

Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94)

Dnr U2017/00057/S

Friskolornas riksförbund (förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på förslag och bedömningar i ovan rubricerade betänkande och får anföra följande.

Utredningen har haft ett mycket viktigt uppdrag. Elevers problematiska skolfrånvaro, som innebär att rätten till utbildning inte blir tillgodosedd är ett mycket allvarligt och sorgligt samhällsproblem. Konsekvenserna är stora för eleven men även närstående. Självfallet har skolor och hemkommunen ett mycket stort ansvar, men det finns fler aktörer som måste få till en fungerande samverkan för att det ska fungera på bästa sätt. Förbundet anser därför att utredningens utgångspunkt att vårdnadshavare, hälso- och sjukvård samt socialtjänst också behöver involveras för att frånvaro ska kunna vändas till närvaro är viktig.

Förbundet vill inledningsvis också framhålla vikten av balans när författningsförslag föreslås, avvägningar som syftar till att förslag inte blir alltför detaljstyrande och går för långt i "hur-frågor". Med goda och vällovliga syften tenderar förslag att emellanåt gå för långt i förhållande till huvudmäns, rektorers och lärares ansvar och profession. Ofta ökar sådana förslag både administrationskrav och arbetsbörda, samtidigt som andra utredningsförslag syftar till att förenkla och lätta på kraven. Det blir motstridigt. I denna utredning finns några sådana exempel, vilket vi nedan återkommer till.

Förbundets synpunkter på utredningens förslag och bedömningar

Förbundet lämnar synpunkter på nedan angivna förslag och bedömningar.

Kapitel 4, avsnitt 4.7.2 Nationell statistik om frånvaro

Förbundet instämmer i bedömningen att det behövs en bättre och samlad nationell statistik om skolfrånvaro och att Skolverket bör ges ett sådant uppdrag.

Kapitel 5, avsnitt 5.4.2 Registrering av frånvaro, 5.4.3 Gemensamma variabler och riktlinjer för uppföljning av frånvaro och 5.4.4 Närvarofunktion på varje skola

Förbundet ställer sig tveksam till utredningens bedömning att skolan bör uppmärksamma och registrera och analysera både giltig och ogiltig frånvaro vid varje lektion. Det är naturligtvis viktigt att skolor har system för att systematiskt registrera närvaro och frånvaro vid varje lektion. Det finns redan idag en sådan skyldighet genom bl a rapporteringskrav till vårdnadshavare och för fristående skolhuvudmän en skyldighet att anmäla till elevens hemkommun om eleven uteblir i betydande omfattning från obligatoriska inslag i utbildningen. Många skolor har idag också bra system och rutiner för att följa såväl närvaro som frånvaro. Utredningen beskriver dock att det varierar hur detta görs ute på skolorna. En analys behöver naturligtvis göras av frånvaron, men som bedömningen är formulerad, "vid varje lektion", anser förbundet att den är alltför långtgående i detaljeringsgrad. Däremot instämmer förbundet i bedömningen om att det kan vara värdefullt om registrering av frånvaro sker utifrån gemensamma variabler och riktlinjer för registrering och uppföljning. Viktigt för eleven, men också för den nationella statistiken. Förbundet delar därför bedömningen att Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram sådana för att stödja huvudmän och rektorer i detta arbete.

Förbundet anser vidare att bedömningen om en närvarofunktion på varje skola är ett exempel på en detaljreglering som är alltför långtgående. Det är viktigt att frånvaro kontinuerligt följs, men förbundet anser att det inte finns skäl för att inrätta nya funktioner i detta syfte. Det måste vara upp till varje rektor att avgöra hur arbetet ska organiseras och vem som ska utföra arbetsuppgifter. Bedömningen hade passat bättre som rekommendation i ett stödmaterial eller kommentarer i ett allmänt råd.

Kapitel 8, avsnitt 8.12.4 Sammanhållna skoldagar

Förbundet tillstyrker utredningens förslag om att det i skolförordningen anges att skolarbetet ska förläggas så att eleverna så långt möjligt får sammanhållna skoldagar.

Kapitel 9, avsnitt 9.2 Skyldigheter att utreda och vidta åtgärder vid problematisk frånvaro

Utredningen förslår ett antal tydliggöranden vad gäller huvudmannens, rektorns och hemkommunens ansvar samt olika krav på åtgärder och samverkan. Förslagen har som syfte att främja närvaro, vilket ska leda till att elevers rätt till utbildning ska tillgodoses.

Förbundet anser att förslagen redan idag egentligen följer av lagstiftningens krav, men har dock, mot bakgrund av den redogjorda problembilden en förståelse för förslagen ändå lämnas för att kraven på ett tydligare sätt ska synliggöras, ett signalvärde som utredningen benämner det.

Förbundet tillstyrker därför förslagen om tydliggörande av rektorns, huvudmannens och hemkommunens ansvar, om skyndsamt utredning och att rektor ansvarar för att detta sker samt för att åtgärder som skäligen kan krävas vidtas för att få eleven att delta i den verksamhet som anordnas.

Förbundet tillstyrker också att samråd ska ske med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan om det inte är uppenbart obehövt samt att rektor snarast till huvudmannen ska anmäla frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på elevens utveckling mot utbildningens mål. Förbundet anser dock att det är mycket viktigt att det för alla ansvariga är tydligt vad som avses med frånvaro som riskerar att ha negativ inverkan på utvecklingen mot målen.

Förbundet tillstyrker också att det införs ett krav på dokumentation av de åtgärder som vidtas med anledning av frånvaron och att rektor ansvarar för att sådan dokumentation görs. Införandet av ytterligare reglering innebär dock ett ytterligare administrationskrav för skolorna, därför är det viktigt att det måste vara upp till respektive rektor som ansvarig att avgöra hur dokumentationen ska göras.

En tydlig definition av begreppet problematisk frånvaro är en förutsättning för att det ska gå att få en jämförande statistik och för att det ska gå att göra en bedömning på individskol och nationell nivå. Det får inte finnas något utrymme för olika tolkningar av vad som menas med problematisk frånvaro. Uppdraget till Skolverket att ta fram allmänna råd om bedömning av problematisk frånvaro är en grundpelare för att det förslag som utredningen lägger ska fungera som syftat. Endast då får rektorer och huvudmän det stöd som de behöver för att kunna fullgöra sitt arbete. Det handlar om likvärdighet, rättssäkerhet och jämförbarhet mellan olika skolor och huvudmän.

Kapitel 11, avsnitt 11.5 och 11.6 Studie- och yrkesvägledning

Förbundet avstyrker förslaget om att studie- och yrkesvägledningens funktion ska tydliggöras i läroplanen vad gäller elever som har en problematisk frånvaro. Självklart är det viktigt alla elever får tillgång till studie- och yrkesvägledning. Förbundet anser dock att dagens lagstiftning är tydlig för alla elever och att förslaget är ett exempel på en detaljreglering som inte behövs. Det finns andra elevers behov som i sådant fall också skulle behöva tydliggöras, t.ex. nyanlända elever eller elever i behov av särskilt stöd. Förbundet anser att det lämpar sig bättre att framhålla detta som en framgångsfaktor i ett stödmaterial eller kommentarer i ett allmänt råd om problematisk frånvaro.

Kapitel 13, avsnitt 13.3.4 Systematisk överlämning när en elev övergår från en skolenhet till en annan

Förbundet ser positivt på förslaget om systematisk överlämning när en elev byter skola, eftersom det är viktigt att information om eleven följer med till mottagande skola. Men, som utredningen också framhåller är denna fråga inte helt enkel att hantera i praktiken om samtycke saknas från vårdnadshavare och elever när det gäller information som omfattas av sekretess respektive tystnadsplikt. Det är dessvärre inte en ovanlig situation för skolor att hantera, i synnerhet när det gäller elever med problematisk frånvaro då samarbetet mellan skolan och vårdnadshavarna kan vara problematiskt. För rektorer och lärare på fristående skolor finns det dessutom inte något utrymme alls för att överlämna uppgifter som träffas av skollagens tystnadspliktsbestämmelse om inte vårdnadshavarna samtycker därtill. Det blir därför helt enkelt omöjligt för en friskola att fullt ut möta upp ett sådant författningskrav. Förbundet tillstyrker därför en strävan om ett förtroendefullt samarbete och överlämning mellan skolor och olika skolformer när en elev byter skola, men avstyrker utredningens förslag om krav på att en systematisk överlämning ska ske.

Kapitel 15, avsnitt 15.2.2 Huvudmannens ansvar

Förbundet har inget att erinra mot att det införs ett förtydligande att huvudmannen, oavsett om det är en offentlig eller enskild huvudman, har ett ansvar för att eleverna fullgör sin skolgång. Det är dock lagstiftningens utgångspunkt även idag, dvs. så länge en elev går i en fristående skola har huvudmannen ett ansvar för att eleven får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Den fristående huvudmannen har dock inte någon möjlighet att i vissa situationer vidta åtgärder på motsvarande sätt som hemkommunen när det gäller åläggande av skolgång eller vitesföreläggande gentemot vårdnadshavare.

Förbundet vill också ta tillfället i akt och lyfta fram en problematik med dagens lagstiftning när det gäller skolpliktiga elever med problematisk frånvaro. Skollagen anger att den fristående huvudmannen snarast ska lämna uppgift till hemkommunen när en elev är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag. Det är dock inte tydligt med vad som avses med uppgift. Det i sin tur medför en problematisk avvägning när det gäller att förhålla sig till skollagens tystnadspliktsbestämmelse. Uppgift kan tolkas som just uppgift om att det föreligger en betydande frånvaro, men inget mer. Eftersom det krävs ett uttryckligt lagstöd för att få lämna ut uppgifter som omfattas av tystnadsplikten behöver friskolan begära samtycke från vårdnadshavare för att kunna lämna ut uppgifter av mer känslig karaktär, exempelvis anledningen till frånvaron, olika dokument som åtgärdsprogram, utredningar eller utlåtanden från psykologer eller läkare osv. Vid avsaknad av samtycke kan friskolan inte lämna de uppgifter som hemkommunen som ofta efterfrågar och som kan behövas för att kommunen ska få en samlad bild i syfte att kunna vidta åtgärder.

Kapitel 16, avsnitt 16.4 Hemkommunens ansvar för samordning av insatser

Förbundet instämmer i utredningens bedömning att samverkan mellan skola och de andra aktörer som är aktuella vid problematisk frånvaro många gånger brister. Det är en bild som ofta lämnas till förbundet från medlemmar t ex i samband med att man har gjort en skolpliktsanmälan vid omfattande frånvaro. Anmälan görs, men tiden kan gå och inget händer. Samtidigt arbetar skolan vidare för att få tillstånd en samverkan med olika aktörer, men denna samverkan försvåras om inte vårdnadshavare vill medverka och inte ger samtycke till att information förs vidare. Förbundet tillstyrker därför utredningens förslag om att det tydligt regleras i skollagen att hemkommunen ska samordna insatser med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, om det inte är uppenbart obehövligt.

För Friskolornas riksförbund



Ulla Hamilton
VD



Mariette Dennholt
Förbundsjurist

