. Den mycket långa frånvaron, ett läsår eller mer, var fyra–fem gånger så hög i förortskommuner och storstäder som i glesbygdskommuner, varuproducerande kommuner och övriga kommuner med färre än 12 500 invånare. Kanhända är det den sociala kontrollen som är större i mindre kommuner? Ett barn som är långvarigt frånvarande från skolan märks mer. Det leder kanske till att både skolan och hemmet tar tag i situationen innan frånvaron blivit långvarig.

Ungefär 5 000 elever hade sporadisk frånvaro under två månader eller mer

I kommunala skolor var ungefär 4 600 elever frånvarande från lektioner eller dagar under två månader eller mer i slutet av läsåret 2006/07. Ungefär 400 elever i årskurs 7–9 i fristående skolor hade samma omfattande frånvaro.³⁵ Ungefär 700 elever var frånvarande regelbundet under hela förra läsåret och kanske även under tidigare läsår. 2 200 elever var återkommande frånvarande under hela vårterminen 2007.

³⁵ Antalet är uppskattningar utifrån antagandet att de kommuner respektive fristående skolor som inte besvarat enkäterna respektive svarat "vet ej" på frågan om antalet fall av sporadisk frånvaro har samma andel sporadiskt frånvarande elever som de kommuner och fristående skolor som besvarat enkäten.

Tabell 16. Antal elever i kommunala grundskolor som i maj 2007 varit sporadiskt frånvarande utan giltiga skäl under två månader eller mer.

Antal elever med sporadisk, ogiltig frånvaro:							
Frånvaros längd:	Pojkar		Flickor		Totalt		
	Åk 1–6	Åk 7–9	Åk 1–6	Åk 7–9	Åk 1–6	Åk 7–9	Åk 1–9
2 månader – < 1 termin	225	1 121	206	1 035	431	2 156	2 587
1 termin – < 1 läsår	86	618	101	548	187	1 166	1 353
1 läsår eller mer	88	299	23	235	111	534	645
Totalt	399	2 038	330	1 818	729	3 856	4 585

Tabell 17. Antal elever i fristående skolor, grundskolenivå årskurs 7–9, som i maj 2007 varit sporadiskt frånvarande utan giltiga skäl under två månader eller mer.

Antal elever med sporadisk, ogiltig frånvaro:			
Frånvaros längd:	Pojkar	Flickor	Summa
	Åk 7–9	Åk 7–9	Åk 7–9
2 månader – < 1 termin	103	67	170
1 termin – < 1 läsår	87	99	186
1 läsår eller mer	0	36	36
Totalt	190	202	392

Störst problem med återkommande och långvarig sporadisk frånvaro är det i grundskolans senare årskurser. Men över 700 elever i de tidigare årskurserna hade också haft sporadisk frånvaro under två månader eller mer och fler än 100 elever i de tidigare årskurserna 1–6 hade varit återkommande frånvarande utan giltiga skäl under hela läsåret.

Precis som när det gäller den långvariga fullständiga frånvaron är omfattningen av sporadisk frånvaro ungefär densamma i fristående skolor som i kommunala skolor (tabellerna 18 och 19, diagram 6). Likaså är andelen flickor med frånvaro något högre än andelen pojkar med frånvaro i fristående skolor medan det är tvärtom i kommunala skolor. Skillnaderna mellan kommungrupper är däremot mindre när det gäller den sporadiska frånvaron än vid fullständig frånvaro (diagram 7). Andelen elever i årskurs 7–9 med en frånvaro om minst två månader är dock högre i storstäder än i övriga kommungrupper (17 promille) och också högre i gruppen ”övriga, färre än 12 500 invånare” (14 promille) men ligger i andra kommungrupper runt 10–12 promille. I varuproducerande kommuner är andelen lägst, cirka åtta promille.

Tabell 18. Andel elever (i promille) i kommunala grundskolor som i maj 2007 varit sporadiskt frånvarande utan giltiga skäl sedan två månader eller mer.

Antal elever med sporadisk, ogiltig frånvaro, i promille:							
Frånvarons längd:	Pojkar		Flickor		Totalt		
	Åk 1-6	Åk 7-9	Åk 1-6	Åk 7-9	Åk 1-6	Åk 7-9	Åk 1-9
	2 månader – < 1 termin	0,80	6,52	0,77	6,39	0,79	6,46
1 termin – < 1 läsår	0,30	3,59	0,38	3,39	0,34	3,49	1,53
1 läsår eller mer	0,31	1,74	0,09	1,45	0,20	1,60	0,73
Totalt	1,42	11,85	1,24	11,23	1,33	11,55	5,20

Tabell 19. Andel elever (i promille) i fristående skolor, grundskolenivå årskurs 7-9, som i maj 2007 varit sporadiskt frånvarande utan giltiga skäl sedan två månader eller mer.

Antal elever med sporadisk, ogiltig frånvaro, i promille:			
Frånvarons längd:	Pojkar	Flickor	Summa
	Åk 7-9	Åk 7-9	Åk 7-9
2 månader – < 1 termin	6,22	3,90	5,03
1 termin – < 1 läsår	5,26	5,73	5,50
1 läsår eller mer	0,00	2,06	1,05
Totalt	11,48	11,69	11,59

Diagram 6. Andel (i promille) långvarigt, sporadiskt, ogiltigt frånvarande elever i årskurs 7-9 i maj 2007 i kommunala och fristående skolor.

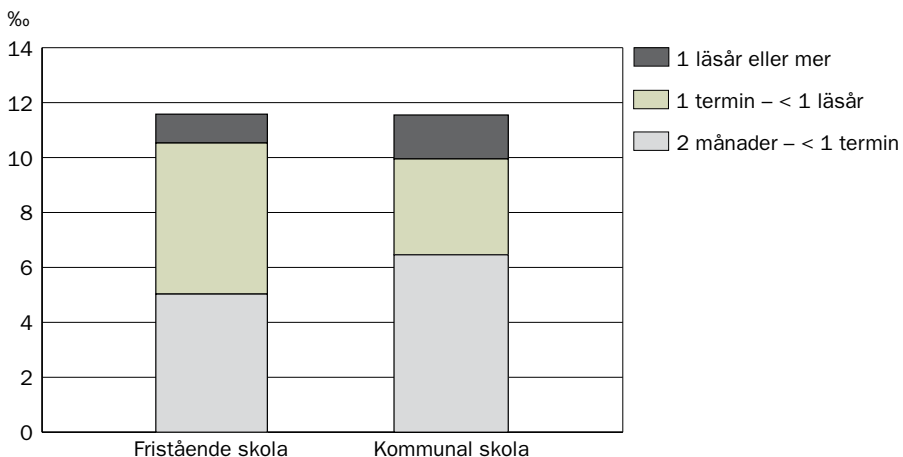
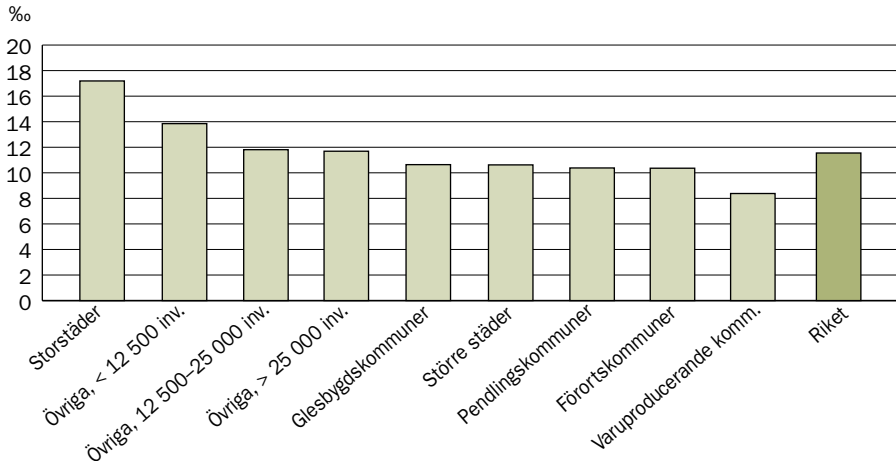


Diagram 7. Andel elever (i promille) i kommunal grundskola, årskurs 7–9, som i maj 2007 varit sporadiskt frånvarande utan giltiga skäl under minst en månad per kommungrupp.



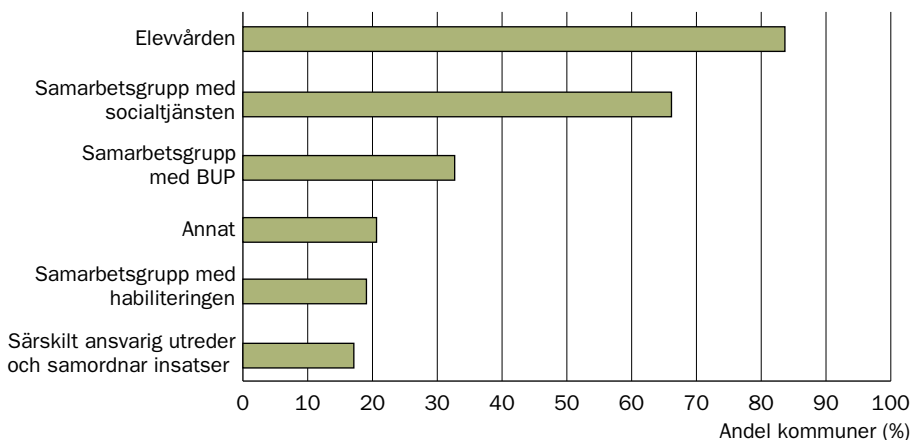
Skolans möjlighet att få stöd och hjälp vid fall av hög frånvaro

I många av Skolverkets tillsynsärenden som rör rätten till utbildning har elever varit frånvarande från skolan under lång tid. Många av ärendena har en komplex problematik. I påfallande många av ärendena förefaller det som om skolan har fått hantera dessa svåra situationer helt på egen hand, utan stöd och hjälp från kommunen centralt.

I enkäten rapporterar emellertid 85 procent av kommunerna att skolorna/ rektorerna erbjuder stöd och hjälp från förvaltningen/motsvarande för att lösa problemen vid fall av hög ogiltig frånvaro. 15 procent av kommunerna rapporterar att inget stöd erbjuds.

Det som erbjuds är i regel stöd av elevvården. 84 procent av kommunerna som erbjuder stöd anger att det är genom elevvården (diagram 8). Samarbetsgrupp med socialtjänsten är också relativt vanligt och förekommer i 62 procent av de kommuner som erbjuder stöd. I 17 procent av kommunerna finns det någon som har som särskilt ansvar att utreda och samordna insatser om fall av långvarig frånvaro inträffar. Många kommuner erbjuder mer än en form av stöd – kombinationer av dem som anges i diagram 8, i genomsnitt mellan två och tre olika former av stöd. ”Annat” avser många olika svar, inte alltid lätta att tolka. I flera fall anges att stödresurser finns, men inte centralt utan på skolområdesnivå, t.ex. av elevvårdsteam, elevhälsoteam, psykolog. Det finns också särskilda resursteam, resursskolor, psykologteam, nätverk, sektion för barn i behov av särskilt stöd, samarbetsgrupp med andra kommuner, samarbetsgrupp med socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen m.m.

Diagram 8. Om skolan erbjuds stöd och hjälp från förvaltning/motsvarande för att lösa problemen vid fall av hög ogiltig frånvaro, vilket stöd erbjuds?



(Andel kommuner avser andelen av de kommuner som erbjuder stöd)

Ogiltig frånvaro behandlas inte alltid i nämnd och styrelse

I ungefär en tredjedel av kommunerna respektive de fristående skolorna har fall av frånvaro behandlats i styrelsen för utbildningen under förra läsåret. 30 procent av kommunerna anger att åtminstone något fall av långvarig ogiltig frånvaro behandlats i nämnden. 33 procent av de fristående skolor som har styrelse anger att åtminstone något fall av ogiltig frånvaro har tagits upp i skolans styrelse under läsåret.

Om den ogiltiga frånvaron kan anses bero på att elevens vårdnadshavare inte har gjort det den kan för att se till att eleven går i skolan kan nämnden besluta om att förelägga vårdnadshavaren vite för att denne ska iakttä sina skyldigheter, dvs. se till att barnet kommer till skolan.

Vitesföreläggande är ovanligt, men förekom i 19 kommuner, dvs. i en tredjedel av de kommuner som tagit upp fall av långvarig frånvaro i nämnden under läsåret 2006/07.

Sammanfattning

Kännedomen hos skolförvaltningen (och motsvarande) om omfattningen av långvarig frånvaro är dålig i många kommuner. Var femte kommun kunde inte redovisa hur många elever som var långvarigt, ogiltigt, fullständigt frånvarande i slutet av förra läsåret. Nästan var tredje kommun kunde inte redovisa hur många elever som hade varit sporadiskt, ogiltigt frånvarande under två månader eller mer. Omfattningen av den långvariga frånvaron har därför måst uppskattas utifrån övriga kommuners svar. Uppskattningen blir att ungefär

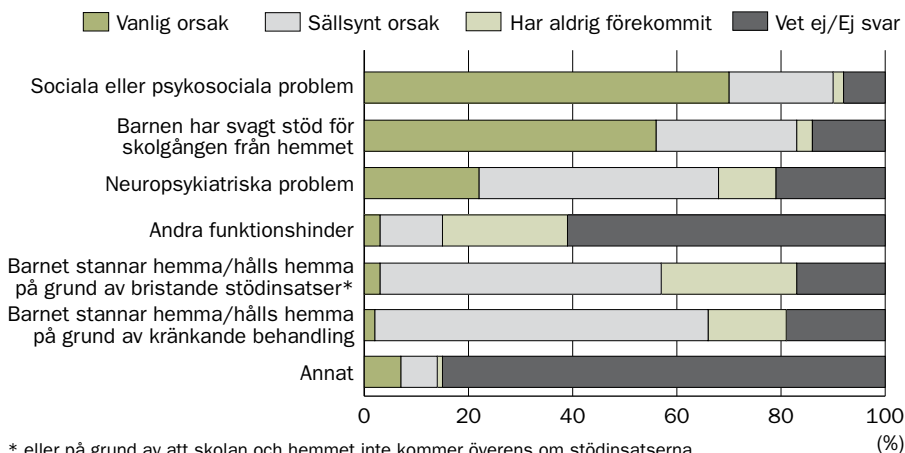
1 500 elever i kommunala skolor och ungefär 100 elever i fristående skolor var fullständigt frånvarande sedan minst en månad i slutet av läsåret 2006/07. I förhållande till elevantalet betyder det att långvarig frånvaro var ungefär lika vanligt i kommunala och fristående skolor. Drygt 100 elever hade varit frånvarande från skolan hela förra läsåret utan giltiga skäl. Även sporadisk frånvaro var ungefär lika vanligt i kommunala och fristående skolor. Ungefär 5 000 elever hade haft sporadisk, ogiltig frånvaro under minst två månader i slutet av läsåret 2006/07. Frånvaro är framför allt ett problem i senare årskurser, i årskurs 7–9. Långvarig frånvaro är ungefär lika vanligt bland pojkar som bland flickor; möjligen något vanligare bland pojkar än bland flickor i kommunala skolor och tvärtom i fristående skolor. Frånvaron är mer omfattande i storstäder än i glesbygdskommuner.

Orsaker till långvarig frånvaro

I enkäten ställdes frågor om orsaker till långvarig frånvaro utifrån antaganden om att några orsaker till frånvaron dominerar. Det handlar om kränkande behandling, bristande stöd, neuropsykiatriska problem, andra funktionsnedsättningar, sociala eller psykosociala problem eller barn med svagt stöd hemifrån. Dessa antaganden bygger framför allt på de erfarenheter Skolverket gjort i ärenden anmälda för tillsyn liksom i samtalen till vår upplysningstjänst.

Den som i kommunen respektive den fristående skolan besvarade enkäten uppmanades bedöma hur vanliga olika orsaker var genom att tänka på nuvarande aktuella fall av frånvaro och också tidigare fall i kommunen respektive skolan som de kände till.

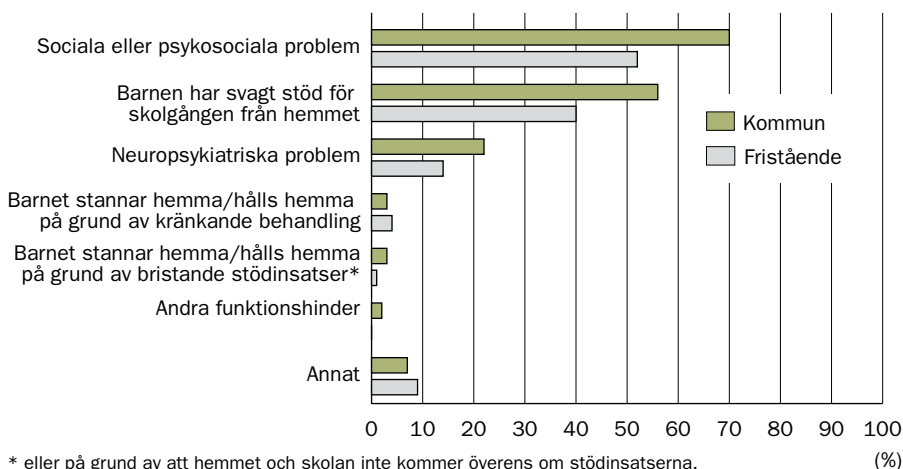
Diagram 9. Vilka orsaker kan det finnas till att elever är långvarigt och fullständigt frånvarande från skolan enligt er bedömning? Kommunernas svar.



* eller på grund av att skolan och hemmet inte kommer överens om stödinsatserna.

Som framgår av diagram 9 bedömde kommunförvaltningarna att ”sociala eller psykosociala problem” var allra vanligaste orsak, därefter att ”barnet har svagt stöd för skolgången från hemmet”. De fristående skolorna gjorde i stort sett samma bedömning (diagram 10).

Diagram 10. Andel kommuner och andel fristående skolor (i procent) som bedömer att uppräknade orsaker är ”vanlig orsak” till att elever är långvarigt och fullständigt frånvarande från skolan.



* eller på grund av att hemmet och skolan inte kommer överens om stödinsatserna.

Kommunerna och de fristående skolorna gör således liknande bedömningar: Orsakerna till frånvaron går att hitta hos barnet eller hos familjen och inte i skolans miljö eller arbetssätt. Tillsynsärendena visar på en betydligt mer sammansatt bild. Föräldrar ser inte sällan brister i skolans agerande, t.ex. i omfattningen av eller inriktningen på stödinsatserna, som huvudorsak eller bidragande orsak till att barnet är borta från skolan.

Eftersom den som besvarade enkäten, i varje fall kommunenkäten, fanns på förvaltningen och långt från de barn som inte går i skolan, är bedömningarna som resulterat i svaren i diagram 9 och 10 sannolikt oftast grundade på vad man hört berättas och inte på egna bedömningar, något man måste ta hänsyn till vid tolkningen av svaren. Bedömningen av vilka orsakerna till frånvaron är beror som nämnts på vem man frågar. Barnet och föräldern har kanske en annan uppfattning om de grundläggande orsakerna, det tyder både tillsynsanmälningar och förfrågningarna till Skolverket på. Förvaltningens bedömning är sannolikt grundad på vad skolorna förmedlat.

Relativt få kommuner och skolor bedömde att neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som autism, ADHD och Aspergers syndrom är huvudorsak till frånvaron. Bakom det som förvaltningar och skolor bedömer som sociala eller psykosociala problem kan möjligen neuropsykiatriska funktionsnedsättningar döljas. Enligt vissa forskare är neuropsykiatriska funktionsnedsättningar mycket vanliga orsaker till att barn slutar gå till skolan. Den undervisning och de arbetssätt som skolan vanligtvis erbjuder passar sällsynt illa för dessa barn som till slut reagerar genom att inte gå dit.

Andra komplicerade elevärenden

Elever som utestängs

Både av frågor till Skolverket från oroliga föräldrar eller skolor och i tillsynsärenden har det framkommit att det finns fall då skolor skickar hem elever, dvs. utestänger dem från skolan. Det kan vara av disciplinära skäl eller därför att det uppstått farliga situationer som skolan inte klarar av.

Skolan har emellertid inte rätt att stänga ute en skolpliktig elev från undervisning utan måste även i sådana komplicerade situationer se till att eleven får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Tills dess en tillfredsställande lösning kan nås finns det möjlighet för skolan att anordna undervisningen i elevens hem eller på annan lämplig plats. Eleverna i grundskolan har alltid rätt att få undervisning, men det behöver inte ske i klassen eller ens i skolan om eleven utgör ett hot för andra. Undervisningen kan t.ex. ske tillfälligt i en särskild undervisningsgrupp, i en annan skola, i en annan grupp eller klass än den som eleven närmast tillhör. I yttersta nödfall och tillfälligt kan undervisningen ske

i elevens hem om elevens vårdnadshavare medger det. Undervisningen får inte förläggas till hemmet av disciplinära skäl. Det är för att ge eleven stöd som ett led i att få eleven att bättra sig och inte utsätta kamrater eller lärare för mobbning, övergrepp eller fara.

Läraren får av disciplinära skäl visa ut en elev från klassrummet endast under återstoden av ett pågående undervisningspass. Att lagstiftningen är så restriktiv visar på tyngden i en skolpliktig elevs rätt till utbildning.³⁶

I enkäten ställdes frågor om det under läsåret 2006/07 förekommit att elever skickats hem och undervisats i hemmet.

Tabell 20. Har det under läsåret förekommit att skolor inte kunnat hantera elever, t.ex. utagerande barn eller mycket störande barn, och av säkerhetsskäl låtit dessa elever undervisas i hemmet?

Andel kommuner (%)	
Ja, antalet barn är känt	37
Nej	47
Vet ej*	15

* Om det förekommit eller hur många elever som utestängts. Tabellen inkluderar alla kommuner, även de som inte besvarat enkäten alls (de redovisas som vet ej)

Av tabell 20 framgår att elever stängts ute från undervisning i skolan och undervisats i hemmet i mer än en tredjedel av kommunerna/kommundelarna under förra läsåret. I knappt hälften av kommunerna förekom inga sådana fall. 15 procent av kommunerna/kommundelarna har inte kunnat eller velat besvara frågan (i elva procent av kommunerna därför att enkäten inte besvarats över huvud taget, i fyra procent av kommunerna därför att förvaltningen inte vetat och inte heller tagit reda på antalet fall).

Utestängning är vanligare i större kommuner med fler elever än i mindre kommuner. I de 47 procent av kommunerna som svarat nej på frågan om utestängning förekommit går bara 31 procent av grundskoleleverna. I de 37 procent av kommunerna som vet att det finns barn som stängts av går 47 procent av eleverna. Större kommuner är också överrepresenterade bland de kommuner som inte vet om det förekommit fall av utestängning eller ej. Andelen kommuner som inte besvarat enkäten eller som svarat vet ej på frågan om hur många elever som berörts är 15 procent. 22 procent av eleverna går i skola i dessa kommuner.

³⁶ Fr.o.m. 1 juli 2007 finns möjlighet för en kommun att vid en särskilt sorts misskötsamhet från en elevs sida flytta eleven till en annan skola även mot vårdnadshavarens vilja (4 kap. 6 § skollagen).

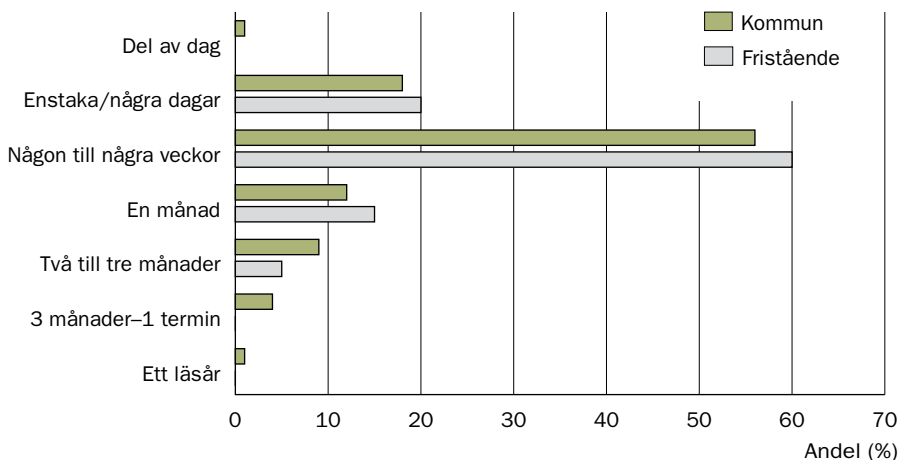
Ungefär 500 elever utestängdes från skolan läsåret 2006/07

Sammanlagt redovisade kommunerna att 315 elever hade utestängts från skolan för att undervisas i hemmet under kortare eller längre tid. Om det är lika vanligt i de kommuner och kommundelar som inte besvarat enkäten eller inte vet antalet som i de kommuner/kommundelar som vet, uppgick det totala antalet fall under läsåret 2006/07 till drygt 400 i kommunala skolor. Men precis som i uppskattningen av den totala frånvaron tidigare i rapporten är siffran behäftad med osäkerhet. Om utestängning är betydligt vanligare i kommuner som inte besvarat enkäten är 400 en underskattning.

Utestängning förekommer också i fristående skolor. Om det är lika vanligt i de skolor som inte besvarat enkäten som i de skolor som besvarat den uppgick antalet elever till ca 80 under läsåret 2006/07 i skolor med årskurs 7–9. Andelsmässigt är det en betydligt högre andel än i kommunala skolor. Med tanke på urvals- och bortfallsproblematik finns det dock ingen anledning att dra några långtgående slutsatser om sådana skillnader utifrån bara den här undersökningen. Helt klart finns dock problematiken med elever som skolan inte tycker sig klara att ha kvar i skolan både i kommunala skolor och i fristående skolor.

Eleverna utestängdes för både kortare och längre perioder som framgår av diagram 11. Den fråga som ställdes till kommunernas förvaltningar respektive till de fristående skolorna var ”Under hur lång tid [undervisades eleven i hemmet]? Ange ungefärligt antal veckor för respektive fall”. Det är alltså ungefärliga siffror som diagram 11 grundar sig på, men diagrammet ger ändå en grov bild av hur långa perioder eleverna hållits borta från skolan för att få undervisning i hemmet.

Diagram 11. Ungefärlig tid som elever stängdes ute och undervisades i hemmet. (Andel elever som hållits hemma respektive tidsperiod, i procent. Ungefärlig fördelning.)



Som framgår av diagrammet är någon eller några veckor (kortare än en månad), den vanligaste perioden. Ungefär hälften av de 500 eleverna har varit borta från skolan och undervisats i hemmet under en så lång period. I bara några enstaka fall avsåg utestängningen resten av undervisningspasset (del av dag), det som i lagstiftningen tillåts av disciplinära skäl. (Detta kan självfallet ha förekommit i betydligt större omfattning, det har bara inte rapporterats här som ett så komplicerat elevärende att eleven inte kunnat hanteras och av säkerhetsskäl fått undervisning i hemmet.)

Ungefär en fjärdedel av eleverna – drygt 100 – har varit hemma i en månad eller mer. I lagstiftningen förutses varken det behovet eller den lösningen: Undervisning i hemmet är inte tänkt som en åtgärd från skolans sida för att eleven inte kan tas om hand och delta i skolans undervisning. Både Skolverkets tillsyn och inspektion har uppmärksammat att undervisning i hemmet ofta uppvisar stora brister. Det har förekommit att barnet och föräldrarna lämnats utan något stöd alls från skolan eller bara med instruktioner om arbetsuppgifter att utföra på egen hand.

Samtidigt visar följande lista över de skäl som kommunerna och de fristående skolorna rapporterar till varför elever skickats hem på behovet av extraordinära åtgärder. Det är lätt att förstå skolornas behov av att skilja av elever tillfälligt för att skapa lugn och trygghet. Och vad det än är som föranlett våldsamheterna

och aggressionen så handlar det sannolikt om mycket frustrerade elever som inte kan hantera sin frustration och som behöver mycket stöd och hjälp.

Kortfattad beskrivning av skälen till utestängning och undervisning i hemmet

Kommuners svar:	
akuta situationer med våldinslag	misshandel och hot mot elever och personal
andra elever är rädda för personen i fråga	mycket stor fysisk aggressivitet
arbetsmiljörisk/våld	mycket utåtagerande, utgjorde säkerhetsrisk
av arbetsmiljöskäl för anställda och elever	neuropsykiatriska problem
barnen klarar inte att vara i större grupper	omfattande smällande av fyrverkerier, störande uppträdande
bedöms som farlig, aggressiv och hotfull	på slagsmål med andra elever och assistent
bråk, hot mot andra barn eller vuxna	på säkerhetsskäl
elev med neuropsykiatrisk diagnos	psykiska besvär, knivöverfall
elev misshandlade lärare	psykosociala skäl
eleven aggressiv och hotfull mot andra elever	risk för fysiskt våld och den allmänna säkerheten
eleven bedömdes vara farlig för sig själv och andra	sista utväg
eleven behövde timeout	sjukskrivning, inskolning till annan verksamhet
eleven farlig för övriga elever och personal	sociala skäl i kombination med neurolog.funkshind
eleven gick till angrepp på personal	svårt att garantera andras säkerhet
eleven hotat att skada sig själv och andra elever	säkerhetsrisk för andra elever och personal
eleven sparkar och slår en elev allvarligt	säkerhetsskäl för sig själva och andra
eleven utgjorde en fara för personalen/kamrater	tills skolan ordnar med omfördelning av personal...
eleven utsatt av andra elever, utagerande elev	under pågående utredning av vidare åtgärder
eleven var farlig för sin omgivning	under utredningstid, anlagd brand i skolan
elevens situation ohållbar	utagerande
elever som utsatte yngre elever för grova kränkningar	utagerande elev som var en fara för sig själv och andra
elevernas säkerhet kunde inte garanteras	utagerande elever
extremt våldsbenägna elever, kriminellt belastade	utagerande, störande,

fara för andra barn och vuxna i skolan	utagerande, oförutsägbart beteende, våldsamt
fara för andra och sig själv trots stödsatserna	utåtagerande barn, depression, suicidrisk, socfobi
hot mot andra elever	Utåtagerande, konflikt med lärare
hot mot elever och personal, fara för andra	utåtagerande, hotfullt mot andra elever/personal
hot och slagsmål, kriminella handlingar	utåtagerande, väntan på plats på resursskola
hot om våld mot andra pers och andra egendom	utåtagerande, burit kniv
hot, våldsamheter, misshandel...	vuxna var rädda och osäkra
i avvaktan att hitta bra lösningar	våld mot elever och personal
i avvaktan på andra insatser	våld och hot om våld
i avvaktan på långsiktig lösning	våld, eleven mådde psykisk dåligt, elev kränker andra
konflikt med annan elev	våldsamt och utåtagerande
konflikt med vårdnadshavare om insatser resp. skolplacering	våldsamma elever som hotat/slagit vuxna/barn
kraftigt utåtagerande elev som slagit kamrat och personal	våldsamt beteende, farlig för omgivningen
lång utredningstid från BUP	våldsamt/hotfullt uppträdande
lösning på en turbulent situation	våldsbrott, hot, utagerande, misshandel...
misshandel av andra elever	övriga elever kände sig hotade
Fristående skolors svar:	
aggressiv elev	
aggressiv elev som hotar/trakasserar	
andras säkerhet kunde inte garanteras	
beteende som skapade kaos	
bokstavselev	
elev hotad av gäng	
hot mot läraren och elever	
orsakade säkerhetsproblem hos barn/personal	
psykosociala problem	
våld mot elev och personal	
våld och hot mot personal och elever	
överenskommelse om behov av time-out	

Könsfördelningen bland de elever som skickats hem är inte känd eftersom den frågan inte ställdes i enkäten. De skäl som redovisas brukar oftast förknippas med pojkars beteenden, så sannolikt handlar det om fler pojkar än flickor. Som framgick av tidigare avsnitt är dock långvarig frånvaro inte ett problem som mest handlar om pojkar utan det är ungefär lika vanligt bland flickor.

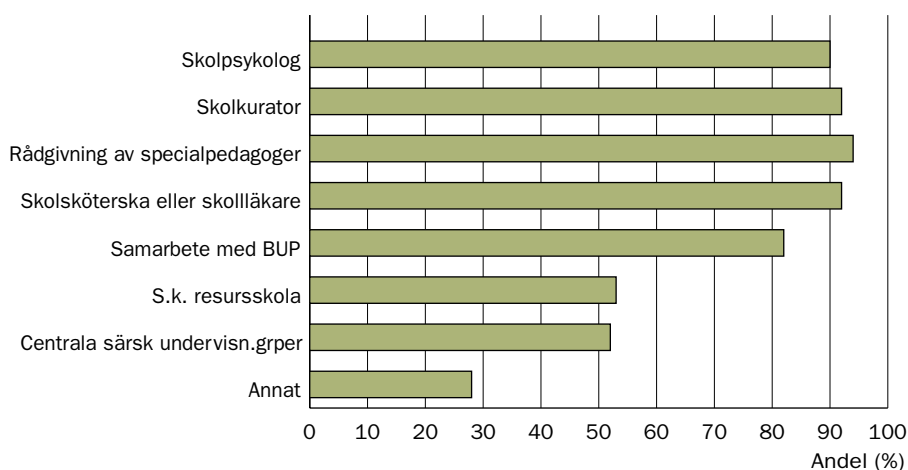
Vilken hjälp kan då skolförvaltningen eller motsvarande i kommunerna erbjuda sina skolor och rektorer om det uppkommer sådana komplicerade elev-ärenden så att man överväger eller tar till åtgärden att stänga ute eleven från skolan?

Majoriteten av kommunerna redovisar att det finns en beredskap att ge stöd och hjälp (tabell 21). Bland de sju procent kommuner som inte har denna beredskap finns både några som har erfarenhet av att under 2006/07 ha stängt ute elever på grund av hot och våld och andra som inte haft några sådana fall.

Tabell 21. Finns det någon särskild beredskap hos förvaltningen/motsvarande för att ge skolor/rektorer stöd och hjälp för att lösa problemen om det uppkommer fall med mycket utagerande barn som skolan inte kan hantera?

Andel kommuner (%)	
Ja	93
Nej	7

Diagram 12. Vilket stöd kan erbjudas (för att lösa problemen om det uppkommer fall med mycket utagerande barn som skolan inte kan hantera)?



Andel (%) av de kommuner som svarat att det finns beredskap för att ge stöd och hjälp.

Det stöd som erbjuds är i stor utsträckning stöd av elevhälsoteamet och specialpedagoger. Samarbete med BUP, barn- och ungdomspsykiatri, är också mycket vanligt. Mer än 80 procent av de kommuner som har en beredskap redovisar att det finns en beredskap för att vid svåra och komplicerade elevärenden samarbeta med BUP.

Nästan tre fjärdedelar av kommunerna har endera så kallade resursskolor eller centrala särskilda undervisningsgrupper, där elever med svår, utagerande problematik kan placeras. En tredjedel av kommunerna har både resursskola och centrala särskilda undervisningsgrupper medan 20 procent har enbart resursskola, 20 procent enbart centrala särskilda undervisningsgrupper.³⁷

”Annat” i diagram 12 avser många olika insatser, en del av dem närliggande de övriga fasta svarsalternativen i frågan, t.ex. stöd av resursteam, särskild liten undervisningsgrupp eller lokala särskilda undervisningsgrupper. Andra stödinsatser som nämns är förekomsten av ungdomsutvecklare, ungdomskonsult (brobyggare), specialistfunktioner på ett specialpedagogiskt centrum, samarbete med socialtjänsten eller samverkansgrupp skola – socialförvaltning, elevassistenter, egen särskild utredningsenhet.

Beredskapen för att ge skolor och rektorer stöd är ännu något högre när det gäller den här sortens komplicerade elevärenden jämfört med vid långvarig ogiltig frånvaro (diagram 8). 85 procent av kommunerna erbjöd skolorna stöd vid långvarig frånvaro, 93 procent vid fall av utagerande elever som riskerar utestängning. Det finns också beredskap att koppla in elevvården i fler kommuner och det är betydligt fler kommuner som anger att man har ett samarbete med BUP i den senare typen av elevärenden (77 procent av alla kommuner jämfört med 33 procent vid frånvaro).

Skolgången för barn i HVB-hem

I en tidigare enkätundersökning (år 2005) uppmärksammade Skolverket att kommuner i många fall brister när det gäller att bevaka skolgången för barn hemmahörande i kommunen som flyttats till HVB-hem (hem för vård och boende). I undersökningen konstaterades också att flertalet kommuner saknar rutiner/riktlinjer för placering av barn och ungdomar på HVB-hem. I mindre än hälften av kommunerna sker ett generellt samråd mellan socialtjänsten och

³⁷ I lagstiftningen förekommer enbart begreppet särskild undervisningsgrupp (en stödinsats). Det är i regel en undervisningsgrupp på elevens hemskola där eleven är placerad under en bestämd tidsperiod för de ämnen eller verksamheter där eleven har behov av särskilt stöd. I många kommuner finns centrala, kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper, placerade på en viss skola men där elever från kommunens alla skolor kan tas emot. Ibland kan dessa centrala särskilda undervisningsgrupper bilda en egen skolenhet och kallas resursskola, skoldaghem el.dyl. I enkäten användes begreppen s.k. resursskola respektive centrala särskilda undervisningsgrupper. Begreppen kan ha uppfattats och tolkats olika av uppgiftslämnarna.

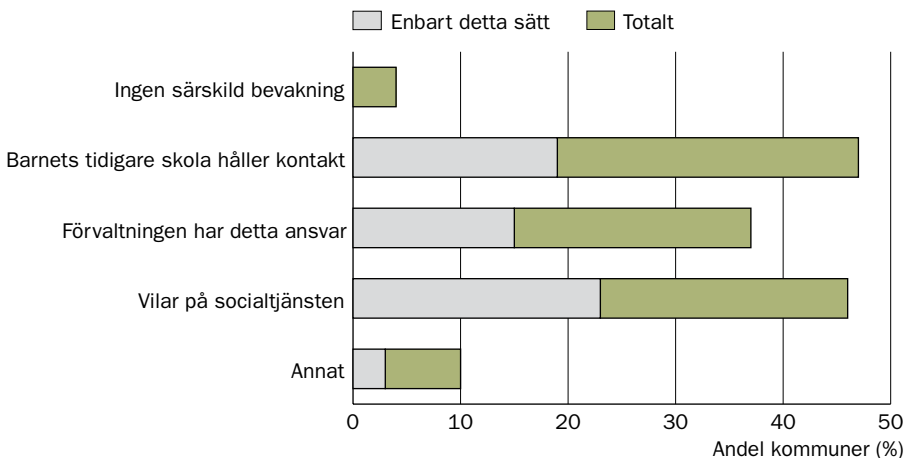
företrädare för skolan i kommunen inför placeringen av skolpliktiga barn och ungdomar på HVB-hem.

Hemkommunen har fortfarande ansvar för att bevaka att skolplikten fullgörs och att skolsituationen uppfyller de krav som finns på den obligatoriska skolan även om barnet tillfälligt flyttats till ett HVB-hem eller vårdas på annat sätt i en annan kommun. Eftersom det i flera fall konstaterats brister i skolverksamheten för barn och ungdomar som är placerade på HVB-hem är det angeläget att hemkommunen tar detta ansvar. I den här enkäten ställdes därför frågan om hur kommunen bevakar barnens skolgång i sådana fall.

Sex procent av kommunerna redovisade att någon placering i HVB-hem, SIS-hem (Statens institutionsstyrelse) eller vård i annan kommun av barn hemmahörande i kommunen aldrig förekommit.

Av övriga kommuner angav fyra procent att sådana barns skolgång inte bevakas på något särskilt sätt (diagram 13). I nästan en fjärdedel av kommunerna vilar ansvaret enbart på socialtjänsten och i ungefär lika många kommuner vilar det på socialtjänsten plus att också barnets tidigare skola eller förvaltningen (eller någon annan funktion) har ett ansvar. I drygt en tredjedel av kommunerna med erfarenhet av sådana placeringar har förvaltningen ansvar för att bevaka dessa barns skolgång, i 15 procent av kommunerna ensam, i 22 procent av kommunerna tillsammans med socialförvaltning, tidigare skola eller annat. Som "Annat" anges "samarbete med socialtjänsten", "elevvården" och "resurscentrum".

Diagram 13. Hur bevakar barn- och utbildningsförvaltningen/motsvarande barnens skolgång när barn folkbokförda i kommunen flyttas till HVB-hem, SIS-hem eller vårdas i annan kommun? Andel (%) av kommuner som har erfarenhet av sådana placeringar.



Sammanfattning

Ungefär 500 elever skickades hem från skolan och undervisades i hemmet under kortare eller längre tid under förra läsåret. Det handlade om utagerande barn och situationer med hot och våld som skolan inte kunde hantera. Drygt 400 fall inträffade i kommunala skolor, cirka 80 fall i fristående skolor. Inte bara problem med långvarig ogiltig frånvaro utan också komplicerade elevärenden med barn som man inte tycker sig klara att ha kvar i skolan finns således i både kommunala och fristående skolor. Majoriteten av kommunerna, över 90 procent, uppger att det finns en beredskap att stödja skolorna om det uppkommer sådana här situationer. Stöd erbjuds av elevvården, genom samarbete med barn- och ungdomspsykiatri och i så kallade resursskolor.

5. Situationer när elever har varit långvarigt frånvarande

Situationer när elever har varit långvarigt frånvarande

Nedan ges exempel på några situationer som belyser olika orsaker till att elever inte gått i skolan på länge. Exempelen är från Skolverkets tillsyn.

Enligt huvudmännen är sociala eller psykosociala skäl den vanligaste orsaken till frånvaron. Att ha svagt stöd hemifrån kommer på andra plats och naturligt nog hänger dessa orsaker ofta samman. För *Kalle och Lisa*³⁸ uppstod deras långa frånvaro från skolan i samband med att de omhändertogs av socialtjänsten och placerades i ett annat hem, så småningom i ett familjehem i en annan kommun. Det sociala omhändertagandet kom i första hand och skolgången kom i gång först när barnen kommit till familjehemmet och då i liten omfattning. Socialtjänsten gjorde till en början bedömningen att det var olämpligt med skola för barnen. Kalle och Lisa tappade tre månaders skolgång i samband med denna kris. Svårigheter i kommunikationen mellan skolan och socialtjänsten kan ses som en av flera orsaker till denna försummelse.

Karin har stannat hemma på grund av att hon känt sig mobbad och utfrusen, en känsla hon haft under hela sin skoltid. Ett envist rykte tycks förfölja henne i de olika skolorna. När anmälan till Skolverket sker, går Karin i årskurs 8 och hon planeras få undervisning i hemmet i avvaktan på plats på ett behandlingshem. Karins föräldrar skildes när Karin var i förskoleåldern och hennes familjesituation har hela tiden varit mycket trasslig, med växelvis boende hos en av föräldrarna. Periodvis har Karin haft en stödfamilj. Frånvaron har med åren blivit mycket stor. Kommunen och hemmet har olika uppfattningar om orsaken till frånvaron. Medan hemmet menar att mobbningen är huvudorsaken anser kommunen att Karins sociala förhållanden är den främsta orsaken.

Ungefär 40 procent av alla enskilda ärenden som anmäls till Skolverket under första halvåret 2007, handlar om kränkande behandling. I vissa fall har detta också, som i Karins fall, lett till en omfattande frånvaro, då eleven alltså valt att stanna hemma från skolan för att undgå kränkningen. Ofta handlar det dessutom om att elevens rätt till stöd åsidosatts. Medan Karin valde att stanna hemma på grund av att hon känt sig mobbad, förekommer också att skolor stänger av elever, som de anser stör ordningen och tryggheten för andra elever och för personalen på skolan. Det gäller exempelvis *Martin*, som skolan utestängde från undervisning i avvaktan på en social utredning, efter ett antal bråk på skolan. Martin prövade också en kort tid att gå i en fristående skola,

³⁸ Alla namn är fingerade.

men det lyckades inte och trots enträgna försök från Martins mamma, var han därefter inte välkommen tillbaka dit. Han erbjöds i stället undervisning i hemmet, vilket Martins pappa avböjde eftersom han menade att sonen behövde kontakt med sina kamrater i skolan. Martin fick då undervisning i skolan men enskilt tillsammans med en lärare. Olika alternativ till undervisning diskuterades vid flera elevvårdskonferenser, som mamman dock avböjde med hänvisning till att den fristående skolan var det alternativ som hon föredrog.

Maria hade stor ströfrånvaro under höstterminen och efter novemberlovet upphörde hon helt med att komma till skolan. Hon kände apati och modlöshet och klarade inte av skolsituationen. Personalen hade telefonkontakt med hemmet varje morgon fram till jullovet. Vårterminen 2006 började hon i årskurs 7 i en ny skola. Maria började ganska snart att utebli, först en till två dagar i veckan och ganska snart helt och hållet. En specialpedagog åkte under cirka två veckors tid varje morgon hem till eleven för att motivera henne att åka till skolan. Under dessa veckor var eleven i skolan varje dag. Vid ett samarbetsmöte i januari var deltagarna överens om att det var angeläget med ett samarbete där även socialtjänsten ingick. I slutet av februari gjordes en anmälan till socialtjänsten. Under vårterminen träffades skolans personal, föräldrarna och personal från barn- och ungdomshabiliteringen vid några tillfällen. Trots olika insatser från skolan och habiliteringen, hade Maria stor frånvaro.

Pappan till *Magnus* anmälde i december 2005 Magnus skola till Skolverket. I anmälan uppgivs att Magnus inte varit i skolan sedan i februari samma år. Magnus har diagnosen ADHD och går i årskurs 6. I januari 2005 blev Magnus sjukskriven på grund av depression. Han har fått undervisning i hemmet fyra timmar per vecka. Höstterminen 2005 gick han bara två veckor i skolan. Kommunen menar att Magnus har svårt att förstå det sociala samspelet mellan människor, att han kan få vredesutbrott och även har en svår ångestproblematik. Från årskurs 3 och fram till höstterminen 2004 hade Magnus även stöd av en personlig assistent. Familjen har kontakt med BUP (Barn- och ungdomspsykiatriska ungdomsmottagningen). Enligt önskemål från Magnus och hans föräldrar beslutades att Magnus skulle gå om årskurs 6 läsåret 2005/2006.

Skolsituationen för barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar ur ett föräldraperspektiv

Enkätsvaren visar att psykosociala svårigheter dominerar som skäl för frånvaron enligt huvudmannen. Men utifrån en misstanke om att neuropsykiatriska diagnoser är vanligt förekommande i de ärenden som anmäls till Skolverkets tillsyn genomfördes hösten 2006 en kartläggning. Ärenden som lett till kritik

under tvåårsperioden 2004-09-01 till 2006-08-31 granskades. I sammantaget 46 ärenden kritiserades skolhuvudmannens hantering av utbildningen för elever som sannolikt kan knytas till en neuropsykiatrisk diagnos. I 28 av dessa rörde kritiken rätten till utbildning.

Inom ramen för detta projekt har samtal förts med företrädare för intresseorganisationer inom det neuropsykiatriska området. På uppmaning av dessa har ett tjugotal föräldrar själva kontaktat Skolverket för att svara på frågor rörande frånvaroproblematiken. Intervjuerna genomfördes på dagtid under juli 2007. Sammantaget har 15 föräldrar varit tillgängliga för att besvara frågorna och redogöra för sammanhangen.

Om intervjuresultaten – vissa bakomliggande fakta

De föräldrar som hört av sig och beskrivit sina barns skolgång bor till övervägande del i tätorter som kan betecknas som större städer, medelstora städer eller övrig större kommun fördelade över Sveriges södra hälft. Tre av dem bor i, eller i nära anslutning till, storstäder.

Bland de femton intervjuade finns fler föräldrar till flickor än till pojkar. De diagnoser som dominerar är ADHD och Aspergers syndrom, ibland i kombinationer med varandra och ofta i kombination med s.k. bidiagnoser. Även ADD och DAMP har nämnts. Många av föräldrarna har själva uppgivit att barnen/ungdomarna medicineras, antingen som en hjälp att hantera koncentrationsproblematiken (Amfetamin-preparat) eller för att dämpa sin ångest och utärda sin depression (antidepressiva medel).

Särskilt föräldrarna till flickor beskriver en grundskoleperiod som ligger en längre tid tillbaka, de åtta flickorna har med tre undantag lämnat grundskolan och en av dessa befinner sig nu i slutet av sin skolpliktstid. Flickorna har också i genomsnitt fått sina neuropsykiatriska diagnoser senare än pojkarna trots att föräldrarna uppger att de noterat deras svårigheter vid samma tidpunkt då pojkarnas svårigheter genomsnittligt iakttagits.

Frånvaron

I samtliga fall berättar föräldrarna om en stor eller mycket stor frånvaro från undervisningen i grundskolan. I flera fall har skolan bejakat och i något fall t.o.m. begärt att barnet ska stanna hemma från skolan en längre tid. Ibland har föräldrar sjukanmält sina barn under långa och/eller upprepade perioder och detta kan ha börjat redan under de första skolåren, men är vanligare under mellanperioden och än vanligare under de sista åren i grundskolan. Det rör sig

enligt föräldrarnas uppfattning mellan ständigt upprepad ströfrånvaro till hela terminer eller i något fall hela skolår;

- Han var inte med på en enda hel lektion under hela (andra) skolåret.
- Hon går nu (i slutet av trean) maximalt två dagar i veckan.
- Han gick bara halva dagar under flera månader i fyran.
- Han var borta från skolan under hela åttan och halva nian.
- Hon var ofta hemma och hade ont i magen på mellanstadiet och sedan i långa perioder, under åttan sammanlagt en och en halv termin. Men frånvaron sjönk i nian då vi lade in lediga dagar.
- I sexan och sjuan var det en ständig kamp för att få henne till skolan, i åttan gick hon i specialgrupp och närvaron ökade successivt, men i nian gick hon inte alls efter sportlovet på grund av konflikter.

Om skolans reaktioner och föräldrarnas upplevelser

Föräldrarna uppger mycket ofta att de har fått kämpa för att motivera sina barn för att gå till skolan, ibland fysiskt släpa dem till skolan. I vissa fall har skolan sedan ringt efter en kort tid och bett dem hämta barnet som inte fungerar i skolsituationen. Oftast avses med detta en konflikt antingen med läraren eller också med skolkamrater. Ibland har barnen själva lämnat skolan för att fly från konfliktsituationer eller annat obehag. Det är däremot mindre ofta som föräldrarna kontaktas då barnets beteende är inåtvänt snarare än utagerande. Ett par föräldrar uppger att de hållit sina barn hemma emellanåt på grund av att de uppvisat tecken på utmattning, eller kraftfullt vägrat att gå och i något fall på uppmaning av BUP (Barn och Ungdomspsykiatri). En förälder berättar att hon till slut meddelat skolan att från och med nu vägrar jag sjukanmäla mitt barn, ni får ta det som ogiltigt frånvaro. Reaktionen från skolan uteblev enligt föräldern.

Det är inte så vanligt enligt föräldrarna att skolan efter en tid frågar efter barnen när de är frånvarande. I flera fall har de intrycket av att man är glad åt att de inte kommer till skolan. I några fall har skolan påpekat skolplikten, och föräldern har uppfattat detta som ett hot men har inte lyckats bättre med sitt motivationsarbete under denna hotkänsla. I de fall då barnen inte varit besvärliga i skolan har föräldrarna iakttagit barnens svårigheter. Det har tagit sig uttryck i nedstämdhet hemma, stark ovilja mot att gå till skolan, berättelser om att de inte förstår vad de ska göra i skolan, tecken på obefintligt arbete med skoluppgifter, utanförskap eller rädsla. Flera föräldrar påpekar att skolan inte

förstår att det är en prestation av vissa barn att överhuvudtaget ta sig dit och möta alla intryck. En förälder beskriver att flickan blev så utmattad av skoldagen att hon stängde in sig och satt med sina pussel en lång tid efteråt. En annan att hon var så uppvarvad av oklara krav och förväntningar att hon inte kunde somna på kvällarna och sedan inte var utvilad på morgnarna.

Samtliga föräldrar utom två beskriver ett bemötande från skolan som starkt kan ifrågasättas. En av de två som inte talar om ett dåligt bemötande berättar istället hur hon på egen bekostnad fått en specialpedagog att komma till skolan för att i huvudsak handleda de lärare som skulle möta flickan och hur detta resulterat i en positiv utveckling. De andra beskriver sig själva som besvärliga föräldrar, föräldrar som bråkar och som vägrar att acceptera att barnen mår dåligt. De uppger ofta att de suttit på otaliga elevvårdskonferenser eller andra sammanträden, inte sällan ensamma på ena sidan ett bord där det på andra sidan suttit en handfull personer som de uppfattat som åklagare, det var dom mot mej. Många föräldrar uppger att de fått höra att deras barn är ouppfostrade, lata eller i bästa fall ”hon kan om hon bara vill”. En förälder som ville använda sig av BUP för att flickan skulle utredas för neuropsykiatrisk diagnos blev istället anmäld av BUP för bristande föräldraskap. Senare utreddes flickan och fick diagnosen grav ADHD.

Skolans lösningar

Ett par föräldrar uppger att skolan bjudit till och försökt hitta lösningar, men i så gott som samtliga fall har man inte lyssnat på föräldrarnas förslag eller tankar om problematiken, det var ingen diskussion, dom lyssnade inte på mej och inte på flickan som ville gå i skolan. I några fall har skolan svarat med att det går bra, hon är så rar och trevlig. När sedan barnet successivt tydligare uttrycker en frustration över att inte förstå situationer och uppgifter, eller skolvägrar, söker skolan problematiken utanför skolmiljön och ifrågasätter den sociala hemmiljön. Detta beskrivs av föräldrarna som oerhört kränkande. Vissa föräldrar berättar att det funnits enskilda lärare som på ett bra sätt klarat av situationer och gett stöd, men att motsatsen har dominerat. En förälder uppger att hon till läraren sagt att man bör ta hänsyn till flickans dyslexi men fått svaret att några barn får man offra.

Skolans lösningar har enligt föräldrarna sällan diskuterats eller dokumenterats. I de fall något åtgärdsprogram har upprättats har det enligt föräldrarna skett efter deras påtryckningar och skolan tycks sällan beskriva sitt ansvarstagande, ja det blev ett handlingsprogram för vad (pojken) skulle göra eller i programmet stod att vi skulle sitta hemma och läsa för (pojken). En förälder menar att åtgärdsprogrammet var ett bländverk, dels innehöll det inga kon-

kreta åtgärder som lärarna kunde gå efter utan mer av långsiktiga mål, dels följdes det inte upp.

Föräldrarnas beskrivning av barnens svårigheter har inte heller alltid intresserat skolan och man har enligt flera föräldrar inte önskat föra uppgifterna vidare till nästa lärare utifrån en önskan om att denne ska bilda sig en egen uppfattning. De föräldrar som nämner detta menar att eventuellt goda erfarenheter från situationer inte tillvaratas och att de fallgropar som kunnat undvikas nu kvarstår. Detta upplevs av föräldrarna som ytterst frustrerande då de tvingas se på hur misslyckandena bara fortsätter. En förälder berättar att pojken (11 år) måste skriva på ett kontrakt om att sköta sig i skolskjutsen och att han annars blir utan skjuts. Detta efter att han flyttats till en resursskola och tvingas resa en timme i var riktning med skolskjutsen där de (äldre barnen) inte var snälla med honom. Till slut blev han avstängd från skjutsen. Föräldern menar att man inte förstod att pojken, som ofta rymt från skolan på grund av sin konflikträdsla, var chanslös i den miljön som en timme i minibuss med en grupp äldre elever erbjuder. Hon hade aldrig fått berätta om hans svårigheter.

Vad innebär funktionsnedsättningarna

De konsekvenser av funktionsnedsättningarna som föräldrarna beskriver är allt från koncentrationssvårigheter, lätt avledbarhet, stort behov av kontroll, tvångsbeteende, skörhet mot kritik och kränkningar, verbala eller fysiska aggressioner (i synnerhet i trängda situationer), impulsivitet, bristande orienteringsförmåga till stort behov av konkret och tydlig information och bristande förmåga att förutse andras reaktioner eller behov. I skolan kan detta ta sig uttryck i att de bl.a. har svårt för att planera, att strukturera en skoluppgift (hur börja, hur dela upp det, hur avsluta?), att förstå abstraktioner (som bl.a. tid, symbolik och bilder), att lösa konflikter och att byta rutiner. Flera uppges samtidigt ha svårt för att koncentrera sig under en längre tid. Flera föräldrar anser att deras barn blir utsatta och kränkta i skolan. Många föräldrar uppger också att de har barn som är deprimerade, känner sig värdelösa och inte sällan talar om att ta sina liv. En förälder säger att pojken i nioårsåldern konstaterade att jag är mindre värd än en reptil och en annan att hon fått hejda pojken som plötsligt satt fart för att hoppa från balkongen. En förälder säger att hon under högstadietiden tvingades gömma undan hemmets knivar för att flickan inte skulle göra sig illa.

Samma barn har inte sällan lätt att minnas namn och detaljer, en förälder uppger att pojken kan alla namnen som anges på en karta, men kan inte avläsa en kartbild. Många föräldrar säger att barnen har lärt sig läsa före skolåldern, han lär sig böcker utantill, hon låg långt före de andra i ettan, vill ha

utmaningar utifrån sin nivå (som kan variera över tid), kan ägna lång tid åt något de känner motivation inför men lika gärna tröttnar på variationsbristen, ofta kan framstå som skolbegåvade och emellanåt uppvisar en livlig berättarfantasi. Ojämnhet är ett begrepp som föräldrarna ofta använder för att beskriva sina barns kompetenser.

Problemen tycks särskilt hänga ihop med den sociala situationen och hur de bemöts. Vissa föräldrar menar att det inte är alldeles enkelt för deras barn att vara tillsammans i grupp med andra barn när de har behov av att få tät återkoppling på vad de gör eller gärna bevakar vad andra gör, vilket beskrivs som t.ex. ”hon är polis”, ”han vill gärna vinna”. De flesta nämner svårigheter att förstå nyanser, läsa mellan raderna (t.ex. ironi) och att avläsa sociala samspelsregler. En förälder efterfrågar att skolan efter kritiska situationer diskuterar och analyserar alternativa handlingsmönster med flickan. Ofta innebär rasterna eller i något fall skolskjutsen särskilda problem.

Vanligen saknar barnen kamrater under åtminstone de senare grundskoleåren. En konsekvens av detta är att barnen ofta blir isolerade eller vistas i ett ensidigt vuxensällskap. En förälder beskriver det som att pojken nöter ut sina kamrater, en annan att pojken inte kan avläsa sociala koder som förekommer i leken mellan barnen. Utanförskapet uppges av de flesta av föräldrarna ha accelererat med tiden och i flera av de äldre ungdomarnas fall (flickorna) rör det sig idag om synnerligen problematiska livsstilar.

Sammantaget tycks föräldrarna ha fått kämpa dels för att få utredningarna till stånd så att man kan argumentera för barnens behov, dels för att få stöd av skolan och andra samhällsfunktioner. Kampen har enligt de flesta föräldrarna varit mycket slitsam och inte sällan har situationerna blivit desperata och lett till omfattande frånvaro från skolan för barnen och från arbetet för föräldrarna. Omkring hälften av de intervjuade har spontant uppgivit att de varit eller är sjukskrivna på grund av svårigheterna, i vissa fall rör det sig om en period på flera år.

Några sammanfattande reflektioner

Föräldrarnas berättelser om barnens skolsituation visar inte bara på skolans svårigheter när det gäller att bemöta barnen så att deras rätt till utbildning inte äventyras, de visar också på vilka svåra problem skolan måste kunna hantera. Av föräldrarnas berättelser framgår att de är mycket väl medvetna om att deras barn har speciella problem. Dessa kunskaper måste skolan sannolikt bli bättre på att utnyttja för att åstadkomma fungerande lösningar.

Det är tydligt att för samtliga ovanstående föräldrar är det inte diagnosen som är stämplande, det är hur man har bemött deras barn genom att t.ex.

placera eleven i vissa situationer som kan uppfattas kränkande. En svårighet tycks vara att skolan inte kan göra individuella undantag och t.ex. låta en enskild elev redovisa sitt arbete på en dator. ”Alla ska göra på samma sätt” gäller i alltför stor utsträckning.

En önskan om diagnos, för att få bättre förståelse för barnets problem, kan i sig också medföra en önskad exkludering i skolan. I en artikel i *Scandinavian Journal of Educational Research* sammanfattades det så här: ”Vad eleverna upplevde som stämplande tycktes inte vara diagnosen i sig utan hur skolorna sedan organiserade deras undervisning och det särskilda stödet”.³⁹

³⁹ E Heimdahl Mattsson and L Roll-Pettersson, *Scandinavian Journal of Educational Research* nr 3, July 2007.

6. Skolverkets tillsynsbeslut

Skolverkets tillsynsbeslut

Ambitionen i detta projekt är att beskriva och öka förståelsen för bakomliggande faktorer och orsaker till elevers frånvaro. Ett annat syfte är belysa skolhuvudmäns olika lösningar på sådana problem. I Skolverkets tillsyn⁴⁰ handlar många ärenden om omfattande frånvaro där rätten till utbildning åsidosätts eller riskerar att åsidosättas.

Analys av ett antal tillsynsbeslut

Många föräldrar vänder sig till Skolverket för att de är oroliga för hur deras barn har det i skolan eller därför att barnet inte går i skolan. Det finns därför ett stort antal beslut i vilka elevs rätt till utbildning och stöd har prövats. Besluten belyser från juridisk utgångspunkt problemet med frånvaro i skolor.

Analysen omfattar beslut fattade åren 2005–2006. Urvalet består av beslut där det riktats kritik när det gäller rätten till utbildning. Det innebär att det i anmälan har uppgetts brister som har med rätten till utbildning att göra och att utredningen har resulterat i att skolhuvudmannen fått kritik i detta avseende. Det innebär dock inte att det i alla beslut har riktats kritik utifrån bestämmelsen om skolplikt och rätt till utbildning i skollagen⁴¹ utan även andra bestämmelser kan ha tillämpats. Det är inte ovanligt att särskild undervisning eller frågor om behov av stöd aktualiserats. Frågor om elevers mottagande, dvs. elevs placering i en skola, förekommer företrädesvis för fristående skolor.

Åren 2005–2006 har Skolverket i 214 beslut riktat kritik mot att rätten till utbildning inte tillgodosetts. Av dessa har vart femte ärende, dvs. 43, valts ut. Fem beslut avsåg förskola, förskoleklass eller gymnasieskola och inte rätten till utbildning i den mening som avses i det här projektet. Därför har 38 beslut kartlagts och analyserats i denna rapport.

Resultat

Besluten handlar i huvudsak om kommunala skolor

Fristående skolor förekommer i sex beslut av 38 varav fyra i ett med den kommunala skolan gemensamt beslut. Dessa skolor uppvisar en speciell problematik vid sidan om den frånvaro som det här projektet primärt är intresserat av. Det handlar om att fristående skolor har använt ett felaktigt urvalsförfarande

⁴⁰ I bilaga 3 beskrivs kortfattat Skolverkets tillsyn och grunderna för tillsynsbesluten.

⁴¹ Jfr. 3 kap. 1 § skollagen (1985:100).

eller inte tagit emot en elev på grund av elevens stödbehov.⁴² Besluten visar att det har uppkommit ett glapp innan en elev har placerats på en annan skola. Det är viktigt att ta hänsyn till elever som blir utan skolgång innan frågan om skolplacering är löst, eftersom deras rätt till utbildning under tiden kan åsidosättas. Kommuner bör därför ha detta i åtanke när de bevakar att elever fullgör sin skolplikt. Vidare måste fristående skolor anmäla till elevs hemkommun om en på skolan mottagen elev har ogiltig frånvaro. Det ska ses mot bakgrund av hemkommunens skyldighet att tillhandahålla utbildning och dess befogenhet att som en sista åtgärd tillgripa vite.

Pojkar i årskurserna 7–9 dominerar besluten

Flickor förekommer i mindre än en tredjedel av besluten. Slutsatsen i denna analys är att pojkar i de äldre årskurserna uppvisar mer problem än jämnåriga flickor. Det kan tala för att skolor har större svårigheter att handskas med pojkar än flickor eller att pojkar är mer utagerande än jämnåriga flickor. Det finns endast en elev i de tidiga årskurserna. (Enkätundersökningen visar dock att långvarig frånvaro är ungefär lika vanlig bland flickor som pojkar, möjligen av olika orsaker, något som inte undersöktes genom enkäten.)

Frånvaron är i regel omfattande

Det handlar i mer än hälften av besluten om månader eller terminer. Frånvaron är såväl kontinuerlig som periodvis återkommande. Slutsatsen är således att stora delar av utbildningen går förlorad för dessa elever. Resultatet visar på allvarliga situationer och att det har varit mycket svårt att komma tillrätta med frånvaron.

Psykosociala problem och stödbrister är vanliga vid frånvaro

I besluten beskrivs elevers problem på skiftande sätt. Samtidigt är det två perspektiv – anmälares och skolans – som återges. Medan skolan tenderar att göra problemet till något som har med eleven eller dess situation att göra eller individualiserar problemet, är det lika vanligt att anmälares anser skolans organisation vara det primära problemet. Elevers problem uttrycks som beteendestörningar, koncentrationsproblem, utagerande, vantrivsel, oro, kamratproblem, svårt med relationer etc. I cirka tre fjärdedelar av dessa beslut uppgavs det samtidigt finnas en eller flera andra orsaker till frånvaron, företrädesvis bristande stöd men även funktionsnedsättningar, kränkande behandling eller utestängning. Psykosociala problem uppträder således sällan ensamma. Det

⁴² Det rättsliga stödet för kritik finns i 9 kap. 2 § skollagen som reglerar öppenhetskravet för fristående skolor, och i 9 kap. 6 § skollagen som reglerar elevs rätt till stöd i en fristående skola.

går inte inom ramen för analysen att dra slutsatser om psykosociala problem bidrar eller utlöses av andra problem. Endast undantagsvis förefaller frånvaron handla om renodlade pedagogiska problem. En annan iakttagelse är att skolan inte sällan bedömer att problemen ligger helt utanför skolans verksamhet, vanligen i familjen.

Skolan och anmälaren förmedlar olika perspektiv på orsakerna till frånvaron. Föräldern anmäler brister i skolgången och stödet medan skolan lämnar en annan bild eller infallsvinkel på problemet. Det är i flera fall stor oenighet om stödinsatserna är tillräckliga eller om innehållet och utformningen av stödet är lämpligt. Som en följd av detta uppkommer meningsskiljaktigheter mellan skola och hem. Oenigheten tenderar att manifesteras ju längre eleven stannat hemma.

Det är ovanligt att förekomst av kränkande behandling anges som huvudorsak. Visserligen framförs ofta uppgifter om kränkande behandling men endast i enstaka fall har kränkande behandling angetts som det huvudsakliga skälet till att eleven inte vill gå till skolan. I stället finns anledning att tro att kränkande behandling är en del av en större problematik som har med skolgångens och stödets utformning att göra. Utestängning förefaller undantagsvis har använts och då i akuta situationer.

Skolor saknar en allsidig utredning om frånvaron

Skolor har i mer än hälften av besluten vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med frånvaron. Arbetet har dock varit föga framgångsrikt med en alltmer accentuerad frånvaro. I analysen av tillsynsbesluten har uppmärksammat att det ofta saknas en allsidig utredning om vad frånvaron beror på, som kan bilda underlag för skolans planering och genomförande av relevanta åtgärder. Skolor har i stället snabbt tolkat situationen och med detta som utgångspunkt provat olika insatser. Om en åtgärd inte har fungerat har en annan provats. Ibland rör det sig om många vitt skilda åtgärder under en lång tidsperiod. Åtgärderna förefaller vara dåligt genomtänkta. Några exempel illustrerar detta.

Ur bedömningen från ett tillsynsbeslut

I förevarande fall har skolan visserligen upprättat åtgärdsprogram och arbetat med olika lösningar för att få skolsituationen att fungera för S. Åtgärder har kontinuerligt satts in och förändrats när de inte längre fungerat. Däremot saknas utredningar och analyser av elevens behov. Skolan tycks inte närmare ha tagit reda på när och hur skolsituationen fungerar respektive inte fungerar för S och psykologens bedömningar har heller inte omsatts i den pedagogiska verksamheten. Genom dessa brister har stödet som S erhållit troligtvis inte

kunnat anpassas utefter hans behov utan har i mycket bestått av kortsiktiga lösningar som snabbt slutat fungera.

Ur bedömningen från ett tillsynsbeslut

Av Skolverkets utredning framgår att C under läsåret 2005/06 har haft en mycket omfattande frånvaro och att skolan inte fått klarhet i vad orsaken till denna är. Ett visst samarbete mellan skolan och socialtjänsten har funnits och C har haft en stödperson från socialtjänsten för att få hjälp att komma till skolan. Skolläkaren påbörjade även en medicinsk utredning av C i februari 2006 och i maj följde skolan upp C:s skolsituation i samband med en elevvårdskonferens. Kommun synes ha gjort bedömningen att C:s frånvaro inte berott på att vårdnadshavaren inte iakttagit sina skyldigheter.

Mot bakgrund av ovanstående uppgifter konstaterar Skolverket i första hand att någon utredning om orsaken till C:s frånvaro inte gjorts av skolan. Enligt Skolverkets bedömning får en sådan utredning anses vara en förutsättning för att komma till rätta med den typ av problem som varit för handen i aktuellt fall. De åtgärder skolan vidtog för att komma till rätta med C:s frånvaro synes istället främst ha bestått av en anmälan till socialtjänsten, att C erbjöds undervisning i en mindre grupp de dagar hon var i skolan och att skolläkaren påbörjade en medicinsk utredning, dock först i februari 2006. Inga övriga åtgärder tycks ha kommit till stånd från skolans sida för att grundligt utreda orsaken till situationen och motivera C att återkomma till skolan.

Skolor provar olika stödinsatser

I processen att få tillbaka elever har skolor använt åtgärder som att koppla in elevvårdsansvariga eller mobbningsteam, erbjuda kontakt med kurator, skicka hem böcker, utökad undervisning, enskild undervisning, inrätta resursperson, erbjuda eller ta kontakt med socialtjänsten, kalla vårdnadshavaren till möte etc. Ibland har åtgärderna dokumenterats i åtgärdsprogram, ibland inte. Som redan nämnts är det ofta tveksamt om det överhuvudtaget finns en utredning. Valet av åtgärder verkar bero på skolans organisation, resurser och rutiner eller ibland på rena tillfälligheter. I andra fall har en mycket passiv hållning intagits. När socialtjänsten kopplas in är det inte frågan om ett egentligt samarbete utan mer ett informationsutbyte. Skolor förefaller vara osäkra på var gränserna för var deras ansvar börjar och slutar. Ett annat intryck är att det verkar inträda ett vakuum när en åtgärd inte haft avsedd effekt. Det talar för att skolor känner sig rådvilla och inte vet hur problemen ska hanteras.

I strävan att lösa problemen har skolor i endast cirka en fjärdedel av besluten använt de stödåtgärder som anges i 5 kap. grundskoleförordningen⁴³ för att komma tillrätta med problemen. Det är således tämligen ovanligt att skolor använder sådana insatser vid ogiltig frånvaro. Det kan finnas flera skäl till detta. Dessa åtgärder kan bedömas som alltför ingripande eller inte ändamålsenliga eller framgångsrika. En annan tanke är att sådana åtgärder överhuvudtaget inte övervägs eftersom arbetet ofta är fokuserat på att få kontakt med vårdnadshavarna. I några enstaka beslut har stöd överhuvudtaget inte satts in. Och i nästan en tredjedel av fallen har skolor varit så passiva i sitt arbete med frånvaron att insatserna bedömts som minimala. Båda kategorierna är allvarliga eftersom dessa elever till fullo försummas i utbildningshänseende.

Ur bedömningen från ett tillsynsbeslut

När en elev är frånvarande från skolan ska kommunen undersöka vad frånvaron beror på. Om eleven är sjuk eller det av liknande skäl inte kan begäras att eleven går till skolan ska särskild undervisning anordnas. Detta kan ske i elevens hem, om vårdnadshavaren medger det, och ska omfatta den undervisning som eleven inte har kunnat delta i. Om eleven av andra skäl är hemma ska kommunen hävda skolplikten och försöka förmå elevens vårdnadshavare att få eleven till skolan. I detta arbete kan även ingå att ge eleven särskilt stöd i form av motivationsarbete och andra insatser som eleven är i behov av för att kunna gå till skolan. Som en allra sista åtgärd har kommunen möjlighet att förelägga föräldern vid vite att se till att eleven kommer till skolan.

Av handlingarna i ärendet framgår att X har haft en mycket hög frånvaro under flera års tid. Avseende två perioder har läkarintyg uppvisats. Under en period har han bedömts som helt sjukskriven, under den andra har han bedömts kunna ges enskild undervisning i hemmet eller i skolan. Kommunen har uppgett att de utgått från att föräldrarnas uppgifter om att X varit för sjuk för att ta emot undervisning har varit riktiga, men att de ifrågasatt att han kunnat umgås med kamrater under kvällstid. Av utredningen framkommer inte att kommunen har vidtagit någon mer omfattande utredning till X:s frånvaro från skolan.

⁴³ Särskilda stödinsatser regleras i 5 kap. grundskoleförordningen och utgörs av stödundervisning, placering i särskild undervisningsgrupp, särskild undervisning eller anpassad studiegång. Även studiehandledning på modersmålet inräknas i särskilda stödinsatser. I samma kapitel regleras även att skolans rektor ska utreda elevs stödbehov och vid behov upprätta åtgärdsprogram. Frågan om åtgärdsprogram har inte specifikt efterforskat i kartläggningen. Kraven på att upprätta åtgärdsprogram skärptes den 1 juli 2006 (jmf. SFS 2006:205).

Se också Rätten till utbildning för skolpliktig elev, Skolverkets webbplats, <http://www.skolverket.se/sb/d/467/a/6172>

X har under tiden han har varit hemma haft undervisning i mycket ringa utsträckning. Kommunen har inte redovisat någon bedömning av i vilken mån X har haft förmåga att tillgodogöra sig någon undervisning under den tid han varit hemma och att undervisning i hemmet därmed har givits i förhållande till det X inte har kunnat delta i. Skolverket kan vidare konstatera att kommunen har föreslagit en rad åtgärder i form av placering i särskild undervisningsgrupp, anpassad studiegång, undervisning i hemmet samt hämtning till skolan, utan att några resultat har uppnåtts avseende att tillgodose hans rätt till utbildning.

Den kommunala nivån kopplas sällan in

I Skolverkets tillsynsutredningar ombeds alltid skolhuvudmannen att yttra sig över frånvaron och hur skolan har arbetat med problemet. Frågan om en kommunal centralt ansvarig tjänsteman har varit inkopplad på ärendet ställs inte explicit. Om den kommunala nivån hade varit inkopplad på fallet hade detta antagligen omnämnts i svaret. Skolhuvudmannen framför av naturliga skäl de omständigheter som beskriver arbetet på olika nivåer eftersom detta talar för huvudmannen i en tillsynsutredning.

Av denna kartläggning framgår att den kommunala nivån sällan är inkopplad. Det innebär att skolor och den ansvarige rektorn för det mesta lämnas ensamma att lösa problemet.

Sammanfattande kommentarer

Analysen av ett antal tillsynsbeslut visar en omfattande frånvaro av framför allt pojkar i de äldre årskurserna och att skolor i dessa fall haft svårt att hitta framgångsrika lösningar. Avsaknad av utredning eller en bristfällig sådan förefaller vara viktiga komponenter till att skolor inte lyckas med sina ansträngningar. Det är därför viktigt att lyfta fram betydelsen av att skolan allsidigt utreder vad det beror på att barnet stannar hemma och även undersöker eventuella sambandsfaktorer. Eftersom många beslut handlar om en såväl diffus som komplex problematik kan hjälp av specialpedagogisk, psykologisk och social expertis vara en nödvändig förutsättning för skolan att definiera och avgränsa problemen. Vid sidan om detta behövs fördjupade kunskaper om skolförfattningarna.

Slutsatsen är att det är väsentligt att skolpersonalen så tidigt som möjligt är uppmärksamma på elevers frånvaro, samarbetar med hemmet och vid behov sätter in behövliga motivationsinsatser samt utreder problemen. Med detta som utgångspunkt ökar förutsättningarna att sätta in relevanta åtgärder. Samtidigt med denna process har eleven rätt till någon form av undervisning.

7. Exempel på arbete för att motverka långvarig frånvaro

Exempel på arbete för att motverka långvarig frånvaro

Den sista frågan i enkäten till kommuner respektive fristående skolor lydde ”Finns det goda exempel på åtgärder för att komma till rätta med problemen med ogiltig frånvaro eller utagerande barn som skolan haft svårigheter att klara? I så fall, beskriv kortfattat sådana exempel och om det finns dokument eller rapporter, bifoga.”

Hälften av kommunerna och två tredjedelar av de fristående skolorna som besvarat enkäten besvarade denna fråga och nämnde insatser eller åtgärder som de ansåg positiva. Ett femtontal kommuner bifogade dokument som beskriver rutiner, uppföljningar eller fungerande projekt eller nätverk med syfte att förebygga och lösa problem med skolvägran, omfattande frånvaro eller andra komplicerade elevärenden.

Majoriteten av de fristående skolorna nämnde i sina svar ett nära samarbete med föräldrarna och hemmet som en fruktbar insats. Några skolor nämnde kontakter med socialtjänsten eller samarbete med socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri som goda exempel. Ett par skolor hade god erfarenhet av samtalsgrupper och samtalsmetodik.

Bland kommunerna var samverkan och samarbete med socialtjänsten eller med socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri det vanligaste svaret. En kommun formulerade det så här:

”En av de mest fruktbara insatserna är när det sker ett gediget förvaltningsövergripande samarbete. När skola och socialtjänst gör gemensam sak kan även de mest komplicerade fall lösas.”

Täta och outtröttliga kontakter med hemmet nämndes också av många kommuner som exempel på insatser som måste till för att förhindra eller lösa problem med frånvaro. Tidiga och tydliga rutiner för uppföljning av frånvaro och för resursteamens eller elevhälsoteamens arbete nämndes av några kommuner. Ett par kommuner hade god erfarenhet av samtalsgrupper eller tjejgrupper där grupperna fick dagligt stöd. Placering på resursskola eller i särskild undervisningsgrupp med få elever är vidare exempel som nämndes som lyckosamma av ett 20-tal kommuner.

Några enstaka kommuner eller fristående skolor exemplifierade med mer generella beskrivningar av skolans verksamhetsidé eller pedagogiska idé som åtgärd för att förhindra frånvaro. I övrigt gavs inte så många exempel som pekar på åtgärder i skolan eller i klassrummet förutom placering i särskild

undervisningsgrupp. En stadsdelsnämnd skriver emellertid så här: ”Det bästa exemplet är pedagoger som i sitt förhållningssätt bidrar till att eleven fungerar tillfredsställande i den vanliga skolmiljön. Pedagoger som stöttar utan att pressa är framgångsrika.” Forskningsöversikten i avsnitt 3 visar på att skolans organisation och arbetsmiljö kan vara orsak till frånvaro i vissa fall. Det är dock inte i allmänhet generella åtgärder kring organisation och genomförande av undervisningen som kommuner och skolor har kommit att tänka på när de besvarade enkätfrågan om åtgärder för att komma till rätta med frånvaro. Frågan var också formulerad så att den handlade om när problemen redan var ett faktum.

Sammanfattningsvis visar svaren att tidiga insatser, stort engagemang, samverkan med hemmet, samarbete mellan skola och socialtjänst, helhetssyn, envishet, långsiktighet är återkommande nyckelord. Det präglar också de exempel som beskrivs mera utförligt i det följande.

Exempel från tre kommuner

Det finns kommuner som tagit tag i frågan på ett mer aktivt sätt än andra. Här ska verksamheten i tre kommuner som gjort intressanta insatser, kort beskrivas: Sundbyberg, Norrköping och Eskilstuna kommuner.

Sundbybergs kommun

Skolfrånvaron i Sundbyberg uppmärksammades för några år sedan som ett växande problem i kommunen.⁴⁴ De elever som inte alls kommer till skolan, så kallade hemmasittare, upplevdes ha ökat på senare år. Vid en inventering genomförd i oktober 2005 var 25 elever hemmasittare. Året innan hade ett samarbetsprojekt mellan olika myndigheter, *Projekt hemmasittare*,⁴⁵ initierats. Målsättningen för projektet var att få bukt med problemet med frånvarande elever. Projektet riktade sig till hemmasittare (elever som är hemma från skolan mer än tre veckor i sträck utan giltig orsak), korridorvandrare (elever som regelbundet är frånvarande en eller flera lektioner i veckan men som ofta befinner sig i skolan) och till skolkare, (elever som har hög, regelbunden frånvaro från lektioner varje vecka utan giltig orsak).

Syftet var att skapa samsyn på problemet mellan olika myndigheter, förvaltningar, sektioner och enheter och att skolorna skulle se över sina rutiner,

⁴⁴ Ericksson, Ingrid/Mona Karlsson. *Kvalitetsredovisning 2006/2007*. Enheten för barn och elevvård. Sundbybergs stad.

⁴⁵ Se Springe, Kjell Arne. (2005) *Otillåten frånvaro. Vad är det som skapar otillåten frånvaro? Hemmasittare/ korridorvandrare/skolkare*. Sundbybergs stad, Springe, Kjell Arne. (2007) *Projekt – elever med hög frånvaro – rapport*. Sundbybergs stad.

arbetsätt och handlingsplaner för att tidigt kunna stödja och hjälpa eleven. Kommunen ville också öka skolornas engagemang i att förebygga den otillåtna frånvaron, utreda vilka verksamheter och metoder som är verksamma för att stödja familjer och de hemmasittande/skolkande eleverna, och utforska arbetsätt som mer effektivt förebygger fenomenet.

Utredaren och familjeterapeuten Kjell Arne Springe, projektansvarig vid kommunen för två projekt som berör elevfrånvaro, menar att följande faktorer skyddar mot otillåten frånvaro: Att skapa en meningsfull skolgång, som inte bara handlar om prestation och att få bra betyg, utan också om elevens delaktighet och inflytande. Att skapa en bra organisation ur ett elevperspektiv med en elevaktiv skola där jämnåriga får stöd av varandra och där trygga och samstämmiga vuxna och skolledningen är engagerade och deltagande. Ett välfungerande mentorskap och kamratstödsverksamhet som bidrar till att stärka skyddsnetet runt eleven – livskunskap, social och emotionell träning och fysiska aktiviteter. Skolornas rutiner runt frånvaro är också mycket viktigt.

Avgörande för framgång är också enligt Kjell Arne Springe om man lyckas utveckla ett nära och väl fungerande samarbete med föräldrarna.⁴⁶ Mobilisering av barnets nätverk är viktigt. Att arbeta med elevens kamratkrets som kan ha bidragit till att hon/han inte velat gå till skolan är också centralt. Långsiktiga och konkreta delmål är nödvändigt att ha, liksom ingripande insatser och att bryta mönster. Det kan vara aktuellt med ett eventuellt tillfälligt omhändertagande, byte av skola och placering utanför hemmet. Alla elever har olika behov därför måste man vara iderik och flexibel, menar Kjell Arne. Undervisning i annan lokal kan vara en sådan sak och någon som hjälper till att organisera elevens dag och studier. Lösningar måste individanpassas och man måste möta elevens behov och förutsättningar. För att bryta mönster kan det krävas hembesök. Det är viktigt att skapa en bra relation med eleven.

Ett team bestående av två psykologer från barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och specialpedagog från barn- och elevvården börjar med att kartlägga den frånvarande elevens hälsotillstånd. Skolan bjuder in teamet att träffa eleven med föräldrar i skolan. En pedagogisk utredning av elevens situation i skolan både vad gäller delaktighet på lektionerna och i kamratrelationerna genomförs. Föräldrarna och teamet träffas också i BUP:s lokaler för att diskutera barnets psykiska hälsa. Föräldrarna ombeds att göra en skattning av hur hela familjen och barnet mår. BUP gör sedan en beteendeanalys som bygger på kognitiv beteendeterapi. Psykologerna och specialpedagogerna träffas och planerar ett åtgärdsprogram med en handlings- och vårdplan för eleven.

⁴⁶ Springe, Kjell Arne. (2007) *Projekt – elever med hög frånvaro – rapport*. Sundbybergs stad.

Handlingsplanen kan röra sig om att man anpassar undervisningen efter eleven. Om eleven t.ex. inte vågar ta sig till skolan kan det handla om att hon/han måste tränas i detta. Detta sker via små steg i taget. När eleven återvänt till skolan gäller det att följa upp hur hon/han mår så att eleven stannar kvar i skolan.

Hemmasittare behöver daglig kontakt med skolan. Att ringa, störa och t.o.m. åka och hämta elever kan vara ett sätt att få bukt med elevfrånvaron. Man behöver arbeta nära föräldrarna och avsätta särskilda lärarresurser och bygga upp relationen mellan eleven och dennes familj. Varje barn behöver en individuell planering och okonventionella speciallösningar samt kreativa idéer från personalen. Skola, socialtjänst och BUP behöver en gemensam handlingsplan med tydliga delmål, ansvarsfördelning och uppföljning. Man behöver göra nödvändiga utredningar snabbt om man misstänker att det finns individuella funktionsnedsättningar. Elever med hög frånvaro sprider ofta en stor maktlöshet i systemen runt dem.

Projektet har lyckats så till vida att antalet hemmasittare sjönk från 25 till 17 elever på ett år, varav de flesta gick årskurs 7–9. Läsåret 2006/07 hade antalet hemmasittare sjunkit ytterligare till 8 elever.

Kommunens egna skolor har, enligt Kjell-Arne, arbetat mycket aktivt under 2006 med att utveckla handlingsplaner och rutiner för att komma till rätta med elevfrånvaro. Det finns dock ett mörkertal främst i de skolor som inte bedrivs i kommunens regi, i fristående skolor och andra kommuners skolor.

I samarbetsprojektet Strukturera förebyggande arbete i Sundbyberg har kommunen utbildat nyckelpersoner: Rektorer, kuratorer, skolsköterskor, specialpedagoger, socionomer och familjebehandlare. Personalen har haft utbildningsdagar där man diskuterat förebyggande insatser mot skolk. Även vuxnas förhållningssätt till varandra och till eleverna samt skydds- och friskfaktorer, dvs. de faktorer som skyddar och motverkar riskfaktorer i barnens omgivning, har diskuterats. De har också talat om vikten av att synliggöra kommunikationen och samspelet mellan människor.

Båda projekten har länkats samman och fr.o.m. januari 2007 har de samma styrgrupp. En idégrupp har bildats ur bägge projekten. Samarbete mellan socialtjänst, skola liksom barn- och ungdomspsykiatri har utvecklats.

Sundbybergs stad har sökt och fått medel från MSU (Myndigheten för skolutveckling) för ett förvaltnings- och myndighetsöverskridande program som heter Nollvision mot otillåten frånvaro i grundskolan⁴⁷ som ska pågå i tre år. Programmet är kommunövergripande med fokus på samarbete mellan utbild-

⁴⁷ Ansökan till MSU om medel för samverkan.

ningsförvaltningen och social- och kompetensförvaltningen, Stockholms läns landsting och polismyndigheten. Programmet syftar till att skapa en gemensam plattform som inriktar sig på två typer av frånvarande elever: Hemmasittare och korridorvandrare. Den gemensamma plattformen ska implementeras genom ett utbildnings- och samverkansprogram kallat ICDP⁴⁸ som förespråkar vägledande samspel där deltagarna gemensamt utvecklar arbetssätt för tidiga och förebyggande åtgärder. Att tänka på helheten och bygga upp skyddsnäten runt eleven är en viktig gemensam ståndpunkt. Ett mobilt team med en kognitiv beteendeterapi-psykolog från landstinget och en specialpedagog från skolan arbetar med hemmasittande elever. En familjeterapeut från socialtjänsten och en specialpedagog från skolan arbetar förebyggande med skolkande/ korridorvandrande elever. Dessutom bildas föräldragrupper för att stärka stödet till hemmasittande elever samt skapa individuella handlingsplaner som är gemensamma för skola, socialtjänst och BUP.

Norrköpings kommun

I Norrköpings kommun har ogiltig frånvaro också uppmärksammats som ett allvarligt problem. Sedan 2003 har man arbetat för att utveckla alternativa stödinsatser för utsatta barn i närmiljön och medel avsattes för att minimera placeringar av barn och ungdomar utanför hemmet. Arbetet skulle ske i samarbete mellan skola och socialtjänst. Styrgruppen antog arbetsplanen skola och socialtjänst tillsammans med arbetsnamnet BUSS (Barn – Ungdom – Social – Samverkan). Skolor och socialkontor i några områden i staden tilldelades medel. Tanken med projektet var att barnen skulle behålla sin ordinarie skoltillhörighet och att den pedagogiska delen skulle anpassas till den enskildes förutsättningar och kunskapsnivå. Verksamheten syftade till att stimulera barns självtillit genom att lära dem att se orsakssamband och ta ansvar för sitt beteende. Berörda samverkanspartners skulle också lära sig att samarbeta ur ett helhetsperspektiv på barnet. BUSS-samverkan har resulterat i en successiv minskning av antalet barn vårdade utanför hemmet under åren 2003–2006.⁴⁹ Riktlinjer som handlar om skolplikt, närvarokontroller och åtgärder vid olovlig frånvaro har fastslagits av kommunen 2006.⁵⁰

⁴⁸ ICDP står för *International Child Development Programmes*. Det är en stiftelse som är knuten till ett internationellt nätverk av experter som arbetar med psykosociala omsorgs- och undervisningsprogram för omsorgsgivare som möter barn i olika sammanhang (se www.icdp.se).

⁴⁹ se *Rapport om utveckling av alternativa stödinsatser i närmiljön för barn och ungdomar*. Norrköpings kommun 2006-12-29.

⁵⁰ *Riktlinjer rörande skolplikt, närvarokontroller och åtgärder vid olovlig frånvaro*. Tjänsteskrivelse. Norrköpings kommun 2006-01-26.

Norrköpings kommun har också kartlagt orsaker till långvarig fullständig frånvaro (en månad eller mer) utan tydlig orsak utifrån ett föräldra- och barnperspektiv.⁵¹ Socialsekreterare Anna Skagerström och utbildningsledare Arne Karlsson på utbildningskontoret fick i uppdrag av barn- och ungdomsnämnden och socialnämnden att intervjua de 40 elever som hade omfattande frånvaro och deras föräldrar. Skagerström hade i sitt arbete som socialsekreterare och som kontaktperson mellan socialkontoret och fyra högstadieskolor i Norrköpings centrala delar reagerat på hur anmälningar från skolan formulerades och hur de togs emot av socialtjänsten. Det handlade bl.a. om elever med hög frånvaro. Hon berättar i en intervju⁵² att skolan ofta gjort mycket, men som hon uttrycker det, ”gjort rätt saker i fel ordning”. De skolor som haft tydliga strukturer i elevvårdsarbetet har inte tagit fram dessa tillsammans med nödvändiga samverkanspartners, t.ex. socialkontoret. Det har inte funnits tydliga riktlinjer på skolorna för hur man ska handskas med elever med långvarig frånvaro. Skolornas elevvårdsverksamhet har fungerat olika från skola till skola. Vilken service och vilket bemötande enskilda elever fått har varit beroende av vilket område man bor i, vilken rektor och skolpersonal man mött och vilken samverkan som funnits mellan t.ex. skola och socialtjänst. När socialtjänsten bedömt att de uttömt sina resurser för en elev som inte går till skolan, så står skolan åter med huvudansvaret för skolplikten oavsett vilka problemen är. Att inte kommunens förvaltningar i sådana fall delar på ansvaret är förödande för eleven och dennes familj. Problemet, enligt Skagerström och Karlsson, är alltså att socialtjänst och skola inte synkroniserat sina verksamheter inom en gemensam struktur, utan använt sig av isolerade lösningar.

I sin studie åkte Skagerström och Karlsson hem till barnen och deras föräldrar. Utifrån en intervjuguide samtalande de om de bakomliggande orsakerna till barnens frånvaro. Av 40 elever kunde de intervjua 30 elevers föräldrar. 21 av barnen deltog under intervjutillfället, tre andra var närvarande då samtalet ägde rum, men ville inte delta.

Intervjustudien visar att upplevda trauman, kronisk sjukdom, utvecklingsstörning, konstaterade eller misstänkta neuropsykiatriska diagnoser, inlärings-svårigheter, socioemotionella störningar och att barnen blivit svikna av vuxenvärlden var vanligt bland de skolfrånvarande eleverna.

Att barnen hade blivit svikna av vuxenvärlden blev uppenbart. Föräldrar, skola och socialtjänst hade misslyckats med att ge den omvårdnad och det

⁵¹ Kartläggningen redovisas i rapporten Karlsson & Skagerström (2007) *Barn som inte går i skolan i Norrköpings kommun*. Norrköpings kommun. Rapport 2007-04-26.

⁵² En samtalsintervju ägde rum med Arne Karlsson och Anna Skagerström 2007-11-14 i Norrköping genomförd av Lena Hammarberg och Ann Frisell Ellburg.

omhändertagande barnen har rätt till. I rapporten framkommer att enskilda vuxna, som eleven har stort förtroende för och tycker om, är oerhört viktiga för att barnen ska återvända till skolan. Det kan vara elevens mentor, en annan lärare eller assistent. Även för föräldern har denna kontakt varit betydelsefull.

Deras undersökning visar också att många föräldrar upplever sig ha fått otillräcklig information om förväntningarna på dem och vad de kan förvänta sig av skolan. Därför, menar Skagerström och Karlsson, är det viktigt att föräldrarna mycket tidigt får fortlöpande information om sina rättigheter och skyldigheter av skolan. De ska veta att, när och hur de ska agera och till vem de ska vända sig. Hos föräldrarna finns en djup förtvivlan som de inte alltid visar i mötet med skolan. Det har förekommit att föräldrar vid elevvårdsmöten träffat många olika tjänstemän samtidigt och känt sig anklagade, vilket inte skapar en bra grund för att bygga upp en relation mellan hem och skola. Det finns risk att svaga föräldrar känner sig än mer obetydliga i sammanhanget och helt förlorar sitt självförtroende som föräldrar. Skolan måste kunna möta redan sköra föräldrar, eftersom skolans bemötande av föräldrarna påverkar hur förtroendefull relationen blir mellan hem och skola. De förespråkar därför en okonventionell möteskultur som innebär att möten också kan och bör ske i elevens hemmiljö där så är möjligt.

Skagerström och Karlsson ger olika förslag till hur skolan borde arbeta i framtiden. De betonar det förebyggande och främjande arbetets betydelse i stället för att släcka eldar som Skagerström uttrycker det. Både hon och Karlsson anser att man måste satsa på barn och föräldrar i ett tidigt skede för att upptäcka barn i riskzonen. Många av de hemmasittande barnen i deras intervjuundersökning kom från hem där det råder materiella och emotionella brister och där föräldrarna befinner sig i en utsatt position som arbetslösa eller sjukskrivna, ensamstående eller är flerbarnsföräldrar. Skagerström och Karlsson betonar därför betydelsen av det goda bemötandet av föräldrarna. Endast genom att respektera föräldrarna kan en konstruktiv dialog föras med dem, vilket i sin tur underlättar för att få barnet tillbaka till skolan.⁵³

⁵³ Även Norrköpings kommun har ansökt och fått medel från MSU till projekt som rör samverkan mellan skola, polis, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri. Ett av dessa projekt rör samverkan för att få bukt med problematiken som rör elever med hög frånvaro. De har sökt medel för två lärartjänster. Dessa lärare ska under två års tid handleda elever och göra hembesök två gånger per vecka hos hemmasittande elever. Lärarna ska också utbilda och hålla kontakten med andra lärare. De har också och fått projektmedel för att utveckla BUSS-verksamheten i kommunen, vars verksamhet beskrivs ovan.

Eskilstuna kommun

I Eskilstuna kommun kan man vid akuta behov, t.ex. långtidsfrånvaro, skilja en elev från sin ordinarie hemskola och placera eleven under en begränsad tid i en korttidsresursskola. Under tiden ska en långsiktig strategi med stödjande insatser utredas och beslutas i samverkan mellan skola, socialtjänst och fritidsverksamhet, men där förvaltningen har beslutande mandat.⁵⁴

En av dessa resursskolor som särskilt inriktar sig på långtidsskolkarna heter Återvändarna. Där undervisar två speciallärare tidigare långtidsfrånvarande elever i årskurs 7–9. Verksamheten har sin upprinnelse i att en av lärarna, Wanda Ljungquist, sedan flera år tillbaka har engagerat sig i hemmasittande tonårsflickor som mått dåligt och vägrat att komma till skolan. Hon har i kommunens regi bedrivit uppsökande verksamhet för att få dessa ungdomar tillbaka till skolan. Denna verksamhet har utmynnat i Återvändarna, som blivit en permanentad verksamhet i kommunen.

Hos Återvändarna hamnar framför allt elever i grundskolans senare del. Åtta elever bereds plats varje år. De flesta mår dåligt psykiskt. Några flickor har varit gravida och gjort abort. Andra elever har varit drogberoende. Många av eleverna kommer från hem som lider av materiell och emotionell torftighet, enligt Wanda Ljungquist.⁵⁵ De har ofta vuxit upp med en ensamstående förälder, någon har missbrukande föräldrar. De allra flesta har det gemensamt att de på ett eller annat sätt upplever sig ha blivit svikna av vuxenvärlden, både av föräldrar, skola eller socialtjänstpersonal.

Hur går då rekryteringen av elever till Återvändarna till? Först kontaktar den långtidsfrånvarande elevens hemskola Återvändarna. Personalen åker till hemskolorna, där lärare och rektor berättar om elevens bakgrund, svårigheter och vad som hittills gjorts. De ringer också upp eleven och kallar till ett möte med elev och föräldrar på hemskolan och ett obligatoriskt besök i Återvändarnas lokaler, som är inhysta i en F-9-skola, äger rum. Om föräldrar och elev accepterar att gå i Återvändarnas verksamhet skrivs en överenskommelse om

⁵⁴ Se *Elevens framgång är skolans ansvar, utredningsrapport* Eskilstuna kommun, Barn- och utbildningsnämnden. Kommunen har också sökt och fått medel från MSU för att utveckla ett samverkansprojekt över förvaltningsgränser. I sin ansökan skriver de att de vill bygga upp en fast samverkansgrupp för hållbara kontakter mellan skola, socialtjänst, fritidsverksamhet och BUP med företrädare för ledningspersonal för respektive förvaltning. Ett av syftena är att nå de ungdomar som långtidsskolkar från skolan och att barn med särskilda behov ska få sina behov tillgodosedda i ordinarie skolform, i samarbete med föräldrar, socialtjänst, fritidsförvaltning, BUP och Stödcentrum som har tillgång till specialpedagoger och psykologer. Genom att samverka kring en helhetsyn på barnet hoppas man att färre barn ska hamna i resursskolor och att färre barn ska placeras i familjehem genom socialtjänstens ingripande. Målsättningen är att fler barn ska utveckla sina förmågor och kunna få den utbildning de har rätt till och därmed större chans att klara sig i samhället. (se Eskilstuna kommun: *Ansökan om medel för samverkan mellan skola, polis, socialtjänst och barn och ungdomspsykiatri*, MSU, 2007:118, 2007-05-21).

⁵⁵ Telefonintervju med Wanda Ljungquist utfördes av Ann Frisell Ellburg 2007-11-27.

en provotid för eleven på en månad. Hemskolan skickar med dokumentation om eleven, arbetsmaterial och uppgifter som eleven får ta med sig. En kontaktperson utses på hemskolan. Eleven har e-post-kontakt eller besöker hemskolan regelbundet för att hämta eller lämna uppgifter. Om det är möjligt går eleven på lektioner i vissa ämnen i hemskolan, eftersom målsättningen är att eleven så snart det är möjligt ska återvända till sin ordinarie skola.⁵⁶

När en elev antas till Återvändarna har de ofta låg självkänsla och är studieomotiverade, berättar Wanda. De kan även vara misstänksamma mot vuxna och har också i regel dåligt självförtroende. Speciallärares främsta uppgift är att höja elevernas skolmotivation och det är en process som måste få ta tid. Därför skapas individuella studieplaner. Det händer att vissa elever vill bli väckta av lärarna som ringer hem till dem. Verksamheten på Återvändarna bygger, enligt Wanda, på att skapa tillit mellan elev och lärare och mellan eleverna. Att utveckla en social gemenskap både mellan eleverna och mellan lärare och elev är därför centralt. Delar av verksamheten handlar om att ta hand om barnens existentiella funderingar parat med att bygga upp en framtidstro. För att kunna ta hand om barnen på ett bra sätt får speciallärares därför handledning av en psykolog. De samverkar även med BUP. Bedömning och betygssättning sker via nationella prov och andra prov från hemskolan i samråd med dess personal.⁵⁷

Vad händer med eleverna som varit knutna till Återvändarna? Eftersom många av eleverna hamnar där under sitt sista år i grundskolan, börjar de flesta eleverna i gymnasieskolan efter sin tid på Återvändarna och de uppnår ofta goda skolresultat. De hamnar ofta på individuellt program åtminstone någon termin innan de kan gå över till andra program. I några fall har eleverna blivit kvar på ett individuellt program.

Vad tycker då eleverna som själva går eller har gått om verksamheten? I utvärderingar författade av 12 elever som går eller har gått på Återvändarna framkommer att många av dem har haft många skolbyten innan.⁵⁸ Flera av dem har inte passat in i normen på hemskolan. Några av flickorna har upplevt sig betydligt mognare än sina klasskamrater och känt sig mer lockade av världen utanför än av skolan. Att ägna sig åt killar, alkohol, fester, vänner, kärlek och sex har varit mer betydelsefullt för dem än skolarbetet, som de har upplevt som trist och meningslöst. De har också känt sig ensamma och bortkomna på sin hemskola. Samtidigt har de flesta eleverna också ambitionen att klara av

⁵⁶ Arbetsmetoder. *Arbetsgång för Återvändarna* (se eskilstuna.se 2007-11-27).

⁵⁷ Se *Kvalitetsredovisning för Återvändarna*. Läsåret 2006–2007. Eskilstuna kommun.

⁵⁸ Skolverket har med elevernas medgivande fått ta del av anonymiserade berättelser från elever eller f.d. elever som gått på Återvändarna via Wanda Lundqvist.

skolan, men har inte mäktat med skolmiljön med dess höga prestationskrav, stora klasser och kommunikationsproblem med vuxna och skolkamrater. Det har lett till både vantrivsel, skoltrötthet, koncentrationssvårigheter och skolk. Någon har mått psykiskt dåligt, vilket har tagit sig somatiska uttryck i form av huvudvärk och magont, något som försvunnit när eleven börjat på Återvändarna.

Behovet av någon vuxen att ty sig till, att känna tillit till både vuxna och kamrater, våga vara sig själv, att hysa framtidstro och få studiero, är några av elevernas önskemål som har förverkligats inom denna verksamhet. De har gått från att ha varit osynliga eller sedda över axeln till att bli sedda och accepterade som de är. De har fått större utrymme, större space som en elev uttrycker det, än i en större skola. Dessutom tycker de att undervisningen och verksamheten är rolig på Återvändarna. Överhuvudtaget tycks Återvändarna öka elevernas motivation för skolarbetet och stärka deras självförtroende, vilket i sin tur leder till bättre skolresultat. Med något undantag tycks de allra flesta sluta att skolka när de kommer till Återvändarna och sätter upp mål för att komma in i gymnasieskolan. En flicka i årskurs 9 säger så här:

Nu mår jag mycket bättre än förut, för nu slipper jag oroa mig för skolan för jag vet att jag blir accepterad för den jag är, här får jag mycket mer hjälp. Och jag har inte haft ont i huvudet eller i magen... Nu har mitt liv börjat ordna upp sig igen.

En annan flicka i årskurs 9 med en stökig bakgrund som bl.a. inkluderat många skolbyten beskriver sin tillvaro på Återvändarna så här:

Här har jag det jättebra nu och jag trivs. Det är inte så många elever, så det är skönt, så det är lyxigt mot för hur det var för länge sedan när allting bara rasade samman för mig.

En flicka som numera går första året i gymnasieskolan uttrycker sig så här:

Återvändarna var bra för mig och jag tror att alla vi som går där behöver lite individuell uppmärksamhet så att vi inte glöms bort bland de 30 st i klassen. Egentligen tycker jag att alla elever borde ha rätt till det.

8. Sammanfattande diskussion och slutsatser

Sammanfattande diskussion och slutsatser

Alla barn har en lagstadgad rätt till utbildning i grundskolan och det är allvarligt när denna rätt inte upprätthålls. En förutsättning för att nå målen i skolan är att eleven är närvarande och deltar i undervisningen.

Det är kommunernas ansvar att bevaka att alla skolpliktiga barn som bor i kommunen går i skolan. Skolpliktbevakning innebär inte bara att bevaka att barnen är skolplacerade utan också att bevaka att de faktiskt går i skolan. Den här studien visar att alla kommuner inte fullt ut tar detta ansvar, men den visar också den komplicerade verklighet som skolor och kommuner har att brottas med när det gäller att se till att alla barn får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Skolpliktsbevakningen

Enkätundersökningen, analysen av tillsynsbesluten liksom Skolverkets inspektion visar att alla kommuner inte tar ett samlat och aktivt ansvar för skolpliktsbevakningen.

Enkätsvaren tyder på att ungefär en fjärdedel av kommunerna inte har uppgifter om var barnen går i skolan samlat i ett register. Alla kommuner som besvarat enkäten har register över elever som är skolplacerade i kommunens egna skolor. Dessa uppdateras i nästan alla kommuner minst varje vecka men i sex procent av kommunerna mer sällan. De register som finns över elever som går i skolan i andra kommuner eller i fristående skolor uppdateras högst varje termin i en fjärdedel av kommunerna.

Bara en tredjedel av kommunerna har rutiner för rapportering från skolan till förvaltningen om hög ogiltig frånvaro. De allra flesta kommuner tvingades därför gå ut med en förfrågan till sina skolor för att kunna lämna uppgifter till Skolverket om det fanns elever som var långvarigt frånvarande i slutet av förra läsåret eller ej och för att kunna ange ungefär hur många dessa elever i så fall var. Flertalet kommuner gjorde en sådan kartläggning och förhoppningen är att informationen togs till vara också på kommunnivå för en diskussion om hur man kan komma till rätta med dessa allvarliga problem.

Hela 20 procent av kommunerna eller kommundelarna valde att inte genomföra en uppgiftsinsamling om omfattningen av långvarig frånvaro från

sina skolor, trots påstötningar.⁵⁹ Detta kan självfallet ha många orsaker – frågan kom vid en olämplig tidpunkt, det var arbetskrävande och resurser saknades. Förhoppningsvis var skälet inte i någon kommun att kartläggningen ansågs oviktig. Den bristande kunskapen hos många kommuner gör att Skolverket bör upprepa enkäten för att få säkrare uppgifter om omfattningen av långvarig frånvaro.

I genomgången av tidigare studier konstateras att långvarig ogiltig frånvaro ofta startat som ströfrånvaro. Även om det bland elever med ströfrånvaro finns många välfungerande elever som i slutändan klarar skolan bra, finns alltså anledning att se all ogiltig frånvaro som ett varningstecken, för att hindra elever från att klättra i skoltrappan. Att hålla kontakt med föräldrarna och ha noggrann kontroll på närvaron visar sig vara effektiva insatser när det gäller att hindra ströfrånvaro, något som återkommer i många av de studier som refereras i kunskapsöversikten. Huvudmannen bör därför se till att alla skolor har bra rutiner för närvarokontroll och uppföljning av frånvaro. Även rutinerna för frånvarorapportering från skolorna till kommunnivån kan behöva ses över i fall information om åtminstone långvarig frånvaro inte samlas in och analyseras regelbundet. En noggrann skolpliktsbevakning förutsätter att det finns rutiner för att bevaka inte bara skolplacering utan också att barnen går i skolan. Fristående skolor måste anmäla till elevens hemkommun om en elev har ogiltig frånvaro. Det ska ses mot bakgrund av hemkommunens skyldighet att tillhandahålla utbildning och dess befogenhet att som en sista åtgärd tillgripa vite.

Även bevakningen av att alla barn är skolplacerade måste förbättras i några kommuner. Det är inte tillfredsställande att tio procent av kommunerna inte vet om de har barn som befinner sig långvarigt utomlands. Det är inte tillfredsställande att det finns luckor i skolpliktsbevakningen så att skolbyten inte registreras omgående. Det är inte tillfredsställande om skolplikten riskerar bli en fråga enbart för föräldrarna att bevaka. Samtidigt är det uppenbart att bevakningen av skolplaceringen blivit komplicerad i många kommuner. Barnen i kommunen finns i många olika skolor hos många olika huvudmän. Byte av skola kan ske när som helst under året. Av tillsynsbesluten framgår att det vid skolbyte kan uppkomma glapp innan en elev kan placeras på en annan skola. Kommuner bör ha detta i åtanke när de bevakar att eleverna fullgör sin skolplikt.

Kännedomen om asylsökande barns skolgång är i många kommuner oklar. Alla kommuner visste inte om de tagit emot asylsökande barn eller ej, en av fyra kontaktade inte alltid familjerna för att diskutera skolgång när det kommit asylsökande barn till kommunen och en av fyra visste inte om det fanns

⁵⁹ Det var frivilligt att besvara enkäten. För skyldighet att lämna uppgifter för Skolverkets uppföljning och utvärdering ska Skolverket ha meddelat föreskrifter.

asylsökande barn i kommunen som inte gick i skolan. Många kommuner behöver därför förbättra sin organisation och sina rutiner för att försäkra sig om att de asylsökande barnen erbjuds utbildning.

Omfattningen av långvarig frånvaro

Det här är den första nationella kartläggningen av långvarig frånvaro i grundskolan. Sammanlagt kan frånvaron i slutet av läsåret 2006/07 uppskattas till:

- 1 600 elever var fullständigt frånvarande sedan minst en månad.
- 100 elever hade varit frånvarande under hela läsåret.
- 5 000 elever var sporadiskt frånvarande sedan minst två månader.
- 500 elever hade under året skickats hem för undervisning i hemmet av t.ex. säkerhetsskäl, ungefär 100 elever under en månad eller längre.

Att så många barn är långvarigt frånvarande från den obligatoriska skolan är ett allvarligt samhällsproblem. För vart och ett av barnen är det en allvarlig situation. Barnen far mycket illa och deras chanser till ett bra vuxenliv med arbete och inkomst riskerar att försämrats.

Frånvaro måste alltså på alla sätt förhindras så att den inte blir långvarig. Om det ändå händer att elever under en längre tid inte går i skolan måste det finnas en beredskap för hur man ska ta itu med problemen. Kommuner och skolor har ofta ett mycket svårt uppdrag i komplicerade elevärenden när det gått så långt att barnet inte går i skolan eller när skolan känner sig tvingad att skicka hem barnet för att skydda andra. Skolor försöker i allmänhet att lösa situationerna, men lämnas ofta alltför ensamma i denna kamp. I enkäten uppger 85 procent av kommunerna att skolan erbjuds stöd. Analysen av tillsynsbeslut som lett till kritik visar att skolor i stor utsträckning fått hantera problemen på egen hand. För att kunna utreda och hitta fungerande lösningar på den komplexa problematiken måste det finnas en beredskap och en organisation för samverkan mellan flera olika förvaltningar i alla kommuner. Ett bra exempel är Sundbyberg, där man har arbetat mycket aktivt för att skapa en samsyn mellan myndigheter, förvaltningar, sektioner och enheter. Nyckelpersoner inom både skola och socialtjänst har utbildats och samarbetet mellan de båda förvaltningarna och med ungdomspsykiatri har utvecklats.

Även i de mest komplicerade situationer har barnet rätt till utbildning. Denna rätt måste skolan tillgodose t.ex. genom att tillfälligt ge undervisning i hemmet eller på annan plats under tiden man söker en mer långsiktig lösning. Analysen av tillsynsbesluten och intervjuerna med föräldrar visar att detta inte alltid sker.

Orsaker till frånvaro

Genomgången av tidigare forskning om skolfrånvaro ger oss viktiga kunskaper om orsaker till frånvaro och faktorer som bidrar till att förhindra eller minska frånvaron. Forskningen kan grovt indelas under två övergripande perspektiv: Dels ett individfokuserat perspektiv som kopplar samman elevernas frånvaro med individernas riskbeteende, dels ett strukturellt perspektiv som fokuserar på skolan som arbetsmiljö.

Till den förra kategorin hör studier som pekar på att elever med hög frånvaro i högre grad än andra riskerar att hamna i kriminalitet, större konsumtion av alkohol, tobak, dopningsmedel, alkohol m.m. Elever med hög frånvaro trivs i allmänhet sämre i skolan jämfört med kamrater med mindre frånvaro. I den andra typen av studier är skolan som arbetsmiljö i fokus. Intervjuer med elever med lång frånvaro visar att själva undervisningen upplevs som ointressant och jobbig. Ett annat skäl till frånvaron är att de har svårt att hänga med i undervisningen eller att de inte känner sig positivt bemötta i skolan. Den psykosociala arbetsmiljön bidrar också till elevernas frånvaro. Flickors frånvaro visar sig hänga samman med vuxen- och kamratrelationer. Det som fungerar som en bra arbetsmiljö för vuxna är i regel också en bra miljö för barn och unga.

I enkäten gör kommunerna och de fristående skolorna andra bedömningar: Orsakerna till långvarig frånvaro hittas främst hos barnet eller hos familjen och beror på ”sociala eller psykosociala problem” eller på ”bristande stöd för skolgången från hemmet”. Tillsynsärendena och intervjuerna med föräldrar till barn med neuropsykiatrisk diagnos visar på en mer sammansatt bild. Föräldrar ser inte sällan brister i skolans agerande, t.ex. i omfattningen av eller inriktningen på stödinsatserna, som huvudorsak eller bidragande orsak till att barnet är borta från skolan. Samtidigt står det klart att det oftast handlar om barn som har specifika behov och behov av särskilt stöd. Ofta handlar det dessutom om att kontakterna mellan familjen och skolan inte fungerat.

Erfarenheterna från Norrköping och Eskilstuna som refereras i avsnitt 7 är att många av barnen med stor frånvaro kommer från hem med svaga och utsatta föräldrar. Erfarenheterna i Sundbyberg är inte desamma. Där menar man att det är stor spridning i föräldragruppen och att problem med långvarig frånvaro kan uppkomma i alla sociala grupper och av olika skäl. Intervjuerna med föräldrarna till barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i avsnitt 5 visar på starka föräldrar som har en nyanserad bild av sina barns problem. Oavsett föräldrabakgrunden är det en nödvändig förutsättning att skolan och hemmet samarbetar. Att man har träffats redan innan problem uppstått och blivit bemött med respekt och förtroende underlättar om det senare uppkommer problem.

De olika bilderna av orsakerna till frånvaro visar hur viktigt det är att skolan utreder vilka de bakomliggande problemen egentligen är för att kunna sätta in rätt åtgärder. I flera av tillsynsbesluten framgår att skolan alltför snabbt bestämt sig för en lösning, som sedan inte visat sig fungera därför att problemet inte utretts tillräckligt. Åtgärderna kan därmed vara relaterade till fel problematik. Ibland förefaller det till och med som om lösningen snarare har valts för att den råkade finnas till hands eller i övrigt passade ihop med skolans organisation, resurser och rutiner än utifrån en utredning av elevens situation. En allsidig utredning, som involverar föräldrarna, för att ta reda på orsakerna till frånvaron måste ligga till grund för vilka åtgärder som sätts in.

Åtgärder för att motverka långvarig frånvaro

Elevfrånvaron kan, som nämnts tidigare, analyseras både ur ett individfokuserat perspektiv, dvs. som ett problem för den enskilda individen och ur ett arbetsmiljöperspektiv, dvs. som en angelägenhet för både elev, hem och skola. Förtjänsterna med ett arbetsmiljöperspektiv är just dess helhetsperspektiv. Genom att lyfta blicken från den enskilde elevens riskfyllda beteende studeras elevfrånvaro som en arbetsmiljö- och hälsofråga där flera parter påverkas av elevens frånvaro. Genom att betona arbetsmiljöns betydelse för elevers utveckling, hälsa och välbefinnande oavsett kön, sexuell läggning, etnicitet, religion, socioekonomisk bakgrund eller funktionsförmåga kan olika skolsituationer analyseras. Elever har olika förutsättningar och villkor i skolan vilket enligt undersökningarna borde åtgärdas ur ett arbetsmiljöperspektiv, men även utifrån den värdegrund som skolan ska främja i sitt arbete. Flera studier visar just på vikten av att skapa en trygg, tydlig skola som skapar en trivsamt miljö med bra pedagogiskt bemötande för alla elever, vilket kan ske via till exempel värdegrunds- och elevvårdsarbete och en likabehandlingsplan.

Flera studier ger förslag till förebyggande åtgärder som ska hindra elevfrånvaron. Det rör sig både om disciplinära åtgärder och elevvårdande åtgärder. Bättre närvarokontroller och snabbare reaktioner vid frånvaro är exempel på disciplinära åtgärder. Till elevvårdande åtgärder hör olika slags skyddsfaktorer som kan förebygga frånvaro. Skolmiljön måste utformas så att den passar så många elever som bara möjligt. Främjandearbetet för att motverka frånvaro börjar med detta. Skolan måste också visa respekt för att elever kan må dåligt och ta hänsyn till de individuella behoven.

En viktig aspekt är förbättrade kontakter mellan hem och skola och ett utökat samarbete mellan skola och föräldrar. Det kan leda till en tidig upptäckt av elever i början av skolktrappan. Ett nära samarbete mellan skolan och hemmet betonas av både fristående skolor och kommuner som en nyckel till

framgång också när det gäller att komma till rätta med problem med långvarig ogiltig frånvaro. Även uppträckt av elevers eventuella stödbehov och att snabbt kunna upprätta åtgärdsprogram är möjligt om hem och skola arbetar tillsammans. Analysen av tillsynsbesluten visar att upplevda brister i stödinsatserna kan vara en bidragande orsak till att elever stannar hemma från skolan. I flera av tillsynsfallen är oenigheten stor mellan föräldrar och skola om stödinsatserna varit tillräckliga eller om innehållet och stödet varit lämpligt. Oenigheten tenderar att förstärkas ju längre tid frånvaron pågår. Ett förtroendefullt samarbete mellan hemmet och skolan från allra första början, innan problemen cementerats, kan förhindra frånvaro eller att den blir långvarig.

Lärare och elevrelationen är viktig för att eleven ska känna tillit och tillhörighet i skolan, visar ett flertal studier. Medinflytande och medbestämmande kan vara ett sätt att stärka elevernas skolmotivation. Många elever som undviker skolan upplever inte att skolarbetet är meningsfullt konstaterar flera av undersökningarna. Känslan av sammanhang – att man känner meningsfullhet, begriplighet och hanterbarhet – har samband med skoltrivsel och att man lyckas i skolan. Genom att stärka elevernas känsla av meningsfullhet kan man också öka närvaron.

Forskningen visar hur viktigt det är att kontrollera all frånvaro och att omedelbart sätta in åtgärder innan ströfrånvaro hinner utvecklas till något långvarigt. Erfarenheter från Finland stöder dessa forskningsresultat. Där är man mycket noggrann med att genast följa upp all frånvaro och se till att eleven tar igen det som genom frånvaron förlorats av undervisningen. Att eleverna får ta igen förlorat studieinnehåll är mycket viktigt. Annars kan detta att man kommer efter, inte hänger med och att självförtroendet därmed sjunker bli en anledning till att inte gå i skolan. I värsta fall blir det en ond spiral och en situation med långvarig frånvaro.

Rutiner för noggrann uppföljning av frånvaro finns säkert också i många svenska skolor. Enligt enkäten har knappt hälften av kommunerna riktlinjer för frånvarorapportering eller riktlinjer för när föräldrarna ska kontaktas vid ogiltig frånvaro. Även i kommuner utan kommunala riktlinjer finns det säkert regler för frånvarokontrollen på skolorna. Sedan 1 juli 2006 finns bestämmelser i grundskoleförordningen om ordningsregler och om att rektor ska se till att kontakt upprättas mellan skolan och elevens vårdnadshavare om en elev utan giltig anledning uteblir från skolarbetet.⁶⁰ I Skolverkets ”Ordningsregler

⁶⁰ Ändring i grundskoleförordningen (1994:1194), 6 kap. 8a och 8b §§.

för en trygg och lärande skolmiljö⁶¹ ges information om vad ordningsreglerna ska innehålla, t.ex. skolk och sena ankomster.

Det är viktigt att huvudmannen ser över hur frånvarokontrollen går till i skolorna och vid behov tar fram rutiner för att följa upp frånvaron. Av de nya reglerna framgår att det är rektors ansvar att se till att det finns en fungerande närvarokontroll och att föräldrarna kontaktas omgående vid ogiltigt frånvaro. De situationer som beskrivs i tillsynsärendena, de erfarenheter som föräldrar till barnen med neuropsykiatriska diagnoser redovisar liksom de fall av långvarig frånvaro som man arbetat med i Sundbyberg, Norrköping och Eskilstuna visar att det sannolikt även med en noggrann löpande uppföljning av frånvaron kommer att inträffa komplicerade fall som kräver fler insatser. Rektor måste i sådana fall kunna få hjälp och stöd. Både utifrån enkäten och av exemplen på hur man arbetar i ovanstående kommuner framgår det hur viktigt samarbetet över myndighetsgränserna är. Barn- och utbildningsförvaltningen (och motsvarande) måste etablera en samverkan med socialtjänsten och med barn- och ungdomspsykiatri. Det är viktigt att det finns ett etablerat samarbete redan innan problemen är ett faktum så att det finns en beredskap när det uppkommer allvarliga fall.⁶²

Även vid komplicerade fall av långvarig frånvaro är det viktigt att föräldrarna görs delaktiga i beslut och åtgärder som rör barnet. Det är också viktigt att de möts med respekt och förtroende. Exemplet från Norrköping visar att föräldrars erfarenheter av mötet med skolpersonal och myndighetspersoner ibland är negativa. De upplever sig inte vara respekterade och ingen lyssnar på deras åsikter. Sådana möten är ingen bra grund för det nödvändiga samarbetet.

I Skolverkets rapport *Romer i skolan – en fördjupad studie*⁶³ konstateras att gruppen romer är heterogen. I denna studie har vi av etiska skäl inte ställt frågor som pekar ut någon grupp. Däremot har i olika exempel framkommit att romska skolbarn inte sällan finns med bland elever med långvarig eller sporadisk frånvaro. I rapporten om romska skolbarn föreslås en rad åtgärder för att stödja barnens skolgång, varav många sammanfaller med förslagen i denna rapport. Dit hör noggrann uppföljning av närvaron i skolan, att ställa krav på skolarbetet och att ta igen förlorat utbildningsinnehåll. Kontakter mellan föräldrar och lärare måste byggas i positiv anda. De särskilda assistenter eller brobyggare som fanns på flera håll i skolor med många romska skolbarn, visade sig

⁶¹ *Ordningsregler för en trygg och lärande skolmiljö*, Skolverket 2006, beställningsnr 06:960; <http://www.skolverket.se/publikationer?id=1650>

⁶² Se också *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen 2007, <http://www.socialstyrelsen.se/Publicerat/2007/9738/2007-123-31.htm>

⁶³ Se not 9.

fungera som kontaktlänkar mellan skola och hem och kunde på ett verksamt sätt bidra till att förbättra elevernas närvaro och prestationer i skolan.

Slutsatser

De viktigaste slutsatserna från den här studien kan i korthet sammanfattas så här:

- Skolmiljön måste utformas så att den passar så många elever som bara är möjligt. Det motverkar ströfrånvaro som i sig kan leda till långvarig frånvaro.
- Grundläggande förebyggande insatser är noggrann närvarokontroll, uppföljning av all frånvaro och att elever som varit frånvarande tar igen det som förlorats i studierna samt att skolan sätter in omedelbara åtgärder innan ströfrånvaro hinner utvecklas till något långvarigt.
- Ett respektfullt och nära samarbete mellan hemmet och skolan redan innan det uppstått problem är viktigt. Det motverkar frånvaro över huvud taget och gör det lättare att hitta lösningar om det ändå uppstår problem.
- Många kommuner har på förvaltningsnivå inte kännedom om den långvariga frånvarons omfattning. Rutinerna och riktlinjerna för frånvarorapportering kan behöva ses över för att klara skolpliktsbevakningen.
- Rutinerna för bevakning av att alla barn är skolplacerade kan också behöva förbättras i några kommuner.
- Rutinerna och organisationen för att se till att alla asylsökande barn erbjuds utbildning kan behöva förbättras i flera kommuner.
- Vid komplicerade fall med långvarig frånvaro är det viktigt att skolan allsidigt utreder vilka de bakomliggande orsakerna till frånvaron egentligen är innan man beslutar om åtgärder. Under tiden utredningen pågår måste elevens rätt till utbildning ändå tillgodoses.
- För att kunna utreda och hitta fungerande lösningar på en komplex problematik måste det finnas en beredskap och en organisation för samverkan mellan skola och socialtjänst.

Fortsatt arbete inom Skolverket

Alla tre kommuner vars projekt redovisas här har tilldelats medel från Myndigheten för skolutveckling i den satsning på bättre samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och BUP som regeringen gjort för att förbättra för barn som riskerar att fara illa. Sammanlagt har projekt eller verksamheter i cirka 100 kommuner tilldelats medel, alla projekt avser dock inte grundskola eller skolfrånvaro. I uppdraget ligger att följa upp och utvärdera projekten samt att sprida information om samverkansmodeller som fungerar. Uppföljning och utvärdering ska ske i samråd med Skolverket.

Skolverket kommer att fortsätta att bevaka barns rätt till utbildning, i inspektion och tillsyn men också i fortsatta utvärderingsinsatser. Slutsatser man kan dra från de tidigare studierna är att det saknas en heltäckande nationell bild över hur många elever som är frånvarande och motiven till deras bortavaro. Den bristande kunskapen hos många kommuner om frånvarons omfattning gör att Skolverket kommer att upprepa enkäten för att få fram säkrare uppgifter. Erfarenheter från kommuner och skolor där det finns intressanta och lyckosamma projekt för att förhindra frånvaro eller få tillbaka barn till skolan efter långa frånvaroperioder bör utvärderas och spridas. Elevperspektivet på frånvaro behöver belysas närmare. I den här rapporten är det främst föräldrars, skolors och förvaltningars syn på orsaker till frånvaro som kunnat redovisas. En modell inför framtida studier skulle kunna vara att analysera elevfrånvaron som en skolkprocess.⁶⁴ Genom att analysera alla olika slags relationer (elev/skolpersonal, elev/föräldrar, elev/kamrater, hem/skola) som kan ha fallerat kanske man bättre kan förstå den långvariga elevfrånvarons komplexitet och finna lämpliga åtgärder för att minska frånvaron.

⁶⁴ Att studera skolkprocessen efterlyser även Karlberg och Sundell (2004) i sin rapport, trots att de i sin rapport förklarar skolk med hjälp av den individuella elevens riskfyllda livsstil.

Bilaga 1

Lagtext

Skollagen (1985:1100)

3 kap. 1 § skollagen

Barn som är bosatta i landet har skolplikt enligt föreskrifterna i detta kapitel.

Skolplikt gäller dock inte i fråga om barn, som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola. Skolplikten motsvaras av en rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

9 kap. 1 § skollagen

Skolplikt får fullgöras i en fristående skola om skolan är godkänd enligt 2 §.

3 kap. 11 § skollagen

Varje barn, som fullgör skolplikt inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom eller på något annat sätt, ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om barnet inte är sjukt eller har annat giltigt skäl att utebli. En elev får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter.

3 kap. 13 § skollagen

Kommunen ska se till att skolpliktiga elever i dess grundskola och särskola fullgör sin skolgång. Kommunen ska också se till att skolpliktiga barn, som är bosatta i kommunen men inte går i dess grundskola eller särskola, på något annat sätt får föreskriven utbildning.

3 kap. 14 § skollagen

Om en skolpliktig elev i en skola utanför det offentliga skolväsendet för barn och ungdom är frånvarande i stor utsträckning utan giltig orsak, ska huvudmannen för skolan anmäla förhållandet till barnets hemkommun. Kommunen ska pröva om barnet ska åläggas skolgång i grundskolan eller särskolan, eller om skäl föreligger, överlämna anmälan till huvudmannen för specialskolan, som ska pröva om barnet ska åläggas skolgång där.

Beslut om att ålägga barnet skolgång får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

3 kap. 15 § skollagen

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt.

3 kap. 16 § skollagen

Om en skolpliktig elev i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte gjort vad som på dem ankommer för att så ska ske, får styrelsen för utbildningen vid vite förelägga elevens vårdnadshavare att iaktta sina skyldigheter. Ett föreläggande gäller omedelbart, även om beslutet överklagas.

Beslut av styrelsen för utbildningen i ärenden enligt denna paragraf får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

4 kap. 6 § skollagen, 3 stycket

Kommunen får även frångå vårdnadshavarens önskemål om att deras barn ska vara placerade i en viss skola om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Ett placeringsbeslut som på denna grund avviker från vårdnadshavarens önskemål gäller omedelbart om inte Skolväsendets överklagandekommitté beslutar om något annat.

Grundskoleförordningen (1994:1194)

6 kap. 8a § grundskoleförordningen

Om en elev utan giltig anledning uteblir från skolarbetet, ska rektorn se till att en kontakt upprättas mellan skolan och elevens vårdnadshavare.

6 kap. 8 b § grundskoleförordningen

Rektorn ansvarar för att det finns ordningsregler för varje skola. Ordningsreglerna ska utarbetas och följas upp under medverkan av lärare och övrig personal samt företrädare för eleverna och deras vårdnadshavare.

Bilaga 2

Teknisk beskrivning, enkätundersökningen

Kommuner

Enkäten⁶⁵ skickades till samtliga förvaltningar ansvariga för grundskola, dvs. till 55 kommunalförvaltningar och 285 barn- och utbildningsförvaltningar (motsvarande). Flertalet förvaltningar hade inte uppgifter om hur många elever som var långvarigt frånvarande utan måste samla in dessa uppgifter från grundskolornas rektorer. Enkäten skickades ut i början av maj 2007 och svartiden var av denna orsak lång; svar önskades senast den 10 augusti. I mitten av juni skickades en påminnelse om vikten av att samla in uppgifter om omfattningen av långvarig frånvaro från skolorna i de fall sådana uppgifter inte redan fanns tillgängliga. Förvaltningscheferna i de kommuner och kommunalar som i slutet av augusti inte svarat påminnes via e-post.

Svarsfrekvens:

	Kommuner	Kommundelar	Totalt
Antal kommuner/kommundelar	285	55	340
Antal svar	260	42	302
Svarsfrekvens	91 %	76 %	89 %

I enkäten uppmanades kommunerna att kontakta sina rektorer och ta reda på antalet långvarigt frånvarande elever och inte svara ”vet ej” på frågorna om antalet fall av frånvaro. De kommuner som svarade på enkäten men inte på frågorna om antalet frånvarande elever kontaktades via e-post eller telefon och ombads komplettera med antalsuppgifter. Svarsfrekvensen på dessa frågor blev trots detta lägre.

Svarsfrekvens, fråga 18 a, antalet fall av långvarig, fullständig ogiltig frånvaro:

	Kommuner	Kommundelar	Totalt
Antal kommuner/kommundelar	285	55	340
Antal svar	236	37	273
Svarsfrekvens	83 %	67 %	80 %

⁶⁵ Enkätblanketterna är tillgängliga på Skolverkets webbplats, <http://www.skolverket.se/sb/d/192>, Skolverkets rapport 309

Antalet elever är lägre i de kommuner som svarat på frågorna om omfattningen av frånvaron än i de kommuner som inte svarat.

Andelen elever i de kommuner/kommundelar som besvarat frågan om antalet fall av långvarig, fullständig ogiltig frånvaro:

	Kommuner	Kommundelar	Totalt
Antal elever totalt ⁶⁶	788 891	92 851	881 742
I kommuner/kommundelar som svarat	614 943	60 749	675 692
Andel	78 %	65 %	77 %

I de resultat som redovisas i avsnitt 4 i denna rapport har antagits att de kommuner och kommundelar som inte svarat inte skiljer sig ifrån de som svarat. De procentandelar som redovisas avser procentandelar bland de svarande men presenteras som gällande för alla kommuner. Svaren har inte vägts, t.ex. utifrån vilken kommungrupp bortfallskommunen tillhör, utom för de frågor som avser omfattningen av långvarig frånvaro och antalet fall av utestängning. Där har antalet fall i hela landet räknats fram utifrån antagandet att frånvaron är lika stor i de kommuner och kommundelar som inte besvarat frågan som i kommunerna i den kommungrupp som bortfallskommunen tillhör. Stockholm t.ex., som inte kunnat lämna uppgifter, ha således antagits ha samma andel fullständigt och sporadiskt frånvarande elever som genomsnittet för pojkar respektive flickor och för årskurserna 1–6 och 7–9 som i de kommundelar i Malmö och Göteborg som besvarat enkäten. Det är inte osannolikt att frånvaron och antalet fall av utestängning är större i de kommuner och kommundelar som inte besvarat enkätfrågorna. I så fall är antalet fall av långvarig frånvaro och antalet fall där elever utestängts från undervisning i skolan för undervisning hemmet fler än vad som redovisas i denna rapport.

Fristående skolor

Var tredje skola med minst 20 elever i årskurserna 7–9 valdes slumpmässigt ut, totalt 100 skolor. Enkäten skickades ut i slutet av maj 2007 och svar ombads till senast 21 juni. En påminnelse skickades med e-post till skolornas rektorer i augusti. Svar kom från 78 skolor, dvs. 78 procent svarsfrekvens. Antalet elever i fristående skolor, årskurs 7–9, var totalt 33 743 i oktober 2006. Antalet i urvalet var 10 879 elever. I de skolor som besvarade enkäten gick 8 545 elever.

⁶⁶ Antal elever i kommunala skolor 15 oktober 2006 enligt Skolverkets statistik.

I avsnitt 4 har antagits att skolorna i bortfallet inte skiljer sig från skolorna som svarat och att urvalet är representativt för alla skolor. Svaren på enkäten, t.ex. när det gäller antalet fall av ogiltig frånvaro och utestängning, har således räknats upp till att gälla alla fristående skolor med årskurs 7–9 elever, dvs. som om alla sådana skolor deltagit i undersökningen.

Frånvaron bland elever i årskurs 1–6 i fristående skolor har inte undersökts. Frånvaron är betydligt lägre i tidigare årskurser än i årskurs 7–9 i kommunala skolor. Om inte förhållandena är avsevärt annorlunda i fristående skolor betyder det att antalet fall av frånvaro bör vara mycket lågt i årskurs 1–6 och inte påverka de antalsuppgifter som redovisas i den här rapporten nämnvärt.

Bilaga 3

Skolverkets tillsyn

Vad är ett tillsynsbeslut?

Skolverket ska i sin tillsyn särskilt bevaka att skolpliktiga barn erbjuds och fullgör utbildning i enlighet med bestämmelserna i skollagen och skolförordningarna.

Enheten för tillsyn har som huvuduppgift att utreda påstådda brister i form av anmälningar i skolor. När en anmälan kommit in startar Skolverket en utredning. Det handlar om problem i skolor som anmäls av enskilda medborgare, företrädesvis vårdnadshavare och föräldrar. Antalet anmälningar har länge legat på ett tusental per år men har det senaste året ökat. Trenden med det ökande antalet anmälningar antas bland annat hänga samman med införandet av lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling på skolans område (BeL).

Inom tillsynen handläggs olika slags frågor exempelvis stöd, betyg, skolskjuts, modersmålsundervisning, disciplinära åtgärder, samverkan, timplan etc. Anmälningar som rör elevs rättigheter prioriteras. Med detta menas frågor som handlar om rättighetslagstiftningen på skolans område, dvs. rätt till utbildning och stöd och förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling. Dessa frågor blir som regel föremål för omfattande utredningar. Rättighetslagstiftning av den karaktär som skollagstiftningen utgör, och som till skillnad mot BeL saknar sanktionsmöjligheter, innebär ett svagt rättsskydd för den enskilde. Genom detta får tillsynen en viktig kontrollfunktion och utgör en väsentlig påverkan för verksamheterna.

I två tredjedelar av de anmälda fallen avslutas ärendena på ett inledande stadium. Då bedöms att ärendet kan skrivas av exempelvis därför att uppgifterna inte strider mot någon bestämmelse eller faller utanför Skolverkets tillsyn. I övriga fall fortsätter tillsynsutredningen av anmälan. Utredningen syftar till att juridiskt pröva en eller flera rättsfrågor utifrån bestämmelserna i skolförordningarna. Utredningen är omfattande och det är inte ovanligt att det tar mer än sex månader att utreda de påstådda bristerna. Om Skolverket bedömer att skolhuvudmannen har brustit mot någon bestämmelse riktas kritik för detta.

Grunderna för tillsynsbesluten

Alla beslut är olika. När ett ärendet handläggs får skolhuvudmannen och anmälaren, som i regel är vårdnadshavare eller förälder, lämna sina berättelser om frånvaron. Föräldern och skolan beskriver alltså problemet från sina

respektive perspektiv. Beskrivningarna går på många punkter ofta i sär och olika scenarier redovisas. Ett ärende kan exempelvis anmälas på grund av bristande stöd och bakom detta kan dölja sig andra problem exempelvis frånvaro eller kränkningar. Utredningen av anmälan är ofta omfattande som ett resultat av denna dialog – i form av skriftväxling – mellan kommunen eller den fristående skolan och anmälaren. Besluten innehåller i regel detaljrika beskrivningar av elevens problem och skolgång. Men även det motsatta kan gälla beroende på hur utredningsprocessen har utvecklats eller beslutet formulerats.

En anmälan utreds med sedvanlig juridisk analysmetod. Det innebär att uppgifterna underordnas en eller flera rättsfrågor. Syftet med utredningen är att bedöma om skolhuvudmannen brutit i något avseende. Det övergripande målet är att säkra elevens rätt genom att beslutet ska ge vägledning och stöd åt skolhuvudmannen i den fortsatta processen.

Två exempel på tillsynsbeslut

Som illustration redovisas i det följande två tillsynsbeslut som rör elevs rätt till utbildning. I det första riktas Skolverket kritik mot huvudmannen. Trots att skolan vidtog vissa åtgärder kom man inte till rätta med frånvaron. I det andra beslutet riktas inte kritik mot huvudmannen, som bedömdes ha arbetat systematiskt trots svårigheterna och inte gett upp sina ansträngningar att få eleverna till skolan. Genom detta har elevernas rätt till utbildning inte äventyrats.

Ett beslut med kritik

Skolverket riktade i beslut den 21 augusti 2006 beslut med dnr 2005:1623 kritik mot en kommun för att inte ha uppfyllt skolförfattningarnas krav om elevs rätt till utbildning och stöd samt placering i särskild undervisningsgrupp.

Omständigheterna rörde en flicka som vid tiden för anmälan gick i årskurs 8. Flickan hade i flera år vantrivts i skolan och ville inte gå dit, var orolig och hade ont i magen. Modern hade svårt att få upp flickan på morgonen. BUP hade så småningom kontaktats. Flickan hade en omfattande frånvaro, som när skolan vidtog en ny åtgärd upphörd, för att därefter på nytt återkomma.

Skolan hade konstaterat att flickan inte hade problem med kunskaper men bedömde att hon var otrygg. Kuratorn, studievägledaren, yrkesvägledaren och skolsköterskan hade täta kontakter med modern och eleven. Det var inte ovanligt att modern eller eleven avböjde kontakt eller inte kom till mötena. Flera elevvårdskonferenser ägde rum och två åtgärdsprogram upprättades. Även socialtjänsten kopplades in.

Insatserna bestod i anpassat lärande, avstämningsträffar och utvecklings-samtal samt kontakt med hemmet. Andra åtgärder var placering i särskild undervisningsgrupp, att eleven arbetade med ART (ett material som syftar till

att kontrollera aggressioner och andra känslor) och två veckors anpassad studiegång.

Skolverkets bedömning

Skolverket konstaterade att flickan tydligt signalerat vantrivsel och oro samt att hennes stödbehov för att nå målen därför inte kunde ifrågasättas. Därefter framhöll verket vikten av att utreda elevens svårigheter för att kunna sätta in relevanta insatser. En sådan utredning om flickans stödbehov saknades i fallet. Likaså hade skolan försummat att använda åtgärdsprogram i enlighet med intentionerna. Vidare var det osäkert om representanter från elevvården deltagit på alla elevvårdskonferenser och beslut saknades såväl för placering i en särskild undervisningsgrupp som för anpassad studiegång. Utöver dessa brister bedömde verket att skolan inte hade utvärderat varför en åtgärd inte fungerat innan en annan provades.

Fallet illustrerar ett aktivt arbete med många aktörer men som inte bottenar i en analys om flickans problem. Trots många insatser kom skolan därför inte till rätta med frånvaron.

Ett beslut utan kritik

Skolverket hade i beslut den 1 februari 2006 med dnr 2005:375 inget att erinra mot en kommun avseende rätten till utbildning.

Omständigheterna rörde två systrar i de äldre årskurserna. De hade varit borta från skolan stora delar under den senare delen av grundskolan. Fadern, skolan och socialtjänsten kunde inte lösa problemen. Boendefrågan för flickorna var inte stabil. Fadern ville att flickorna skulle bo i ett familjehem. Den äldsta flickan var i perioder sjukskriven för att hon mårde psykiskt dåligt. Även den yngre flickan hade problem att gå till skolan och mårde dåligt dock inte i lika hög grad. Flickorna flyttade till modern och slutade därefter helt att komma till skolan. Båda blev så småningom vid skilda tidpunkter placerade i familjehem.

Skolan hade konstaterat att flickorna mårde dåligt på grund av föräldrarnas oenighet om skolgången och om boendet. Intensiva motivationsinsatser sattes in för att förmå flickorna att komma till skolan. Skolan anmälde flera gånger flickornas förhållanden till socialtjänsten. Elevvården, socialtjänsten och BUP var inkopplade och regelbundna samverkansmöten ägde rum. När den äldre flickan på grund av hälsoskäl inte kunde gå i skolan beslutades om särskild undervisning på en annan skola. Åtgärdsprogram upprättades, beslut fattades om placering i särskild undervisningsgrupp och om anpassad studiegång samt särskild undervisning.

Skolverkets bedömning

Skolverket bedömde att skolan hade analyserat elevernas skolvägran och satt in ett massivt motivationsstöd samt samverkat med såväl socialtjänst som BUP. Under tiden försökte skolan tillgodose skolgången med olika stödinsatser och arbetade aktivt med åtgärdsprogram. Skolan hade gjort omfattande ansträngningar för att ge eleverna skolgång.

Fallet visar att vissa situationer – trots omfattande ansträngningar – är mycket svåra att komma till rätta med. I detta fall rådde ingen tveksamhet om orsakerna till frånvaron och att skolan utifrån detta hade ett bättre utgångsläge. Samtidigt visar utredningen att kommunen systematiskt har arbetat trots flera års svårigheter och därmed inte gett upp sina ansträngningar att få eleverna till skolan. Genom detta har elevernas rätt till utbildning inte äventyrats.

Bilaga 4

Kommungruppsindelning

Kommungruppsindelningen har tagits fram av Sveriges Kommuner och Landsting. Kommunerna har delats in i nio grupper efter strukturella egenskaper som befolkningsstorlek, tätortsgrad, pendlingsmönster och näringslivsstruktur. Kommungrupperna är:

Storstäder: (3 kommuner) Kommun med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.

Förortskommuner: (38 kommuner) Kommun där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet skall vara någon av storstäderna.

Större städer: (27 kommuner) Kommun med 50 000–200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.

Pendlingskommuner: (41 kommuner) Kommun där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun.

Glesbygdskommuner: (39 kommuner) Kommun med mindre än 7 invånare per kvadratkilometer och mindre än 20 000 invånare.

Varuproducerande kommuner: (40 kommuner) Kommun med mer än 40 procent av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år, anställda inom varutillverkning och industriell verksamhet. (SNI92)

Övriga kommuner, över 25 000 inv: (34 kommuner) Kommun som inte hör till någon av tidigare grupper och har mer än 25 000 invånare.

Övriga kommuner, 12 500–25 000 inv: (37 kommuner) Kommun som inte hör till någon av tidigare grupper och har 12 500–25 000 invånare.

Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv: (31 kommuner) Kommun som inte hör till någon av tidigare grupper och har mindre än 12 500 invånare.

Alla skolpliktiga barn har rätt till utbildning men alla får inte denna rättighet tillgodosedd. Det finns elever som är långvarigt frånvarande utan giltiga skäl. I den här studien har Skolverket undersökt hur många elever det gäller, vilka orsaker som kan ligga bakom frånvaron och hur kommuner och fristående skolor försöker lösa problemen. Rapporten belyser också vilka rutiner som finns i kommunerna för att bevaka att alla barn går i skolan.

Studien baseras dels på en genomgång av forskning och tidigare studier och på information från Skolverkets tillsyn, dels på information som samlats in från kommuner, fristående skolor och föräldrar.

Rapporten vänder sig till politiker och tjänstemän med ansvar för grundskola och till grundskolans rektorer. Förhoppningen är att rapporten ska fungera som ett underlag för diskussion och utveckling av rutiner och verksamhet för att förebygga att barns rätt till utbildning åsidosätts.

Skolverket

www.skolverket.se