

SKOLANS TOMMA STOLAR

Om frånvaro i grundskolan
och hur kommuner och skolor
arbetar med frågan

AGGIE ÖHMAN

Prestationsprinsen med stöd av Skandias Stiftelse Idéer för livet



Prestationsprinsen

Idéer för livet
skandia :

Innehåll

| | |
|--|----|
| 1. Sammanfattning | 4 |
| 2. Bakgrund | 5 |
| Nuläge – antal elever med stor frånvaro | 5 |
| Demokratisk förutsättning och rättighet | 6 |
| Risk- och skyddsfaktorer | 6 |
| 3. Rapportens omfattning och syfte | 8 |
| Faktaunderlag för rapporten | 8 |
| Total frånvaro | 9 |
| Ålder på eleverna | 9 |
| Period för undersökningen | 9 |
| 4. Resultat | 10 |
| Den angivna frånvarons storlek | 10 |
| Hur den angivna frånvarons varierar med antal elever på skolan | 12 |
| Frånvarons förändring de senaste tre åren | 13 |
| Hur man arbetar med frånvaron | 15 |
| Skolor | 15 |
| Kommuner | 17 |
| Stöd, riktlinjer, kompetens och resurser | 19 |
| Stöd och riktlinjer från skolmyndigheterna | 20 |
| Stöd och riktlinjer internt | 21 |
| Stöd och riktlinjer från kommun till skola | 22 |
| Samarbetet mellan kommuner och skolor | 23 |
| Frånvarons förändring de kommande tre åren | 24 |
| Hur de svarande skattat uppgifter eller använt statistik | 25 |
| 5. Slutsatser | 26 |
| Hemkommunernas ansvar för alla barns rätt till utbildning | 26 |
| Vad hemkommunen kan kräva av och stötta friskolor med | 27 |
| Insamling och uppföljning av närvarostatistik | 27 |
| Nationellt | 28 |
| Kommuner och andra huvudmän | 28 |
| Skolor | 28 |
| Statistik är ett effektivt redskap, inte onödig administration | 28 |
| Skattade uppgifter eller statistik | 29 |
| Frånvaroarbetet verkar inte effektivt | 29 |
| Stöd och riktlinjer | 30 |
| Följder av ett ineffektivt arbete med frånvaron | 30 |
| Behov av uppföljning oavsett orsaker till frånvaron | 31 |
| Anmäld och oanmäld frånvaro | 32 |
| Uppföljning och definitioner av frånvaro | 32 |
| Intressanta framtida studier | 33 |
| 6. Referenser | 34 |
| 7. Bilagor | 35 |

1. Sammanfattning

Våren 2016 har TNS Sifo, på uppdrag av Prestationsprinsen och Skandias stiftelse Idéer för livet undersökt total frånvaro i grundskolan under höstterminen 2015. 487 skollärdare och 186 kommuner har svarat på frågor om hur de för statistik, följer upp och arbetar med oanmäld och anmäld frånvaro. I tidigare undersökningar om frånvaro har man främst koncentrerat sig på skolor. I denna undersökning har även kommuner tillfrågats, då de är ytterst ansvariga för att deras skolpliktiga barn får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Därför är det även intressant även hur deras frånvaroarbeta ser ut. Undersökningen har kompletterats med djupintervjuer. Med undersökningen som grund har vi kommit fram till följande:

- **Undersökningen indikerar många elever med stor frånvaro**

I vår undersökning anger kommuner och skolor att den totala frånvaron (anmäld och oanmäld) ökar för varje årskurs och är störst i årskurs 9. Skollärdarna anger att 12 % av eleverna i årskurs 9 är frånvarande mer än 10 %, kommunerna anger 17 %. Undersökningen indikerar att över 50 000 elever (mellanstadiet och högstadiet) har en stor frånvaro i Sverige idag, över 14 000 av dem har en frånvaro på över 20 % och mer än 38 000 har en frånvaro på mellan 10–19 %. Tidigare undersökningar visar att en del av dessa inte alls går till skolan under lång tid, så kallade "hemmasittare" (Skolinspektionen, 2016) (Autism- och Aspergerförbundet, 2016). Detta trots att vi både har skolplikt och att alla barn i Sverige har rätt till grundläggande utbildning i allmän skola. Följdfrågan blir om Sverige idag säkerställer alla barns rätt till utbildning.

- **Det fria skolvalet kan påverka elevens rätt till utbildning**

Utifrån ett barnrättsperspektiv borde det fria skolvalet inte påverka möjligheten för en elev att få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i deras grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning (Skollag, 2010:800). Av kommunerna i vår undersökning är det bara drygt hälften som samlar in statistik över närvaron i sina kommunala skolor. Bara 12 % samlar in statistik från friskolor i kommunen, vilket kan bero på olika lagtolkningar om vad kommunen kan kräva av friskolan. 83 % svarar att de säkerställer att alla barn fullgör sin skolplikt. Nästan två tredjedelar, 64 %, av kommunerna samlar inte någon statistik över frånvaron bland skolpliktiga barn som fullgör sin skolplikt utanför kommunen. Lägg till att 18 % är tveksamma/eller inte vet om de gör det. Det verkar vara potentiellt möjligt att elever med problematisk skolfrånvaro utanför kommunens egna skolor missas. Undersökningen visar också att kommunerna i relativt låg grad låter friskolor ta del av deras stödjande arbete kring frånvaro (34 %). Detta trots att kommunen enligt lag har ett ansvar för att alla skolpliktiga barn fullgör sin skolplikt. Frågan utifrån detta är om det stödjande arbetet ska ses som stöd till skolan eller borde det kanske ses som en insats för att säkerställa rätten till utbildning för alla barn i kommunen, oavsett skolval.

- **Uppföljningen av skolfrånvaron kan förbättras**

Kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola fullgör sin skolgång (Skollag, 2010:800). 80 % av skolorna och 54 % av kommunerna i vår undersökning samlar in statistik över frånvaro. Så gott som alla skolor och kommuner följer upp problematisk frånvaro (99 %). Det betyder att nästan hälften av kommunerna förlitar sig på annan information än egen statistik eller information från annan aktör, till exempel skolorna själva, för att upptäcka problematisk frånvaro. Vi ställer oss frågan hur frånvaron som angetts kan vara så stor då 99 % följer upp och agerar? Kan det vara så att det sätt skolor och kommuner arbetar på inte riktigt fungerar? Ingen officiell statistik samlas på nationell nivå. Vet vi att, och i vilken omfattning, våra barn går i skolan?

- **Skolor och kommuner saknar stöd och riktlinjer i frånvaroarbetet**

71 % av kommunerna och 63 % av skolledarna anser inte att riktlinjer för arbetet med problematisk skolfrånvaro från skolmyndigheterna är tillräckligt tydliga. 62 % av kommunerna och 65 % av skolledarna får inte fullt ut det stöd de skulle behöva. Bara 24 % av de tillfrågade skolledarna tycker att de helt och hållet får det stöd de behöver från sin kommunala förvaltning. Såväl kommuner som skolor anser sig ha behov av stöd och riktlinjer i sitt arbete med problematisk skolfrånvaro, som skolmyndigheterna eller den kommunala huvudmannen/ förvaltningen inte tillgodoser.

2. Bakgrund

Prestationsprinsen & vänner är en ideell förening som verkar för social hållbarhet med fokus på barn och unga. Föreningen arbetar särskilt för de som tänker, känner och gör annorlunda, till exempel särbegåvade, högsensitiva, oroliga, stressade och barn med neuropsykiatriska diagnoser. Det vill säga barn och unga som bland annat har en kognition och perception som avviker från de flesta. Vi jobbar mycket med frågor kring skolfrånvaro, driver opinion och erbjuder utbildning och tjänster med mera, i samarbete med andra aktörer.

I vårt arbete med problematisk skolfrånvaro får vi indikationer på att stor frånvaro och "hemmasittande" är ett ökande problem, att det smyger sig ner i åldrarna, att många skolor har mycket svårt att hantera detta problem och att både skolor och kommuner inte alltid vet hur de ska bygga upp sitt arbete. Andra signaler är att få kommuner och skolor har en dedikerad funktion med ansvar för att samla och analysera frånvarostatistiken. Och att relativt få kommuner erbjuder stöd till de skolor som behöver det. I Prestationsprinsens arbete med personal från olika verksamheter som möter stor skolfrånvaro, kom även indikationer på att många använder närvarosystemet mer för kontroll och för att uppfylla skollagen, än som verktyg i frånvaroarbetet. Det används för att se att elever inte kommit bort (dvs. att frånvaron är anmäld och att vårdnadshavarna är medvetna om frånvaron), att generera sms eller mail till vårdnadshavare och sammanställa oanmäld frånvaro på individnivå. Det verkade leda till att det ofta beror på mentorns eller rektorns inställning till frånvaro, om den upptäcks eller inte.

Det är rimligt att anta att med en hög frånvaro blir det svårare att nå kunskapskraven än om man är närvarande, frånvaro kan leda till låga eller ofullständiga betyg. Det vittnar flera av ungdomarna om i våra djupintervjuer. Socialstyrelsen (2010) konstaterar att barn med låga, eller ofullständiga betyg från grundskolan är en riskgrupp för framtida psykosociala problem, oavsett socioekonomisk uppväxtbakgrund.

I Sverige har dessutom alla barn upp till 16 år en lagstadgad rätt till utbildning enligt regeringsformen (SFS 2011:109, 2 kap. 18 § första stycket) och skollagen (2010:800, kap 7 3§). Denna rätt följs av en skolplikt (Skollag 2010:800, kap 7 21§). Alla barn i Sverige får gå i skolan. Men vad menar vi med att "få" gå i skolan? Att man får göra något, till exempel gå i skolan, är inte detsamma som att det fungerar bra eller ens att det fungerar.

Nuläge – antal elever med stor frånvaro

Det finns ingen officiell statistik över skolfrånvaro på nationell nivå. Det ingår inte i den statistik som Skolverket samlar in. På kommun och huvudmannanivå ser det mycket olika ut om och hur man samlar in statistik. En del har kommit långt och har infört gemensamma

närvarosystem och plockar regelbundet fram och analyserar statistik över hur många och vilka elever som har en hög frånvaro. En del kommuner har också riktlinjer till skolorna hur de ska arbeta. Även bland skolorna har arbetet med frånvaro kommit olika långt.

Skolverket samlar däremot in statistik över bl.a. antal elever, personal, kostnader, nationella prov, betyg, behörighet till gymnasiet för att nämna några områden. För dessa områden kan vi se siffror på riksnivå, länsnivå, kommunnivå, uppdelat på kön, ibland även på till exempel svensk och utländsk bakgrund, föräldrars högsta utbildningsnivå, exklusive nyinvandrade. Det kan tyckas förvånande att Skolverket inte fått i uppdrag att föra statistik över närvaron, en basal och grundläggande förutsättning för att elever ska kunna tillgodogöra sig undervisningen.

Det finns följaktligen inga officiella definitioner på vilka nivåer av frånvaro som bör eller ska följas upp. Detta gör det svårt att jämföra situationen mellan skolor, kommuner, geografiska områden med mera.

Den statistik som finns är från Skolverkets rapport (2010) och Skolinspektionens analys (2016) att 1 650 elever respektive 1 700 elever (i hela grundskolan) har en ogiltig frånvaro på över en månad (ca 20 %). Skolinspektionens fördjupade analys visar också att 18 000 elever har ogiltigt upprepade ströfrånvaro (12 000 elever 2010). Båda dessa kartläggningar undersöker den ogiltiga frånvaron. Skolinspektionen anger två anledningar till detta. Dels för att kunna se förändringar över tid och dels för att man anser att statistik om giltig frånvaro på aggregerad nivå blir svårtolkad. Som exempel ges att den innehåller uppgifter om allt ifrån utlandsresor och kronisk sjukdom till misstänkt ogiltig frånvaro. Vi menar att både anmäld och oanmäld frånvaro måste följas upp, eftersom omfattande frånvaro får konsekvenser oavsett orsaker.

Demokratisk förutsättning och rättighet

I FN:s barnkonvention (artikel 28–29) står att landet ska erkänna barnets rätt till utbildning och att grundutbildning ska vara obligatorisk och kostnadsfri. Landet ska arbeta för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och att antalet studieavbrott minskar. Vidare står att barnets skolgång ska "utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga". Skolgång är en demokratisk rättighet och en förutsättning för demokrati är att ett land har utbildade medborgare som bland annat kan läsa, skriva, förstå siffror och statistik, helst också ifrågasätta och tolka dessa! Skolan ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (skollagen 2010:800, 1 kap § 4).

Risk- och skyddsfaktorer

Vi hör ibland i vårt arbete att man söker en orsak till problematisk skolfrånvaro. Detta är olyckligt då det sällan finns en enskild orsak. Det är ett komplext samspel mellan många olika risk- och skyddsfaktorer som påverkar frånvarons omfattning. Reid (2012) menar att det normalt finns en utlösande orsak till frånvaron (social, psykologisk eller institutionell), men när skolfrånvaron blivit ihållande, så finns det flera anledningar som rättfärdigar frånvaron enligt eleven. Barn och ungdomar far illa i skolan, riskfaktorer kan vara att skolan inte förmår anpassa undervisning till begåvade elever (Persson, 2010), göra extra anpassningar och ge korrekt stöd till de som behöver (Barnombudsmannen, 2016) (Autism- och Aspergerförbundet 2016), att skolan inte lyckas få kontroll över mobbing-situationer (Havik, Bru, Ertesvåg, 2015), att skolans psykosociala arbetsmiljö inverkar negativt (Reid, 2007) (till exempel att den inte har en levande värdegrund och likabehandlingsplan) eller dålig samverkan då flera verksamheter ska samarbeta kring eleven (Blomqvist, 2012).

Märk väl att ingen av dessa riskfaktorer enbart handlar om elevens egenskaper eller brister. Det handlar om skolans arbetssätt och bemötande. Te Riele (2006) lyfter fram att även om viss forskning har identifierat faktorer i det komplexa samspelet mellan individuella egenskaper

och familjeförhållanden samt skola, samhälle och politik som bidrar till skolavhopp, så har identifiering av ungdomar i riskzonen tenderat att fokusera på personliga egenskaper hos eleverna. Detta är en falsk distinktion mellan en förmodad problematisk minoritet jämfört med en "normal" majoritet menar Te Riele. Hon fortsätter att detta lägger fokus på vad som är fel med dessa ungdomar, snarare än på vad som kan vara fel med skolan. Skolan har ett kompensatoriskt uppdrag och ett mål att alla elever minst ska nå kunskapskraven eller utvecklas så långt som möjligt utifrån elevens potential och förmåga. Men så vittnar många rapporter och undersökningar, till exempel PISA, om att det inte är (Skolverket 2013). Flera av de intervjuade ungdomarna vittnar om att då lärmiljön förbättrats utifrån deras förmågor, så minskar eller upphör frånvaron.

"Min mentor ... bara skuldbelade, man måste gå i skolan osv. förstår du inte att det här får konsekvenser för framtiden. Jag lever inte då, tänkte jag... Det var fel fokus, allt på skolgången. Det var inte problemet! Botten på pyramiden var inte i balans, jag hade stress och ångest, hade behövt hjälp med det från början." (Ungdom, djupintervju)

"[Det funkar i nya skolan] för att vi har grymma lärare som tar sig tid med oss elever, grym klass och skola, alla är schyssta mot varandra, jag har fått hjälpmedel." (Ungdom, djupintervju)

"Nu [i nya skolan] har jag bra stöd och hjälp. Har lärt mig av erfarenhet. Jag [förstår nu vad jag behöver], är högkänslig, särbegåvad och blir lätt uttråkad." (Ungdom, djupintervju)

Visst finns det riskfaktorer för stor frånvaro som handlar om eleven och dess familjesituation. Här lyfter Ingul (2012) till exempel psykologiska och psykiatriska orsaker, missbruk eller familjeförhållanden som separationer, konflikter, allvarlig sjukdom eller psykisk ohälsa hos familjemedlem samt våld i nära relationer. Men vi skulle vilja att fler reflekterade över om detta är riskfaktorer för frånvaro i sig, eller riskfaktorer för att inte kunna hävda sin rätt till utbildning, anpassningar och särskilt stöd.

En skydds faktor för framtiden är att klara skolan. Många av de som misslyckas med skolan får ändå ett bra liv. Men för många leder tidiga misslyckanden till ett liv i utanförskap. Utanförskapet kan också komma senare i livet, i form av sjukdom, depression, långvarig arbetslöshet eller missbruk. När utanförskapet blir långvarigt medför det inte bara en omfattande social och ekonomisk kostnad för individen som hamnat utanför, utan också för närstående och samhället som helhet. Samhällsekonomin gör en förlust på många miljoner kronor för varje person som hamnar i långvarig beroendeställning av de offentliga systemen (Nilson, Wadeskog, Hök, Sanandaji, 2014). Till det kommer mänskligt lidande och alla barn och unga, som på grund av begränsade möjligheter under skolgången, inte får chans att bidra med sin fulla potential.

3. Rapportens omfattning och syfte

Syftet med den här rapporten är att lyfta fram den problematiska frånvaron, dvs. när frånvaron blir hög oavsett orsak, oavsett om det är sammanhängande frånvaro eller mycket ströfrånvaro och oavsett om den är giltig eller ogiltig. Den behandlar andel elever med en total frånvaro på 10-19 % och över 20 %. Vi gör inga anspråk på att fastställa det exakta antalet elever med hög frånvaro, men genom att tillfråga kommuner och skolledare om deras uppfattning av andelen frånvarande elever får vi även en indikation på vilka storleksordningar det kan handla om. Vi tittar inte heller på orsakerna, eftersom vi anser att skolorna måste ge, och få stöd i att stötta, elever som varit borta mycket oavsett orsak. Vi kallar all frånvaro över 10 % för problematisk i denna rapport.

Under 10 % frånvaro för en elev kan vara oroväckande, men det kan också finnas naturliga förklaringar, att eleven har haft en rejäl förkylning en vecka och sen fått influensan en annan vecka. Under 10 % frånvaro har av den orsaken inte tagits med i vår undersökning.

Att vara borta 10-19 % av höstterminens 20 veckor innebär en frånvaro på ca 2-4 veckor eller en halv till en heldag i veckan. Det är mycket redan det. Att vara borta mer än 20 % innebär att man varit borta en hel dag varje vecka eller mer än 4 veckor. Alltså mer än en hel månad om det varit sammanhängande, det var vad som kallades "hemmasittare" i Skolverkets rapport från 2010. Vi har valt att inte titta på sammanhängande frånvaro enligt denna definition, vår erfarenhet är att många elever med långa återkommande perioder av frånvaro biter ihop och regelbundet försöker att vara i skolan. Går eleven ca en dag i månaden är de inte hemmasittare enligt denna definition. Ändå kan de vara frånvarande nästan 100 %.

Vår erfarenhet är att även en frånvaro på så pass lite som 10 % kan vara problematisk, vare sig den är giltig eller ogiltig och bör uppmärksammas för att kunna sätta in tidiga åtgärder, innan den blir mer omfattande.

Vidare är syftet med rapporten att lyfta såväl kommuner som skolors uppfattning om andel frånvarande elever, förändringar i frånvaron, samt hur frånvaroarbetet går till.

Faktaunderlag för rapporten

Våren 2016 har TNS Sifo, på uppdrag av Prestationsprinsen i samarbete med Skandias stiftelse Idéer för livet undersökt total frånvaro i grundskolan under höstterminen 2015. 487 skolledare och 186 kommuner har svarat på frågor om hur de för statistik, följer upp och arbetar med oanmäld och anmäld frånvaro. Svarsfrekvens bland skolledarna var relativt låg, 13 %, med en viss överrepresentation av friskolor. Det gör att man bör tolka resultaten för skolledarna något försiktigt, men de olika kommuntyperna är väl representerade bland de svarande skolorna, vilket ändå styrker resultaten. Kommunerna hade en god svarsfrekvens, 64,1 %.

TNS Sifo undersökningen kompletterades med ett 10-tal djupintervjuer och samtal genomförda av Prestationsprinsen med skolpolitiker, skolchefer, ansvariga för närvaroteam, rektor och ungdomar med erfarenhet av stor och långvarig frånvaro.

Alla siffror i denna rapport, där inte annan källa anges, hänvisar till TNS Sifo undersökningen. Hela slutsatsen är vår analys och tolkning av Sifos undersökning. För mer om TNS Sifos undersökning, se bilaga Metod.

Total frånvaro

Det är vår erfarenhet att det finns problematisk skolfrånvaro både i den oanmälda och i den anmälda frånvaron, det konstaterar också samtliga av de experter vi djupintervjuat och det stöds av forskning. Flera av de intervjuade lyfte fram att hög anmäld frånvaro i lägre åldrar ofta övergår i hög oanmäld på högstadiet. Det framkommer även i samtalen med elever som har eller har haft stor frånvaro. Enligt Skolinspektionens (2016) uppger två av tre rektorer att de har uppmärksammat oroande giltig frånvaro.

Ålder på eleverna

Vi valde att undersöka mellanstadiet och högstadiet i den obligatoriska grundskolan. Vår erfarenhet är att det är i årskurs 4 frånvaroproblematiken ofta debuterar, men det är i högstadiet den är som störst. Detta har också stärkts av andra undersökningar (Skolinspektionen, 2016).

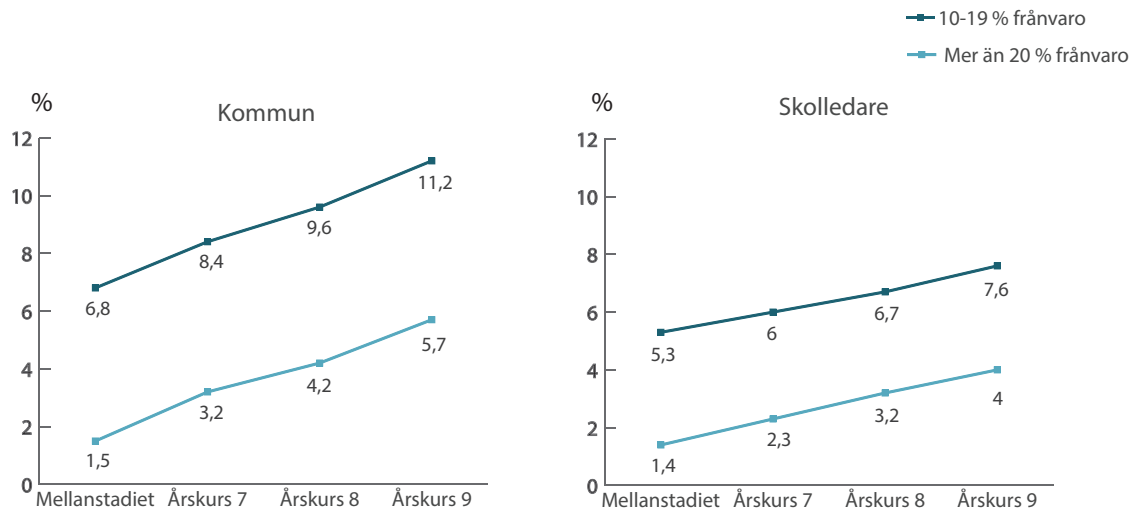
Period för undersökningen

Undersökningen avser frånvaro under höstterminen 2015. Vi ställde också frågor om de senaste tre åren och tankar kring kommande års frånvaro.

4. Resultat

Den angivna frånvarons storlek

Figur 1. Den angivna frånvarons storlek



Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

Den nedre linjen visar medelvärde för andelen elever som angetts ha en frånvaro över 20 %. Vi ser att andelen elever med hög frånvaro ökar signifikant för äldre elever. Vi ser även att kommunernas siffror stämmer någorlunda väl överens med skolledarnas för andelen elever med denna höga frånvaro. Den övre linjen visar medelvärde för andelen elever som angetts ha en frånvaro över 10 %, men mindre än 20 %. Även denna något mildare frånvaro ökar tydligt med åldern, men skiljer sig drastiskt mellan kommuners siffror (11,2 % i åk.9) och skolledares siffror (7,6 % i åk.9).

De flesta skolor (90 %) följer upp både oanmäld och total frånvaro, inte bara ogiltig/oanmäld enligt våra följdfrågor. De svarande fick ange om frånvaron uppskattats eller om den byggde på statistik. Av kommunerna byggde 44-49 % sina svar på statistik (beroende på årskurs) och i skolledargruppen 54-58 % (beroende på årskurs). Undersökningen konstaterade också att i årskurs 7, 8 och 9 är det signifikant fler friskolor än kommunala skolor som uppger att det inte förekommer någon frånvaro på 10-19 % respektive över 20 %.

Som framgår av Figur 1 ökar frånvaron med elevens ålder, det var en förväntad bild. Det är intressant att skolledarnas och kommunernas uppskattning av den högre frånvaron överensstämmer relativt väl, även om skillnaden ökar något med årskurserna. Däremot är deras uppfattning om den lägre frånvaron mer markant olika. Det är inte ovanligt att omfattande frånvaron uppmärksammas, medan mindre omfattande till exempel ströfrånvaro inte uppmärksammas eller registreras (Reid, 2007).

Om andelen frånvarande elever som angetts i undersökningen kan antas gälla för hela Sverige¹ indikerar skolledarnas svar att över 50 000 elever har en stor frånvaro i mellan- och högstadiet. Om kommunernas svar kan antas gälla hela riket, så har vi över 70 000 elever med stor frånvaro. Siffrorna nedan utgår från skolledarnas svar (kommunernas motsvarande svar presenteras inom parentes).

- Över 14 000 (ca 18 000) elever skulle ha en frånvaro på över 20 %
- Mer än 38 000 (över 50 000) elever kan antas ha en frånvaro mellan 10-19 %

¹ Våra beräkningar bygger på antal elever enligt tabell grundskolan – elevstatistik, läsåret 2015-2016, hela riket, SIRIS, Skolverkets Internetbaserade Resultat- och kvalitetsInformationsSystem. Se bilaga 1 Beräkningar.

- Bara i åk 9 skulle knappt 8 000 (över 11 000) ha en genomsnittsfånvaro på ca 2-4 veckor eller en halv till en heldag varje vecka (10-19 %).
- Drygt 4 000 (knappt 6 000) elever i åk 9 skulle i genomsnitt varit borta en hel dag varje vecka, eller mer än 4 veckor under höstterminen. Om elevens frånvaro varit sammanhängande, så har den varit mer än en hel månad, så kallad "hemmasittare" enligt Skolverkets definition i sin rapport från 2010 (>20 %).

Vi gör inget anspråk på att bedöma exakt antal barn med hög frånvaro, men vi vill påvisa att det handlar om väldigt många barn. Om kommuner och skolledare uppskattar att över 50 000 barn har en stor frånvaro finns det all anledning att fundera på om inte Skolverket borde få i uppdrag att samla in även statistik kring frånvaron. Den bör förstås brytas ner på kommunnivå, analyseras och redovisas på samma sätt som övrig statistik.

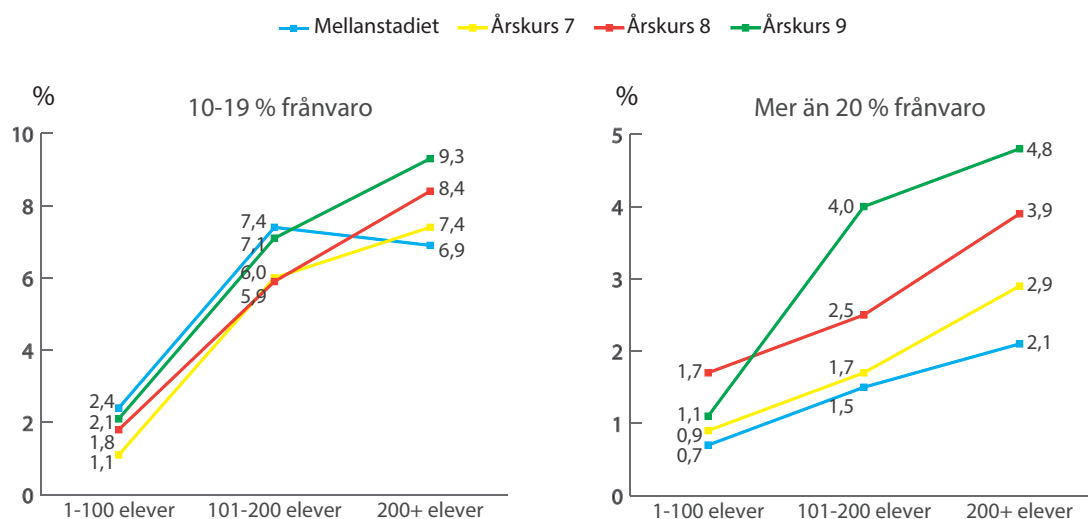
Skolverket (2010) och Skolinspektionen (2016) missar ett stort antal elever genom att endast undersöka ogiltig frånvaro. Det påvisar den stora skillnaden mellan våra resultat och de från Skolverkets år 2010 på 1 650 elever och Skolinspektionen i år på 1 700 elever (i hela grundskolan) med en ogiltig frånvaro på över en månad (ca 20 %). Skolinspektionens kartläggning visar också att 18 000 elever har ogiltig upprepade ströfrånvaro (12 000 elever 2010). Vårt estimat är att över 50 000 elever har en frånvaro över 10 %. Den stora skillnaden från Skolinspektionens totala siffra på knappt 20 000 (18 000 + 1700) förklaras förmodligen till största del av att vi även frågat om anmäld och beviljad frånvaro, så kallad giltig. Den stora ökningen i såväl Skolinspektionens som våra siffror kan ha flera förklaringar, till exempel bättre uppföljning och att frånvaron faktiskt har ökat.

Som en av de intervjuade sa "det är förvånande att inte alla kommuner samlar in statistik" det är först då man hittar fel i systemet, fel i hanteringen och framförallt identifierar eleverna med stor frånvaro. Flera intervjuade framhöll att det är absolut nödvändigt att ha fokus på frånvaron eftersom den lätt tappas bort. Andra skäl de angav är att närvaro är en grundläggande förutsättning för att klara skolan och att arbetet med närvaro ger ringar på vattnet vad gäller systematiska kvalitetsarbetet, värdegrundsarbetet, utvecklandet av lärmiljön, anpassningar och särskilt stöd och mycket mer. Någon av de intervjuade påpekade också att "Skolor som arbetar med detta [skolnärvaron] inser att det inte är ett merarbete, det är en viktig del i allt arbete".

Det är intressant att trots att 80 % av skolorna och drygt hälften av kommunerna (54 %) svarade att de samlar statistik så användes inte statistiken som underlag i mer än 44-58 % av svaren. En av skolcheferna som djupintervjuades, som också svarat på enkäten, berättade att han började att skatta för att det skulle gå snabbt att svara, men såg sen till att få in statistik på resten av frågorna. Så tid är en tänkbar förklaring, en annan kan vara att man helt enkelt inte har god kvalitet på eller kunskap om sin statistik eller kanske att man inte kan dra ut rapporter med enkelhet.

Hur den angivna frånvaron varierar med antal elever på skolan

Figur 2. Hur den angivna frånvaron varierar med antal elever på skolan



Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

Figuren visar medelvärde för elevernas frånvaro uppdelat på antal elever i skolan. I vår undersökning anges frånvaron generellt större ju fler elever som går i den undersökta skolan.

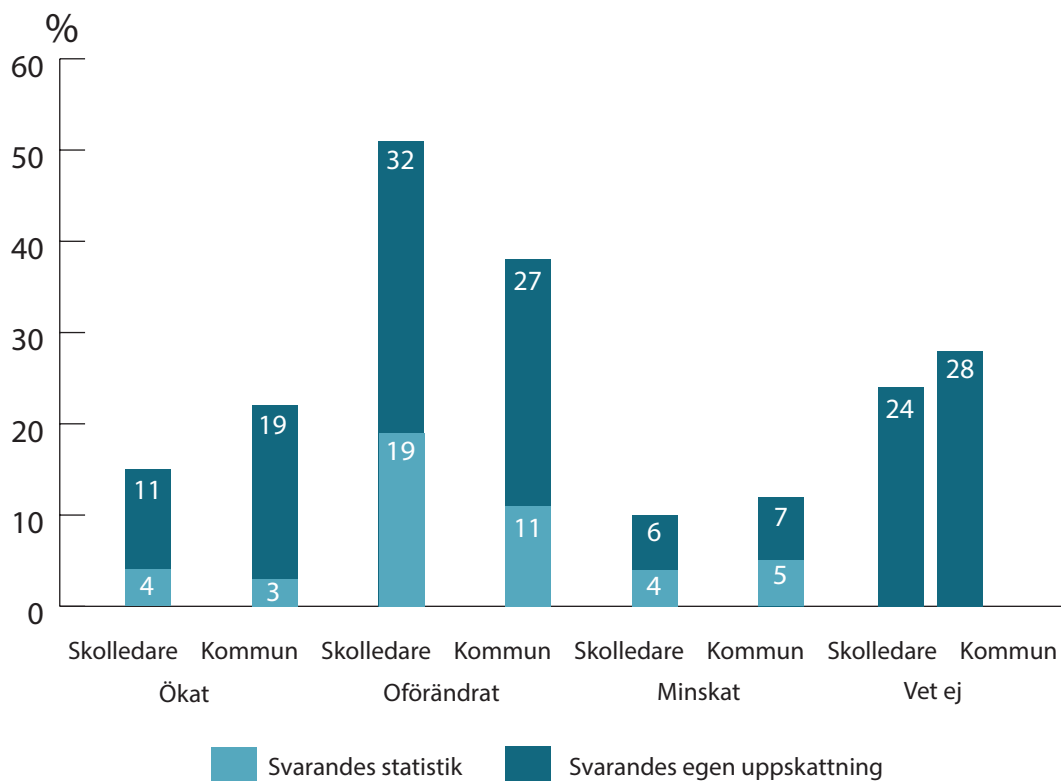
Att frånvaron är större i skolor med många elever bekräftas av några djupintervjuer, men inte av alla. Enligt Adolfsson (2014) går det att statistiskt säkerställa att elever på större skolor generellt sett har en högre grad av frånvaro och att det är vanligare med avhopp (sammanställningen täckte även gymnasieåldern) än på mindre skolor. Vidare fann också Adolfsson att flera studier pekar på att elevers närvaro, graden av skolavhopp, elevers känsla av samhörighet och delaktighet och engagemang för sitt skolarbete på ett generellt plan tenderar att gynnas av den mindre skolan. Samtidigt betonar Adolfsson att frågan om vad som ligger bakom skolmisslyckande är alltför komplex vilket gör det problematiskt att isolera skolstorleken som en oberoende faktor.

Tänkbara orsaker kan vara att det blir en större anonymitet bland många elever, gemenskapen delas upp i mindre grupper, det blir oftare en stökig och bullrig miljö, det blir kanske svårare för skolpersonalen att känna igen, skapa relation och komma ihåg elevernas situation och behov. Det ställs större krav på ett systematiskt och strukturerat kvalitetsarbete kring till exempel anpassningar och särskilt stöd. Detta styrks av Adolfsson (2014) som konstaterar att den sociala sammanhållningen på en mindre skola är större, det är enklare att skapa nära relationer för både elever och lärare, vilket skapar större förutsättningar för lärare att engagerar sig i sina elevers lärande. Vidare menar Adolfsson att det också kan finnas ett socialt tryck i de mindre skolorna som gör det svårare för elever att inte närvara. I en av djupintervjuerna framhöll en av de ansvariga för ett närvaroteam att de mindre skolorna i deras kommun ofta låg i villaområden medan de stora skolorna ligger i förortsområden. De var inte säkra på om den större frånvaron i skolor med många elever verkligen berodde på storlek eller socioekonomisk bakgrund eller något helt annat.

Mellanstadiet har en avvikande kurva från övriga årskurser. Det kan finnas flera förklaringar till det. En kan vara att man i en stor skola kanske har mer fokus på de yngre årskurserna för man vet att många yngre elever, även utan någon problematik, kan uppleva mycket folk, äldre barn, hög ljudmiljö med mera, som utmanande. Man kan eventuellt i högre grad skydda och kompensera mellanstadiet eleverna.

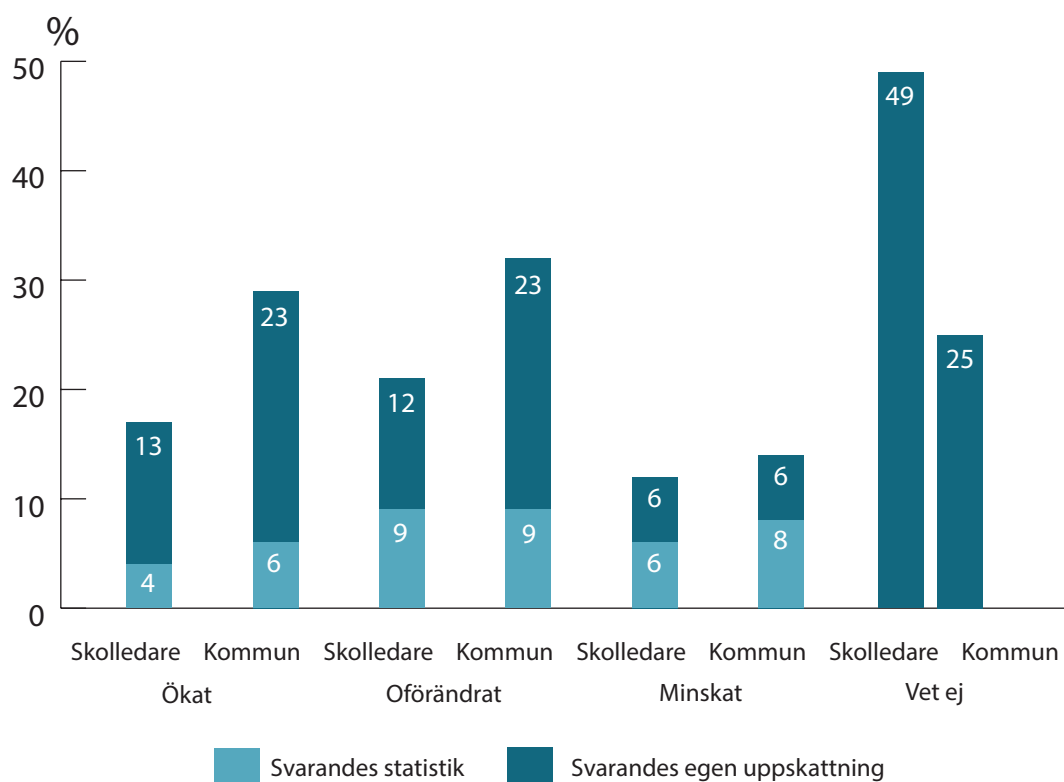
Frånvarons förändring de senaste tre åren

Figur 3a. Har den problematiska frånvaron i mellanstadiet ökat, minskat eller är den oförändrad i kommunen/ditt rektorsområde jämfört med för 3 år sedan?



Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

Figur 3b. Har den problematiska frånvaron i högstadiet ökat, minskat eller är den oförändrad i kommunen/ditt rektorsområde jämfört med för 3 år sedan?



Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

Det är svårt att se några tydliga trender i uppfattningen av förändringen i den problematiska frånvaron bland de svarande. Men fler tror att frånvaron ökat, än att den minskat på både hög och mellanstadiet, 17 % respektive 29 % på högstadiet och 15 % respektive 22 % på mellanstadiet.

Det vanligaste svaret från skolledarna om frånvaroförändring på mellanstadiet var "oförändrad" (ca 50 %). Och vanligaste svaret om förändringen på högstadiet "vet ej" (50 %). Det vanligaste svaret från kommuner och skolledare om förändringen på mellanstadiet (38 %) och högstadiet (32 %) var oförändrad.

Relativt många skolledare (50 % högstadiet, 24 % mellanstadiet) och kommuner (25 % högstadiet, 28 % mellanstadiet) anser sig inte kunna ge ett svar på denna fråga.

Enligt figur 3 är det relativt få som svarar att frånvaron ökat i förhållande till andra svarsalternativ sammanlagt. Det är intressant eftersom frånvaron har ökat enligt Skolinspektionens undersökning (2016) och vi får signaler på detta i vårt arbete med problematisk skolfrånvaro. I såväl mellanstadiet som högstadiet anger trots allt en större andel skolledare och kommuner att frånvaron ökat än andelen som anger att den minskat. Fler kommuner anger en ökning än skolorna, störst är skillnaden i andel som anger att frånvaron ökat på högstadiet där 29 % av kommunerna säger att den ökat, till skillnad från 17 % av skolorna.

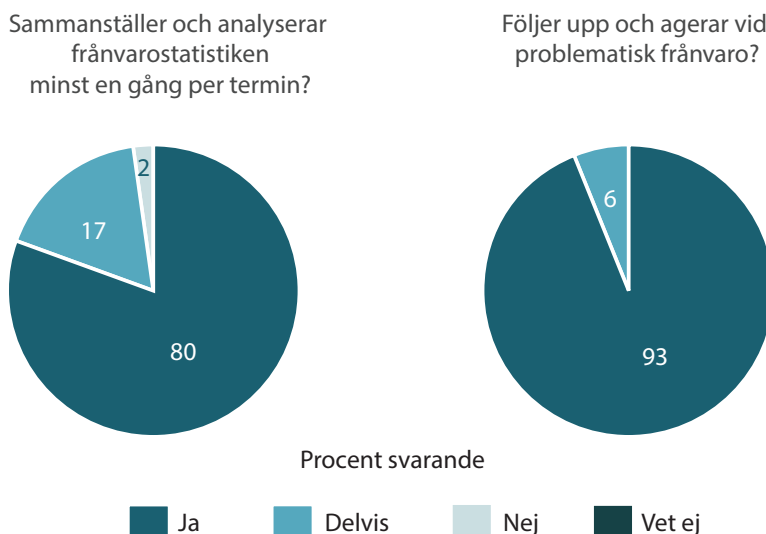
Det är ingen större skillnad i andel skolor och kommuner som angett "tveksam, vet ej" i mellanstadiet, men i högstadiet finns det en stor skillnad, 49 % av skolledarna och 25 % av kommunerna.

Samtidigt finns det något motsägande i denna fråga i förhållande till frågorna nedan om hur skolor och kommuner arbetar. Där framgår att många kommuner och de flesta skolor samlar statistik och att så gott som alla följer upp problematisk skolfrånvaro. Denna fråga om förändring handlar inte om hur mycket frånvaron ökat eller minskat, endast om den ökat eller minskat. Ändå vet inte ca 25 % av de svarande skolledarna och kommunerna om frånvaron ökat eller minskat och en siffra avviker, hela 49 % av kommunerna vet inte om frånvaron minskat eller ökat på högstadiet, där de samtidigt anger frånvaron som högst, 17 % i åk9. Dessutom har en stor andel av de svarande inte använt sig av statistik utan uppskattat om frånvaron ökat eller minskat. Vi menar att detta indikerar att frånvaron inte är i fokus och att en stor del, såväl skolledare som ansvariga kommuntjänstemän, inte ser till att regelbundet få statistik om läget och hur frånvaron i kommunen och skolan förändras. Om man såg till att detta gjordes och rapporterades så skulle inte en så stor del av svaren på denna ganska enkla fråga vara uppskattade och det skulle inte vara så många "tveksam, vet ej" svar. Man borde kunna svara baserat på statistik även om inte en rapport eller systemet finns framför en.

Hur man arbetar med frånvaron

Skolor

Figur 4. På skol- eller rektorsområdesnivå, har eller gör ni följande?

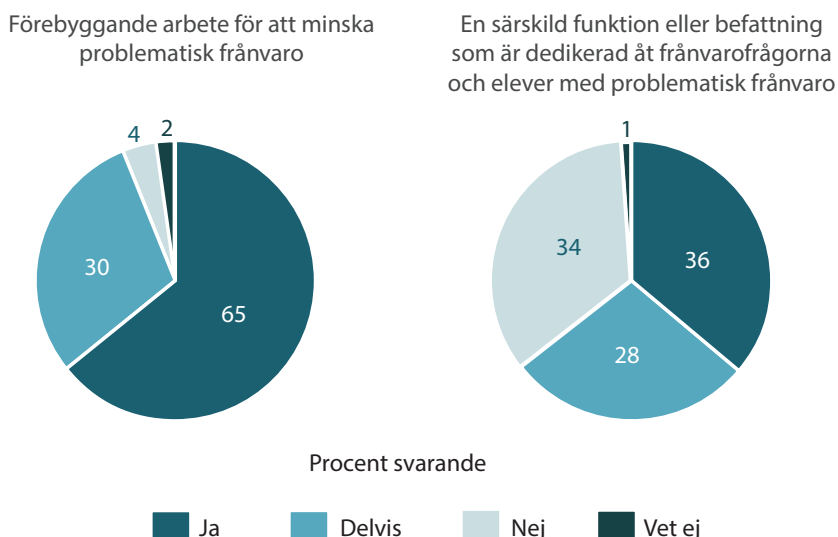


Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

80 % av skollärdarna sammanställer och analyserar sin frånvarostatistik minst en gång per termin. Fler, 99 % anger att man följer upp och agerar vid problematisk skolfrånvaro. 90 % av skolorna anger i följdfråga att de följer upp både oanmäld och total frånvaro.

Nästan alla skolor i vår undersökning följer upp och agerar på frånvaro, men ändå är det 20 % som inte regelbundet sammanställer och analyserar sin frånvarostatistik. Utifrån våra djupintervjuer med skolchefer, kommunpolitiker och närvaroteam kan vi konstatera att många skolor inte har full kontroll på frånvaron. De intervjuade anser att det behövs en välfungerande statistik, analys och stöd från den kommunala förvaltningen för att kunna säkerställa att elever inte drabbas. Samtidigt vittnar en av rektorerna som intervjuats att då det fungerar i frånvaroarbetet på skolan behövs inget centralt stöd. Skolan har lyckats få tillbaka 100 % av sina hemmasittare till skolan, utan något stöd från den kommunala förvaltningen. Skolan har fått så gott rykte att de får ta emot hemmasittare från andra skolor och lyckats även med dem som varit borta från undervisningen i upp till två år. Det finns också forskning som tyder på att det mest effektiva är när frånvaroarbetet genomsyrar hela verksamheten och när alla berörda parter som vårdnadshavare, skola, socialtjänst samarbetar (Levy, 2008). Vi kan kanske konstatera att så länge inte alla skolor fungerar så väl som denna rektors skola, så behövs arbetet centraliseras för att kunna driva ett effektivt arbete som vilar på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Figur 5. På skol- eller rektorsområdesnivå, har eller gör ni följande?

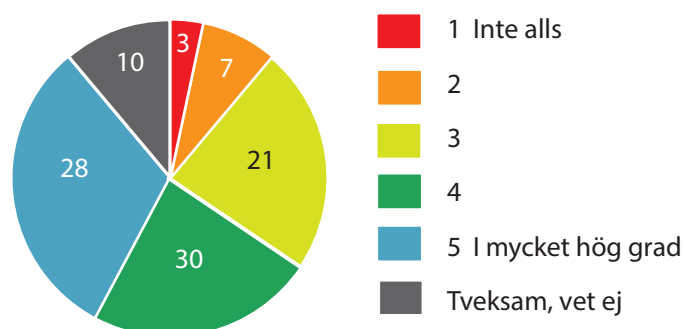


Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

Majoriteten har ett arbete för att förebygga problematisk skolfrånvaro, 65 % helt och hållet och 30 % delvis. Det betyder att 95 % arbetar på något sätt förebyggande. Samtidigt kan man tolka resultatet som att 36 % kan göra mer. Bara en dryg tredjedel har en särskild funktion dedikerad åt frånvaroarbetet.

Det är bra att så många skolor har ett förebyggande arbete, men samtidigt är det oroande att 36 % svarar bara delvis, inte alls eller vet inte om de arbetar med det. Det är mer än en tredjedel av skolorna i undersökningen. Att endast 36 % av skolorna har en dedikerad funktion kan vara oroande, men behöver inte vara det. Om skolan kommit långt i sitt arbete kan det vara bra att det är en del av allt annat, men om skolan inte har fokus, så kan frånvaron komma att tappas bort bland allt annat högprioriterat arbete (se resonemang ovan under skolledare).

Figur 6. Enligt skollagen har kommunerna ett stort ansvar för att alla elever fullgör sin skolgång. I vilken grad anser du att din kommun tar detta ansvar?



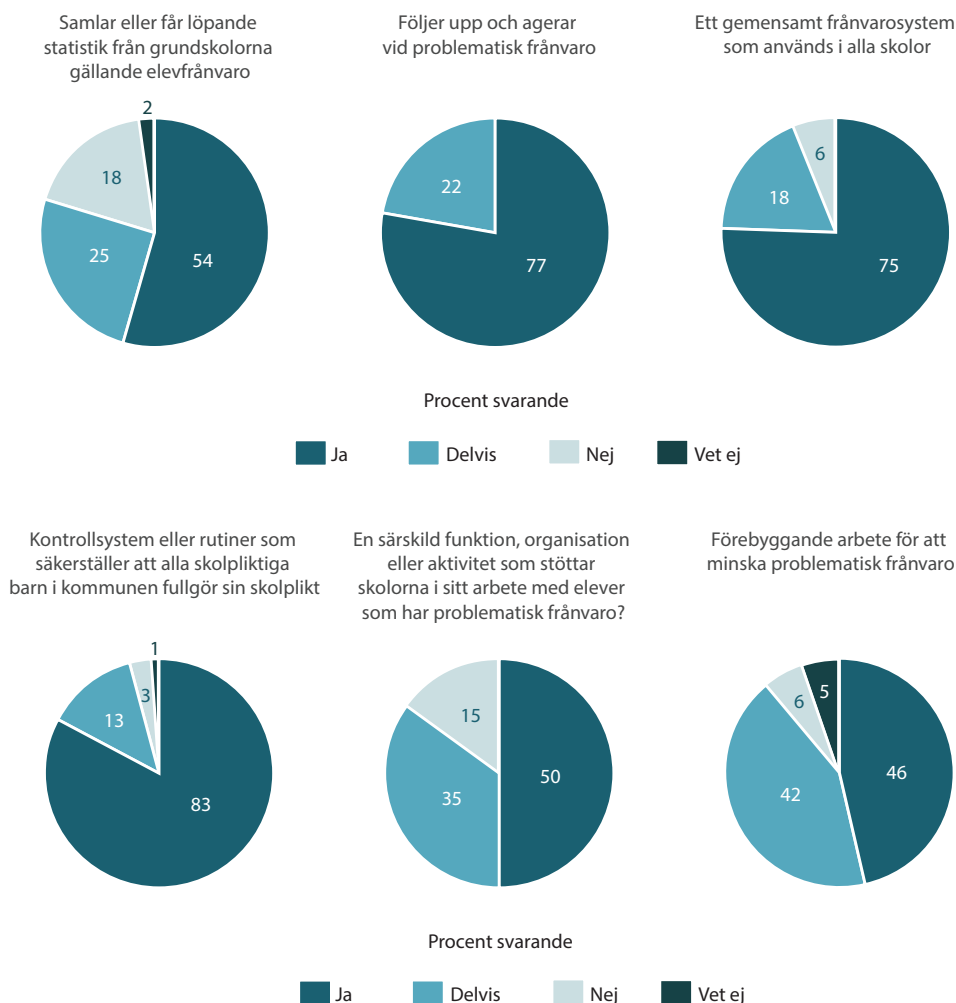
Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

De flesta skolor (58 %) anser att kommunen tar sitt ansvar för att alla elever fullgör sin skolgång. 10 % att de inte alls eller i låg grad tar detta ansvar.

Det skulle kunna vara oroande att 10 % anser att kommunen inte alls eller i låg grad tar ansvar för att elever fullgör sin skolgång, 21 % att de varken gör det bra eller dåligt och att 10 % inte har en åsikt. Det skulle kunna tolkas som att 31 % (det vill säga de som svarat inte alls, ganska dåligt eller varken bra eller dåligt), skulle kunna önska sig ett större ansvarstagande från kommunens sida. Det kan också tolkas som att 79 % tycker det fungerar som förväntat.

Kommuner

Figur 7. Inom er kommunala förvaltning, har eller gör ni följande?



Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

Ca hälften (54 %) av kommunerna svarar ja på att de löpande samlar in statistik från grundskolorna om frånvaron. Samtidigt svarar hela 99 % att de följer upp och agerar på problematisk skolfrånvaro. 75 % av de svarande har ett gemensamt frånvarosystem som används i alla skolor. I följdfrågor angav 76 % av kommunerna att de följer upp både oanmäld och total frånvaro. Och 12 % att de samlar in statistik från friskolorna i kommunen, 63 % av kommunerna som svarat har friskolor i sin kommun.

83 % svarar att de säkerställer att alla barn fullgör sin skolplikt. Men på en annan fråga svarar (som inte finns med i denna figur) 64 % att de inte samlar statistik över frånvaron bland skolpliktiga barn som fullgör sin skolplikt utanför kommunen. Dessutom är 18 % tveksamma/ eller inte vet om det gör det.

46 % har ett förebyggande arbete för att minska problematisk frånvaro.

I undersökningen framkom också att 50 % svarar att de har en särskild funktion som stöttar skolorna i sitt arbete med problematisk frånvaro. De vanligaste svaren på frågan om vilken eller vilka funktioner eller aktiviteter kommunen har för att stötta skolorna i deras arbete med elever som har problematisk frånvaro var Central elevhälsa (84 %) och Centralt pedagogiskt stöd (45 %). I undersökningen framkom också 34 % av kommunerna erbjuder stöd till friskolorna i kommunen.

77 % av kommunerna i vår undersökning svarar ja på att de följer upp och agerar på frånvaro. Läger vi till de som delvis gör det är de 99 %. Men bara drygt hälften samlar in statistik från de egna grundskolorna. Här finns en intressant skillnad som vi tar upp grundligare under diskussion nedan.

Det är bra att majoriteten av kommunerna (75 %) har kommungemensamma frånvarosystem som används av alla skolor i kommunen. Detta underlättar arbetet med frånvaro inom förvaltningen enligt Sveriges Kommuner och Landsting (2013). Samtidigt finns det en motsägelse i detta och att endast 54 % samlar in statistik från sina grundskolor. Det ter sig orimligt att inte kommunen skulle kunna ta ut statistik ur ett sådant kommungemensamt system. Detta kan bero på att många kommuner (se nedan) saknar riktlinjer kring frånvaroarbetet i sin interna förvaltning, kanske finns statistiken, men den tas inte ut och än mindre analyseras den.

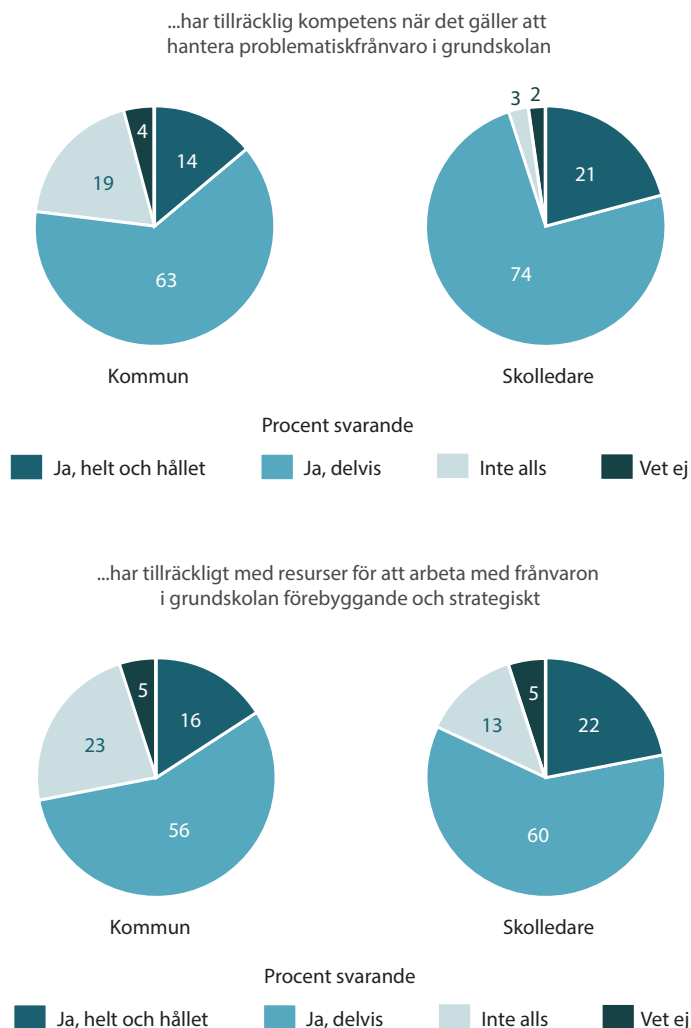
Knappt hälften av kommunerna har ett förebyggande arbete. Det skulle kunna medföra att det blir svårt att arbeta med tidiga insatser, vilket enligt Reid (2002) har sex gånger större chans att lyckas än när elevernas frånvaro blivit konstant. Om ja och delvis räknas ihop är det trots allt 88 % av kommunerna som har någon form av förebyggande arbete.

Att hälften (50 %) av kommunerna inte har, eller endast delvis har, en dedikerad funktion för problematisk frånvaro kan vara oroande, men behöver inte vara det. Om kommunen kommit långt i sitt arbete kan det vara bra att det är en del av det löpande arbetet inom till exempel central elevhälsa eller centralt pedagogiskt stöd, men frånvaron kan komma att tappas bort bland alla andra högprioriterade frågor som dessa hanterar. Eftersom många kommuner saknar interna riktlinjer (se nedan) för sitt frånvaroarbeta så kan detta vara anledning till oro. Samtliga djupintervjuer med kommuner som startat närvaroteam, alltså en särskilt dedikerad funktion, har bland annat motiverat detta med att när ansvaret ligger på funktioner som har många andra uppgifter på sitt bord får inte denna grundläggande fråga tillräckligt fokus.

I uppföljningen av närvaron bland friskolor finns viss otydlighet i lagstiftningen. Kommunen har ett ansvar att se till att rätten till utbildning kommer samtliga skolpliktiga barn tillgodo, uttryckt som säkerställa att de fullgör sin skolplikt (Skollagen 2010:800, 7 kapitlet 22 §). Det står i samma lagrum att det ligger på friskolorna själva att snarast lämna uppgift till hemkommunen när skolpliktig elev utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag. Det står inte att kommunen proaktivt ska begära information kring närvaron. Samtidigt finns det skrivet att hemkommunen har rätt till insyn så att den ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen (Skollagen 2010:800, 10 kapitlet 41 §).

Stöd, riktlinjer, kompetens och resurser

Figur 8. I vilken grad upplever du att ni på kommunal/skolnivå -



Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

14 % av kommunerna svarade att kompetens finns, 21 % av skolledarna. 16 % av kommunerna och 22 % av skolledarna ansåg att de har tillräckligt med resurser för att arbeta med frånvaron förebyggande och strategiskt. Ungefär lika många (23 respektive 13 %) ansåg att de inte alls har sådana resurser.

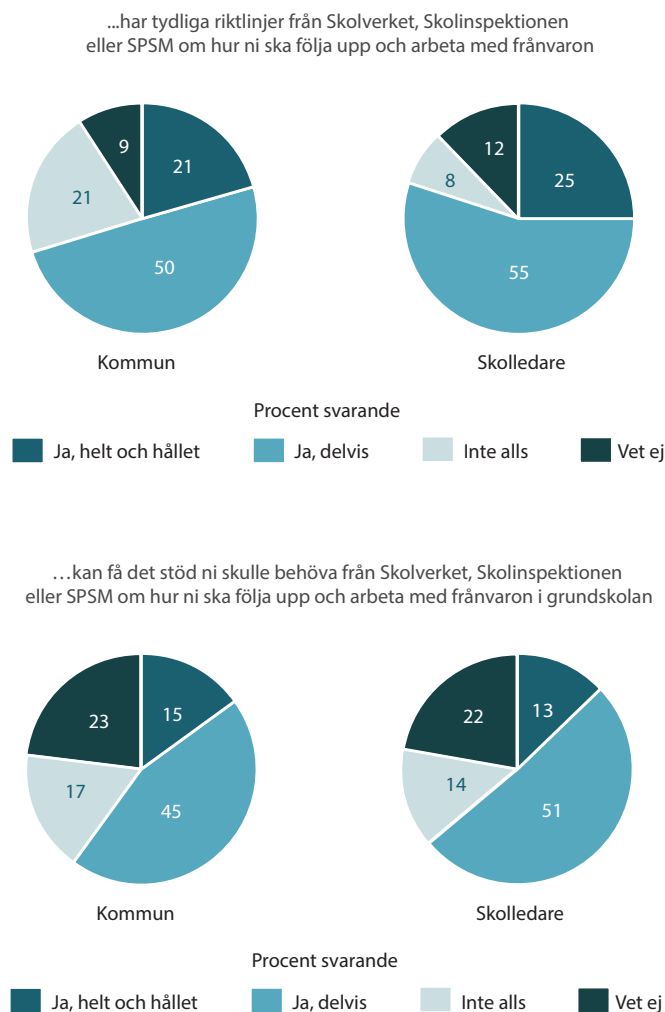
Att en så stor andel av skolor och kommuner svarar att de behöver mer kompetens för att hantera problematisk frånvaro tyder på självinsikt. Det visar på ett behov av kompetensutveckling på båda nivåerna. Något att ta till sig för kommuner och skolmyndigheter, men även av skolor och kommuner själva att här och nu prioritera och sätta sig in i denna fråga genom egen kompetensutveckling, erfarenhetsutbyte med andra skolor och kommuner, ta in kompetens utifrån med mera.

Kompetensbristen stämmer också med resultaten av våra djupintervjuer. En gemensam slutsats är att det tar mycket lång tid att utveckla kompetens såväl inom den kommunala förvaltningen som i skolorna. De närvaroteam som intervjuats och arbetat i flera år konstaterar att de nu har kontroll på frånvaron, men inte att den minskat. Kan de på något sätt påskynda eller påbörja de processerna för kompetensutveckling är mycket vunnet för de barn som idag inte kan gå till skolan alls eller delvis.

Frågan om resurser är inte uttryckt som ekonomiska, tidsmässiga eller några andra specifika resurser varför de svarande kan tolka frågan brett. Det kan tolkas positivt att endast 13 respektive 23 % anser att de inte alls har resurserna och att 72 respektive 82 % tycker att de har eller delvis har. Men samtidigt kan det tolkas negativt att 79 respektive 83 % tycker att de inte alls har eller bara delvis har tillräckliga resurser för att arbeta med frånvaron förebyggande och strategiskt.

Stöd och riktlinjer från skolmyndigheterna

Figur 9. I vilken grad upplever du att ni på kommunal/skolnivå -



Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

21 % av kommunerna och 25 % av skolledarna tyckte att de helt och hållet har tydliga riktlinjer från Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) om hur de ska följa upp och arbeta med frånvaron. Samtidigt anser 21 % av kommunerna och 8 % av skolledarna att sådana riktlinjer inte finns alls.

15 % av kommuntjänstemännen och 13 % av skolledarna tycker att de helt och hållet kan få det stöd de skulle behöva från Skolverket, Skolinspektionen och SPSM. 17 % respektive 14 % soavar att de inte får något stöd alls.

Svaren "Ja, delvis" och "inte alls" visar att 71 % av kommunerna och 63 % av skolledarna inte anser att riktlinjerna är tillräckligt tydliga. 62 % av kommunerna och 65 % av skolledarna svarar att det inte fullt får det stöd de skulle behöva.

Det framstår som att en majoritet av skolorna och kommunerna svarar att de har behov av mer stöd och tydligare riktlinjer i sitt arbete med problematisk skolfrånvaro som skolmyndigheterna inte tillgodoser.

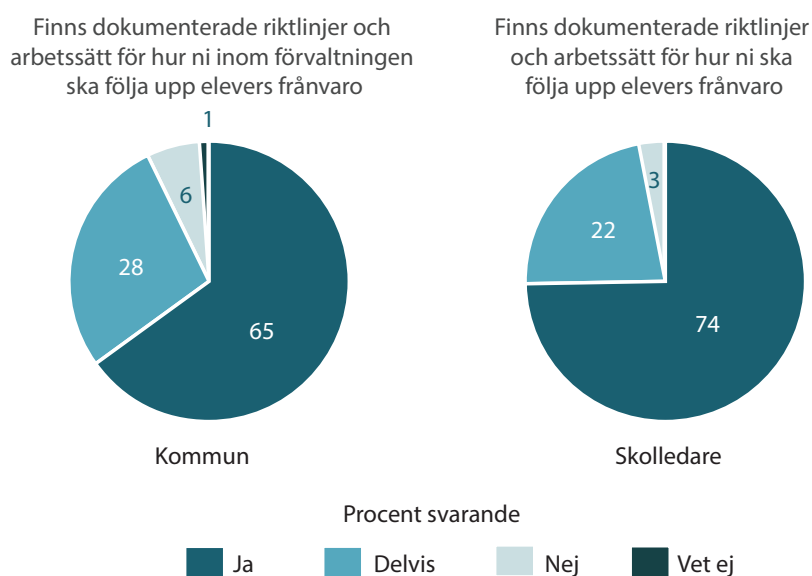
"Kommunen följer inte upp skolpliktsärenden. Vi skulle behöva riktlinjer för ärendehantering och hur vi ska/kan/bör arbeta för att få tillbaka eleverna till skolan." (Svar, öppna frågor)

"Begränsade stödinsatser vid hög frånvaro. Det ligger nästan uteslutande på skolan att agera vid hög frånvaro och mycket litet eller inget stöd ges från andra" (Svar, öppna frågor)

Samtidigt kan man invända att det verkar finnas mycket som skulle kunna utvecklas på lokal nivå enligt denna undersökning, som att börja regelbundet följa upp och analysera sin frånvarostatistik och dra slutsatser från den, samt lära av andra som kommit längre. Det finns mycket kompetens och kunskap kring problematisk skolfrånvaro, och arbetet med den, som inte varje skola och varje kommun kan förväntas eller bör lägga tid på att testa eller uppfinna själva. Det skulle kunna vara definitioner av frånvaro, vilka procent av frånvaro som ska följas upp (för jämförbarhet), typiska mönster att hålla utkik efter i sin analys av frånvaro, var ansvar ska ligga osv.

Stöd och riktlinjer internt

Figur 10. Stöd och riktlinjer internt



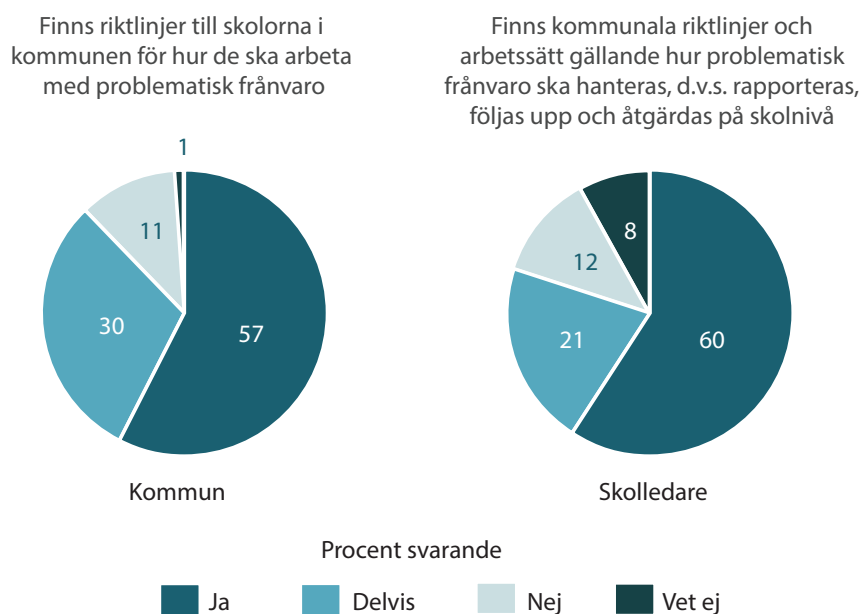
Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

Vad gäller det interna arbetet i verksamheterna anger 96 % av skolorna och 93 % av kommunerna, att det finns, eller delvis finns, riktlinjer och arbetssätt för hur frånvaro ska följas upp inom den kommunala förvaltningen respektive på den egna skolan. 65 % av kommunerna och 74 % av skolledarna svarar ja, helt och hållet. Samtidigt betyder det att 25 % av skolorna och 34 % av kommunerna helt eller delvis saknar riktlinjer och arbetssätt.

Att så många har eller delvis har riktlinjer hur frånvaron ska följas upp är förstås positivt, samtidigt är det oroande att en fjärdedel av skolorna och en tredjedel av kommunerna inte har några. Detta är endast en fråga om de finns, inte vad de innehåller. Därför kan inget sägas om kvalitet och innehåll, vilket förmodligen varierar stort. Många kommuner har till exempel en åtgärdsstrappa som innehåller vem om ska göra vad allt eftersom frånvaron håller i sig eller förvärras, sista steget brukar vara skolpliktsanmälan till nämnden. Det är en riktlinje och till viss del ett arbetssätt, men den innehåller inte alltid hur skolan kan förebygga frånvaron och främja närvaron.

Stöd och riktlinjer från kommun till skola

Figur 11. Stöd och riktlinjer från kommun till skola



Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

Drygt 60 % av skolledarna i undersökningen anger att de har kommungemensamma riktlinjer och arbetssätt gällande hur problematisk skolfrånvaro ska hanteras, rapporteras, följas upp och åtgärdas på skolnivå. Lägg till de som svarar att det delvis finns blir det 81 %. Något färre (57 %) av kommunerna svarar ja på att det finns riktlinjer från kommunen till skolorna, hur skolorna ska arbeta med problematisk skolfrånvaro. Tar vi med ja delvis anger något fler (87 %) kommuner att de har eller delvis har riktlinjer till skolorna.

Det verkar som om skolor och kommuner har en överensstämmande bild på att kommunen har riktlinjer och arbetssätt till skolorna gällande hur frånvaron ska hanteras. En liten skillnad syns i att ca 80 % av skolorna, men 90 % av kommunerna anger att riktlinjer finns, även i Skolinspektionens rapport (2016) anger 90 % av kommunerna att riktlinjer finns.

När sambanden i vår undersökning analyseras ser vi att de skolor som har det stöd de behöver från Skolverket, Skolinspektionen, SPSM, kommun eller huvudman i större utsträckning svarar att det inte finns någon frånvaro på mellanstadiet. För högstadiet finns det inga signifikanta skillnader i frånvaron vad gäller om man anser sig ha riktlinjer eller stöd från ovannämnda instanser.

De skolor som sammanställer och analyserar frånvaron regelbundet samt har dokumenterade riktlinjer tycker att samarbetet med kommunen gällande frånvaron fungerar ganska eller mycket bra i större utsträckning än de som inte gör/har detta.

Ur ett barnrättsperspektiv är det oroande att 1/3 av kommunerna inte har interna riktlinjer kring hur de ska följa upp frånvaron inom den egna förvaltningen. De har ju det yttersta ansvaret för att skolpliktiga barn får sin rätt till utbildning. Dessutom har bara drygt hälften svarat ja på att de har riktlinjer till sina skolor.

Det skulle kunna vara så att många skolor kommit längre än kommunerna i sin insikt om komplexiteten och därmed i behoven av stöd och riktlinjer internt och från kommunen. Medan kommuner kanske uppfattar övergripande riktlinjer och funktioner inom förvaltningen, där ansvaret för skolfrånvaro delas med flera andra arbetsuppgifter, som bra stöd.

Flera av våra intervjuade tog upp att de studerat andra kommuners riktlinjer, och insett att de är mycket olika. Som en av de ansvariga för ett närvaroteam påpekade, har många kommuner en åtgärdsstrappa med vem som ska kalla till vilket möte, men inte så mycket om när och hur aktiviteter ska genomföras. Det kan vara stor skillnad enligt vår erfarenhet om till exempel ett automatiskt sms anses vara en tillfredställande åtgärd eller om en utsedd person ska ringa vårdnadshavarna och fråga om det är något i skolan som orsakat frånvaron vid elevfrånvaro. En del riktlinjer innehåller vad som ska kartläggas kring frånvaron samt, vid vilka nivåer skolan ska reagera, medan andra saknar detta helt.

Vi ser i djupintervjuerna att de kommuner som fokuserat länge på sitt frånvaroarbeta har mer vägledning i sina riktlinjer till skolorna. Det kan vara vilka frånvaronivåer som ska analyseras, tips kring vad som kan vara oroande, hur kontakta vårdnadshavare och elev, vad ska frågas, om stor frånvaro – vad ska en kartläggning innehålla och hur ska den gå till osv.

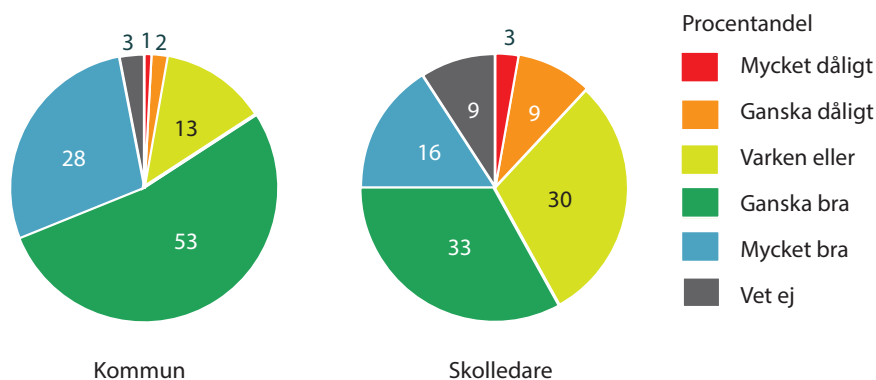
Det framstår att en majoritet (ca 60–70 %) av skolorna och kommunerna har behov av mer stöd och tydligare riktlinjer i sitt arbete med problematisk skolfrånvaro som inte tillgodoses av skolmyndigheterna.

”Kommunen följer inte upp skolpliktsärenden. Vi skulle behöva riktlinjer för ärendehantering och hur vi ska/kan/bör arbeta för att få tillbaka elever till skolan” (Svar, öppna frågor)

”Begränsade stödinsatser vid hög frånvaro. Det ligger nästan uteslutande på skolan att agera vid hög frånvaro och mycket lite eller inget stöd ges från andra” (Svar, öppna frågor)

Samarbetet mellan kommuner och skolor

Figur 12. Hur bra eller dåligt tycker du att ert samarbete är med grundskolorna i kommunen respektive kommunen när det gäller den problematiska frånvaron?



Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

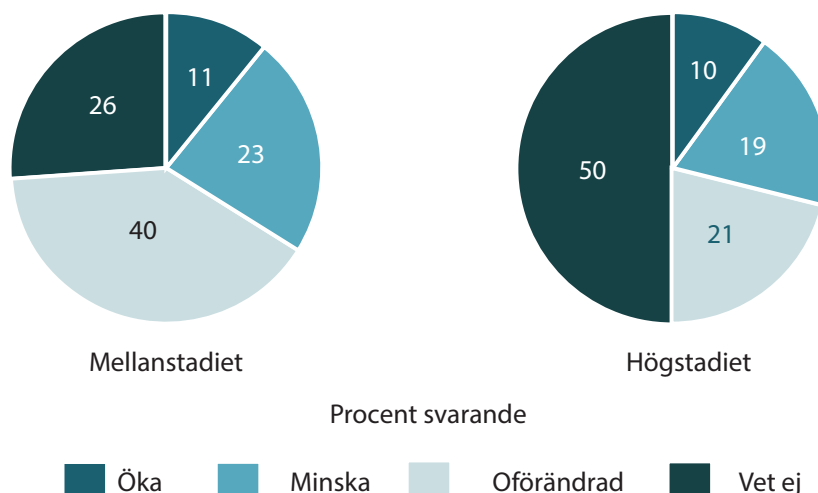
Bland kommunerna tyckte 81 % att samarbetet fungerade ganska bra eller bra. Motsvarande siffra bland skolledarna var 49 %, 12 % tycker att samarbetet fungerar dåligt eller mycket dåligt. Motsvarande siffra hos kommunerna är endast 3 %.

Kommunerna är markant mer nöjda med samarbetet med skolorna kring problematisk frånvaro och tycker i mycket mindre grad att samarbetet fungerar dåligt. Det kan bero på att det finns en skillnad i förväntningarna på vad ett samarbete ska innehålla. Det kan också bero på att skolorna, enligt vår undersökning, verkar ha kommit längre än kommunerna i att samla in statistik, följa upp och åtgärda, de har något oftare riktlinjer, de grundar fler svar på statistik med mera. I djupintervjuerna framkom att de skolor där närvaroteam eller andra varit inne och stöttat skolor med frånvaron, har det successivt byggts upp ett intresse för frånvaroarbetet, samt en förståelse för vikten av frånvaroarbeta som en del av skolans hela

arbete. Samtidigt går det mycket trögt på andra skolor där såväl frånvarorapporteringen som intresset för problematiken är låg. I de situationerna kan det vara så att funktionerna i den kommunala förvaltningen inte förankrat sitt arbete och arbetssätt lokalt på skolorna. Då blir det inte ett samarbete utan en hjälpinsats från högre ort. Den här stora skillnaden i hur kommunerna tycker att samarbetet mellan kommunen och skolan fungerar i förhållande till hur skolorna svarat, tyder på att det finns förbättringsmöjligheter i samarbetet.

Frånvarons förändring de kommande tre åren

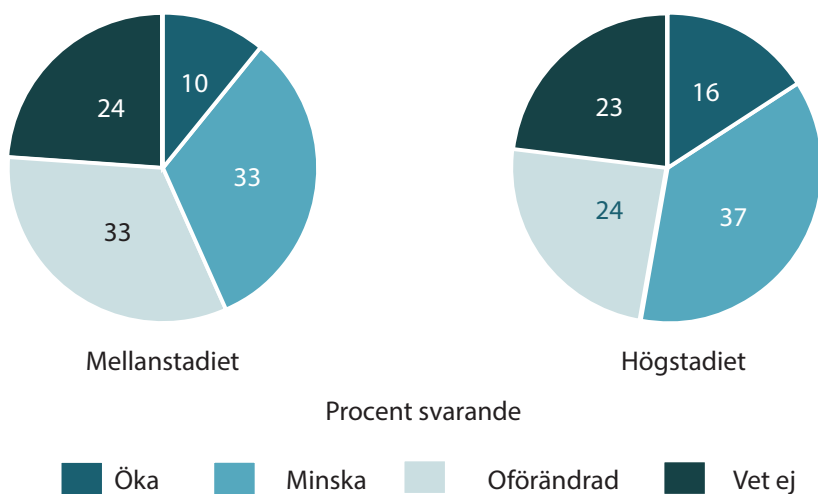
Figur 13. Skolledare: Tror du att andel elever i rektorsområdet med problematisk skolfrånvaro kommer att öka, minska eller vara oförändrad på tre års sikt?



Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

Det är endast ca 10 % av skolledarna som tror att den problematiska skolfrånvaron kommer att öka, medan dubbelt så många, ca 20 % tror att den kommer att minska. Det är hela 50 % som inte vill uttala sig om någon prognos för framtiden för sina högstadieelever.

Figur 14. Kommuner: Tror du att andel elever i kommunen med problematisk skolfrånvaro kommer att öka, minska eller vara oförändrad på tre års sikt?



Källa: TNS Sifo undersökning för Prestationsprinsen, april 2016

Kommunerna har svarat något annorlunda än skolledarna angående högstadiet och 16 % tror att frånvaron kommer att öka där. Men samtidigt tror de i mycket högre grad att frånvaron kommer att minska, 33 % mellanstadiet och 37 % högstadiet.

Det är intressant att relativt få tror att frånvaron kommer att öka kommande år, eftersom den uppfattning vi möter i vårt arbete är att frånvaron ökar och är ett växande problem. I tidigare fråga om förändring de senaste tre åren (ovan) angav en större andel av de svarande att frånvaron ökat än minskat. I denna fråga om kommande tre år anger tvärt om en större andel av de svarande att frånvaron kommer att minska än öka. Det hade varit intressant att veta varför de tror att denna ökning kommer att avta och frånvaron i stället till och med minska. Vi ställde följdfrågan om varför de svarande angett att frånvaron kommer att öka, men inte om varför den kommer att minska, vilket hade tätt sig mer intressant i efterhand.

Hur de svarande skattat uppgifter eller använt statistik

26-28 % av skolledarna i vår undersökning har skattat antal elever i rektorsområdet. 15 % av kommunerna har skattat antal skolpliktiga elever i kommunen. Av skolledarna har 54-58 % skattat frånvarons storlek under höstterminen 2015. Av kommunerna har 44 % (mellanstadiet) 49 % högstadiet skattat frånvarons storlek.

I vår fråga om frånvaron ökat bygger en mindre del av svaren på statistik och fakta (Kommuntjänstemän 23 % för högstadiet, 19 % för mellanstadiet; Skolledare 19 % för högstadiet, 27 % för mellanstadiet). Övriga har skattat sina svar. Detta trots att majoriteten av skolorna (80 %) och 54 % av kommunerna angett att de samlar statistik, samt 99 % av både skolor och kommuner följer upp och agerar vid problematisk skolfrånvaro.

Att många av svaren i vår undersökning bygger på skattade uppgifter kan man tolka som ett tecken på att kommuner eller i viss mån skolor inte har överblick eller kontroll över situationen. Men det visar också på ett engagemang. Man vill svara, man har en uppfattning, man tar inte lättaste vägen ut genom att svara "vet ej". Det pekar på att skolfrånvaro är en viktig fråga som engagerar, och kan betyda att de svarande faktiskt har en så pass bara kunskap om och kontroll på frånvarons storlek att man inte behöver gå in i system eller leta fram senaste siffrorna. Men om man för statistik och följer upp frånvaron regelbundet är det ändå något som inte stämmer då man inte kan svara på om frånvaron ökat eller minskat (inte hur mycket) baserat på statistik.

Att många skattat skulle också kunna bero på att de svarande inte har full kontroll på frånvarosituationen eller tid att svara, och därför är tvungna att uppskatta. Det framkommer i våra djupintervjuer att orsaker kan vara att man följer upp och agerar på individnivå, men sammanställer inte regelbundet på skolnivå, kommunnivå eller över tid. Det kan också bero på att en skola eller kommun nyligen börjat följa upp och analysera frånvaron, statistik kanske saknas, kompetens att hämta information kan saknas, tekniska begränsningar i frånvarosystemet eller att man inte hade statistiken lättillgänglig då man svarade på enkäten.

5. Slutsatser

Man kan fråga sig om Sverige idag säkerställer alla barns rätt till utbildning. Vi kan konstatera att mycket tyder på att vi har många elever med en hög frånvaro. Det vittnar såväl Skolinspektionens fördjupade analys som denna rapport om. Om Prestationsprinsens undersökning av skolledares och kommuners uppfattning av skolfrånvaro som är genomförd av TNS Sifo kan antas gälla för hela landet, indikerar den att mer än 50 000 elever i Sverige har en frånvaro över 10 %, eventuellt så många som 70 000. Den lägre siffran är skolledarnas svar och den högre kommunernas svar. Om vi utgår från 50 000 elever så skulle över 14 000 av dem ha en frånvaro på över 20 % och cirka 38 000 har en frånvaro på mellan 10-19 % (mellanstadiet och högstadiet). Om vi utgår från 70 000 elever så är motsvarande siffror knappt 20 000 med en frånvaro på över 20 % och över 50 000 med en frånvaro på mellan 10-19 %. Vi vet också att enligt Skolinspektionen (2016), Autism- och Aspergerförbundet (2016) och US Department of Education (2016) så går en del av dessa elever inte alls till skolan under lång tid, så kallade "hemmasittare".

10-20 % frånvaro och över 20 % är mycket frånvaro. 10 % frånvaro innebär att en elev är borta i genomsnitt drygt en halv till en dag i veckan, eller 2-4 veckor om det skulle vara sammanhängande. 20 % motsvarar i genomsnitt en dag per vecka eller mer än fyra veckor på en termin.

Vi gör inga anspråk på att hittat några exakta siffror. Vi vill med vår undersökning och analys påtala att mycket tyder på att det finns många elever med stor frånvaro och att arbetet med frånvaron inte verkar ske på ett systematiskt och väl fungerande sätt.

Hemkommunernas ansvar för alla barns rätt till utbildning

Enligt vår undersökning kan det finnas en risk för att ett barns problematiska frånvaro inte upptäcks tidigt, eller över huvudtaget, av kommunerna. Vårt förslag är att undersöka en lösning för uppföljning av skolpliktiga barns skolnärvaro som liknar det kommunala aktivitetsansvaret. Då följs närvaron upp ur ett barnperspektiv, utifrån individen, inte utifrån respektive skola. Det innebär att kommunen säkerställer att alla barn folkbokförda i kommunen har en skolplacering och god närvaro, inte att skolor hör av sig om frånvaron är stor.

Kommunen ska se till att eleverna i dess grundskolor fullgör sin skolgång (skollagen 2010:800, 7 kap 22§). Vidare ska hemkommunen se till att skolpliktiga barn som inte går i deras grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning (skollagen 2010:800 kap 7 21§). Bara hälften av kommunerna i vår undersökning samlar in statistik över närvaron i sina egna grundskolor, trots att 75 % anger att de har kommungemensamma system. Bara 12 % samlar in statistik från friskolorna i kommunen. 83 % av kommunerna svarar att de säkerställer att alla skolpliktiga barn i kommunen fullgör sin skolplikt. Men samtidigt anger 64 % av kommunerna att de inte samlar någon statistik över frånvaron bland skolpliktiga barn som fullgör sin skolplikt utanför kommunen, lägg till det att 18 % är tveksamma/eller inte vet om det gör det. I våra intervjuer har vi också ställt frågan om kommunerna gör en fullständig analys av att alla folkbokförda barn faktiskt går i skolan, inte bara att alla skolor rapporterar om alla sina inskrivna elever. Här rådde lite tvekan och otydlighet i svaren. Bara en av de djupintervjuade svarade entydigt ja på att de gör en sådan fullständig analys.

Här finns svårigheter i att medborgare inte alltid är folkbokförda där de bor, är nyanlända med mera. Det kan finnas oklarheter i vad hemkommunen kan kräva i rapportering från andra skolor än sina egna. Dessa skolor kan ha andra sätt att redovisa och följa upp närvaron.

Vad hemkommunen kan kräva av och stötta friskolor med

Det finns en otydlighet i lagstiftningen kring hemkommuners möjlighet till uppföljning av skolplikten/rätten till utbildning. Hemkommunen är ansvarig för att deras skolpliktiga barn går i skolan, men de har inte tillsyn över friskolorna i kommunen. Det har Skolinspektionen. Detta är en motsättning i lagstiftningen som en av våra djupintervjuade skolchefer påpekade. Otydlighet i lagstiftningen innebär att kommunen har ett ansvar att se till att rätten till utbildning kommer samtliga skolpliktiga barn tillgodo, uttryckt som säkerställa att de fullgör sin skolplikt (Skollagen 2010:800, 7 kap 22§). I samma lagrum står det vidare att det ligger på friskolorna att snarast lämna uppgift till hemkommunen när skolpliktig elev utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag. Det står inte att kommunen proaktivt kan begära information kring närvaron. Samtidigt finns det skrivet i skollagen att hemkommunen har rätt till insyn så att den ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen (2010:800, 10 kapitlet 41 §).

Ur ett barnrättsperspektiv är det ett problem att stöd från kommunal förvaltning till skolor kring problematisk frånvaro ses som ett stöd till skolan, vilket gör att bara en tredjedel av kommunerna i vår undersökning låter friskolorna ta del av detta. Stödet bör enligt oss ses som stöd/åtgärder för att garantera kommunens skolpliktiga medborgare, som har rätt till ett fritt skolval, sin skolgång. Samtidigt framkom det i djupintervjuerna med närvaroteam och skolchefer att deras kommuner oftast har ett bra frivilligt samarbete med de flesta friskolorna. I vår undersökning var det endast 12 % av kommunerna som samlar frånvarostatistik från friskolor. 34 % av kommunerna låter friskolor ta del av kommunens stödjande verksamhet. I djupintervjuerna ser vi att även då stöd erbjuds, kan det vara begränsat, till exempel att man ger stöd på skolnivå, men inte stöd på individnivå, vilket ibland drabbar enskilda elever. Om en elev går i en friskola, kanske en liten fristående, där skolan inte förmår att hantera elevens situation, drabbas barnet hårt. Skolan lyckas inte, ändå får de inte ta del av kommunens insatser. Här skulle man kunna argumentera att friskolan har en annan huvudman, som borde ta sitt ansvar. Vilket kan ligga något i om vi talar om de större koncernerna. Men av de fristående aktörer som driver grund- eller gymnasieskola har 85 % endast en skola (Friskolornas riksförbund, 2016). De har liksom de kommunala skolorna inga andra resurser än den ordinarie personalen och den skolpeng de tilldelas. Det kan finnas olikheter i hur kommuner fördelar ersättning/skolpeng mellan kommunala respektive fristående skolor och därmed har olika förväntningar på vad som ska ingå i den ersättningen, till exempel i arbetet med skolfrånvaro.

Ur ett barnrättsperspektiv borde inte säkerställandet av att barns rätt till utbildning tillgodoses påverkas av vilken skola man valt. Det verkar som om det fria skolvalet skulle kunna påverka om en elev med stor frånvaro upptäcks och om skolan får stöd i sitt arbete.

Insamling och uppföljning av närvarostatistik

För att få kontroll och arbeta strukturerat måste statistik samlas in och analyseras. Närvaron måste få mer fokus i skolor och kommuner. Vi ser i denna undersökning, lite varierande mellan kommuner och skolledare, relativt höga siffror vad gäller insamling av statistik, uppföljning, förekomst av riktlinjer osv. Ändå indikerar undersökningen en stor frånvaro. Det pekar på att arbetet som görs inte är effektivt och tillräckligt främjande och förebyggande. Att även efter insatser så är frånvaron på oacceptabla nivåer. Det här har noterats även i andra länder (Maynard, Mccrea, Pigott, Kelly, 2013).

Nationellt

Skolverket borde få i uppdrag att samla in statistik över frånvaron, både giltig och ogiltig. Den bör brytas ner på kommunnivå, analyseras och redovisas ur flera aspekter på samma sätt som övrig statistik. Det skulle kunna vara skillnader mellan könen, socioekonomisk bakgrund, föräldrars utbildningsnivå, svensk och utländsk bakgrund, skolform, nyanlända med mera. Det borde även vara intressant att bryta ner på faktorer som inte har med individen att göra, som skolämne (tidigare studier har visat på att närvaron och deltagandet i idrott och hälsa är lågt), storlek på skola, storlek på klass, om gjorda satsningar verkar ha effekt osv. Detta eftersom enligt Reid (2008) så visade tidig forskning på 1960-talet att den vanligaste orsaken, i alla fall i Storbritannien, var en ogynnsam hemsituation. Reid menar vidare att senare forskning på 80-talet, bl.a. av honom själv visar på att en kombination av sociala, psykologiska och institutionella faktorer påverkar ihållande frånvaro i hög grad. Till skillnad mot tidigare studier hävdade också Reid att skolrelaterade faktorer ofta var den utlösande faktorn för hög frånvaro och orsaken till ökande frånvaro.

Kommuner och andra huvudmän

Vi tror en anledning till att uppföljningen och insatser inte verkar fungera fullt ut bland annat beror på att kommunen förlitar sig på att skolor ska höra av sig och att kommunen behöver utveckla sitt interna arbete och sitt stöd till skolorna. Vi ser i denna undersökning att nästan hälften av kommunerna inte samlar statistik kring frånvaron, trots att 75 % anger att de har kommungemensamma system för närvaron. De saknar stöd och vill ha tydligare riktlinjer från skolmyndigheterna. Många kommuner anser sig dessutom sakna kompetens och resurser. Vi tror att det är kommunerna och övriga huvudmän som måste ta det övergripande ansvaret att säkerställa barns rätt till skolgång. De kan göra mer och sätta större fokus på denna fråga utan att vänta på de tydligare riktlinjer och mer stöd de idag saknar från skolmyndigheterna.

Även om de svarande totalt anger ett stort antal elever med stor frånvaro, är det ett fåtal eller inga elever på respektive skola. Många skolor är små, och det är förmodligen orimligt att varje skola ska ha fullständig kompetens att arbeta tillbaka elever till skolan. På samma sätt är det eventuellt orimligt att varje enskild skola ska arbeta fram riktlinjer och arbetssätt. Genom att kommun eller annan huvudman har central expertis och budget för arbetet med elever som har svårast problematisk skolfrånvaro blir arbetet förmodligen mer effektivt och framgångsrikt.

Skolor

Det borde ligga på varje skola att inte bara följa upp frånvaron på individnivå, utan även sammanställa statistik på organisationsnivå, analysera, se mönster och arbeta förebyggande och främjande. Om skolor får övergripande riktlinjer kring analys av statistik och hur de kan arbeta bra med frånvaron, så slipper varje skola uppfinna helt egna sådana. Varje skola måste ha ett strukturerat arbetssätt och ansvariga för att uppmärksamma och arbeta med frånvaron och analysera närvaron, ta reda på när, var, med vem det fungerar och vad är unikt för de situationerna. Det gäller både för det vardagliga arbetet som mentor och i elevhälsoteamet, såväl som för det systematiska kvalitetsarbetet och uppföljningen.

"Grejen jag funderar mest på är då jag är i skolan, temat här är frånvaron, så är det även i skolorna." (Ungdom, djupinteroju)

Statistik är ett effektivt redskap, inte onödig administration

Det finns ett motstånd mot "administration" och ökad rapportering inom skolan idag (Läraryrket, 2013, 2016). Vad som är administration och vad som är effektiv och användbar dokumentation, det vill säga kvalitetshöjande enligt Sandén (2015), beror till stor del hur man utformat och använder den. Nyttan och användbarhet är nyckelord. Insamling och analys av närvarostatistik, är ett verktyg, ett medel att målstyra och att kunna påvisa att mål nås, att insatser är effektiva, vilket borde vara till nytta i skolans dagliga arbete och i det systematiska kvalitetsarbetet.

Statistiken kommer till viss del att vara mer eller mindre tillförlitlig, Levy (2008) menar att rapporteringsgraden är mycket olika i olika skolor och ibland av olika lärare, vidare säger han att det kan finnas tekniska problem med vad som går att plocka ut ur systemen. Det kan också vara handhavande problem då närvaro ska rapporteras, statistik ska plockas fram och analyseras. Dessutom kan frånvaro tolkas och redovisas olika. Vår erfarenhet är också att det är mycket olika om och hur skolor justerar och redovisar vid avvikelser från ordinarie schema till exempel anpassad studiegång eller schemabrytande aktiviteter. Om inte närvarokontrollen fungerar smidigt kan diskussion uppstå om hur mycket tid lärare ska lägga på närvarokontroll. Allt detta är frågor som kommer fram successivt och kan åtgärdas eller förbättras. Vi kan säkerligen också finna bättre tekniska lösningar som minskar arbetet, eller så konstaterar vi att närvarokontroll är ett bra sätt att lära sig namn och att uppmärksamma varje individ, varje dag. Every student, every day är Obama administrationens namn på arbetet att minska långvarig, kronisk, skolfrånvaro (US National Education Department, 2015).

Statistik kan vara ett redskap att tidigt identifiera elever som har en hög frånvaro och den kan också ge information om personal, fysiska lokaler, fördelning av resurser, schemaläggning med mera som främjar eller förebygger frånvaro. Om vi tidigt, i bemärkelsen snabbt, ser då problem uppstår kan vi förhindra långvarig och omfattande frånvaro som kräver stora insatser och mer ekonomiska resurser (Reid, 2012). På sikt blir detta "extra-arbete" ett effektivt förebyggande arbete och ökar antagligen tillgängligheten i skolan för fler än elever med stor frånvaro (enligt våra djupintervjuer). Därför handlar inte idén om bättre statistisk uppföljning och analys om ytterligare administration.

Om statistik, analys av denna och ett närvaroarbeta enligt vissa övergripande krav och riktlinjer blir obligatoriska för skolor och kommuner, kan det bli möjligt för Skolinspektionen att granska detta.

Skattade uppgifter eller statistik

Om en majoritet av de tillfrågade samlar statistik och nästan alla följer upp frånvaron, borde både kommuner och skolor ha bra kännedom om antal elever och i vilken grad eleverna är borta. Då skulle svaren kring andelen frånvarande elever och förändring av frånvaron kunna baseras på statistik även om man inte har tid att gå in i system eller leta reda på rapportering då enkäten fylls i. Särskilt i en fråga som den om frånvaron ökat eller minskat de senaste tre åren. En stor del av svaren kring antal, andel elever och förändring bygger på uppskattningar. Det är förstås också en tolkningsfråga vad som är användande av statistik eller uppskattning. Om svarande är det minsta osäker på exaktheten i sina siffror är det säkrare att ange att man uppskattat siffrorna. Det är också förståeligt eftersom denna undersökning har relativt många frågor och såväl skolledare som ansvariga kommuntjänstemän har mycket på sina bord.

Frånvaroarbetet verkar inte effektivt

Frånvaron verkar vara hög, trots att 99 % följer upp och agerar. Det tyder på att uppföljningen inte är effektiv. Det kan bero på det som vår undersökning tyder på, att såväl kommun som skola agerar reaktivt då skola eller mentor hör av sig, i stället för proaktivt genom att reagera på regelbunden och strukturerad uppföljning av den frånvarostatistik som faktiskt finns tillgänglig för analys.

Det finns ett problem i att förlita sig på att frånvaron snarare rapporteras än upptäcks med egna medel. Majoriteten av våra djupintervjuer med kommunrepresentanter konstaterar att många skolor inte har full kontroll på den stora frånvaron. Det finns varierande kunskap och förståelse ute på skolorna. Alltså finns det en risk när kommunen förlitar sig på att skolor ska höra av sig. Detta styrks också av erfarenheter från till exempel New York (Levy, 2008). De tre kommuner vi intervjuat som har närvaroteam, har gett teamen mandat att söka upp skolor, eftersom det inte höll att lita på att rektorer skulle höra av sig.

Stöd och riktlinjer

Skolor och kommuner anger att den problematiska frånvaron är omfattande, samtidigt som de svarar att det finns riktlinjer internt och från kommun till skolorna. Det antyder att det finns en förbättringspotential i riktlinjernas utformning. De ligger ju till grund för hur arbetet utformas och det verkar inte fullt effektivt enligt resonemanget ovan. Det behövs väl genomtänkta övergripande riktlinjer på alla nivåer, både för arbetet internt på respektive nivå, och från skolmyndigheterna till kommuner/huvudmän, och från dem till skolorna. Vi rekommenderar skolmyndigheterna att utveckla övergripande riktlinjer och stöd som fokuserar brett, på mer än tolkning av lagar och förordningar, utan även på beprövad erfarenhet av vad som faktiskt fungerar i praktiken.

Vi anser att riktlinjer behöver innehålla förebyggande och främjande arbete på kommunal och skolnivå, även på nationell nivå. De åtgärdsstrappor som finns i många kommuner är en riktlinje, till viss del ett stöd och arbetssätt, men den innehåller ofta vem som ska göra vad allt eftersom frånvaron håller i sig eller förvärras. Sista steget brukar vara skolpliktsanmälan till nämnden, i stället för att som slutsteg i trappan ha att eleven ska vara tillbaka i skolan.

Vi tror att en effektiv förändring skulle kunna vara att utbildningsansvariga nämnder regelbundet följer upp de i kommunen folkbokförda barnens frånvaro och att den redovisas på nämndens sammanträden. När frånvaron blivit omfattande och långvarig skulle rutinerna i första hand kunna vara att ansvariga inom förvaltningen och skolläda redovisar vad som gjorts enligt skollag, riktlinjer och ansvar. Först i andra hand kommer en diskussion om skolpliktsanmälan och eventuella viten till vårdnadshavare. En checklista kan upprättas eftersom det inte kan ligga på nämndledamöterna att ha full kontroll i detalj på interna riktlinjer, lagar osv.

Skolor och kommuner behöver tydligare övergripande stöd och riktlinjer för hur arbetet med frånvaro ska hanteras. Detta för att säkerställa kvaliteten i arbetet och att detta vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. I undersökningen framstår att en majoritet av skolorna och kommunerna saknar tydligt stöd och tydliga riktlinjer från skolmyndigheterna i sitt arbete med problematisk skolfrånvaro. En majoritet av skolorna saknar riktlinjer från sin kommunala förvaltning.

Enligt den här undersökningen skulle mycket kunna utvecklas på lokal nivå, här och nu, utan stöd från kommun eller skolmyndigheter. Det skulle kunna vara att regelbundet följa upp och analysera sin frånvarostatistik och dra slutsatser från den, samt lära av andra som kommit längre. Samtidigt finns det mycket kompetens och kunskap kring problematisk skolfrånvaro och arbetet med den som inte varje skola och varje kommun kan förväntas eller bör lägga tid på att pröva eller uppfinna själva. Det skulle kunna vara definitioner av frånvaro, vilka procent av frånvaro som ska följas upp (för jämförbarhet), typiska mönster att hålla utkik efter i sin analys av frånvaro, var ansvar ska ligga (nämnd, förvaltning, skola) osv. Det är typiskt sådant som ska finnas i övergripande nationella riktlinjer.

Den stora frånvaron indikerar att kommuner och skolors interna riktlinjer, som majoriteten har, inte är effektiva. Dessutom har en fjärdedel av skolorna och en tredjedel av kommunerna inte några interna riktlinjer. Ur ett barnrättsperspektiv är det senare oroande eftersom kommunerna har det yttersta ansvaret för att skolpliktiga barn får sin rätt till utbildning. Dessutom har bara drygt hälften av kommunerna svarat ja på att de har riktlinjer till sina skolor.

Följder av ett ineffektivt arbete med frånvaron

Problematisk skolfrånvaro påverkar den enskilda elevens skolresultat negativt. Om den problematiska skolfrånvaron är omfattande påverkas i sin följd nationell kunskapsnivå och skolresultat. Frånvaroarbetet är ett grundläggande arbete, en förutsättning för bättre skolresultat. Det framhåller flera av de intervjuade, det är även vår erfarenhet och stöds av forskning av bland annat Reid (2012). Reid menar att genom ett arbetssätt där man bygger elevers självförtroende, samt deras läs- och skrivkunskaper så minskar frånvaron. En av de

intervjuade uttryckte att "det ger ringar på vattnet". Detta gäller säkert även på nationell nivå. De tre team som intervjuats arbetar både på skol- och individnivå, och de intervjuade menade att förebyggande arbetet ger resultat för många elevgrupper, inte bara de med stor frånvaro.

Skolfrånvaro får inte tillräcklig prioritet, och kan växa eller fortgå, om den inte finns med på ett tydligt sätt i skolornas och kommunernas uppföljning. En dedikerad funktion för problematisk skolfrånvaro kan vara en fördel, speciellt i början av en verksamhets fokuserande arbete med detta. 36 % av skolorna och 50 % av kommunerna i vår undersökning svarar ja på att de har en särskild funktion dedikerad åt problematisk skolfrånvaro. Då kompetensen och effektiva arbetssätt för frånvaron finns på plats, kan det fungera att integrera frånvaroarbetet i övriga rutiner. Men det tar tid att bygga upp en sådan kompetens. I våra djupintervjuer med kommunföreträdare som har en dedikerad funktion, närvaroteam eller liknande, framhöll man nyttan av att just ha en sådan för arbetet med stor frånvaro. De menar att de frånvarande eleverna inte syns, inte pockar på, därför händer det för ofta att skolor inte tar tag i just frånvarande elever och inte heller söker hjälp och stöd. En utagerande elev man tampas med dagligen eller en elev med tydliga inlärningssvårigheter som är i skolan kan man inte lika lätt förbise. Samtidigt, de som är så kallade "hemmasittare", det vill säga som inte går i skolan och spenderar i huvudsak sin tid i hemmet, kan på ett sätt vara enklare att nå, man vet var de finns. Men om de har psykisk ohälsa, tappat förtroendet för skolan, gör det i protest mot ett dåligt fungerande system med mera kan det vara mycket svårt att agera och hitta fungerande åtgärder. Flera av ungdomarna vi djupintervjuat tappade förtroendet för skolan och några för vuxenvärlden, vilket tar tid att bygga upp igen. Så gott som alla ungdomarna och flera av de övriga som djupintervjuats lyfter fram vikten av att tala med de elever det berör.

"La mest skulden på mig själv då, men sen då jag blev äldre mer arg och kritiserade skolan. Blev pratad om istället för pratad med. Förstod att jag skadade mig själv. [Till slut hittade jag] mer vilja att gå, än lida av skadan de skapade." (Ungdom, djupintervju)

"Vuxenvärlden sträckte inte ut handen" "Du förstår inte, du är barn" (Ungdom djupintervju)

[Om jag förstod vad jag behövde?] Svårt, om man hade försökt tala med mig så hade jag kunnat säga vad jag ville. Ganska vettig redan då. (Ungdom, djupintervju)

Ur ett barnrättsperspektiv får det inte vara så att om rätten till utbildning tillgodoses beror på vilka vårdnadshavare eller andra företrädare eleven har. De intervjuade tjänstemännen framför att frånvarande elever lättare hamnar i skymundan än elever med annan problematik, då måste de ha en talesperson som ligger på för att få förändring. Enligt Sven Bölte, Professor och föreståndare på Center of Neurodevelopmental Disorders at Karolinska Institutet, lägger vårdnadshavare till barn med en neuropsykiatrisk diagnos ca 1500 timmar mer på omsorg av sitt barn än vad som är brukligt (Lärarnas nyheter, 2011). Det gäller att ha driftiga och kunniga företrädare, till exempel vårdnadshavare. Detta konstateras också i våra intervjuer med ungdomar som lyfter fram sina föräldrars eviga kamp, som de är oerhört tacksamma för.

Behov av uppföljning oavsett orsaker till frånvaron

Det spelar ingen roll om frånvaron är anmäld eller oanmäld, stor frånvaro får konsekvenser. Dessutom tyder mycket på att det på många håll finns omfattande fel i rapporteringen av frånvaro. I vårt arbete ser vi sällan att omfattande anmäld frånvaro räknas som problematisk. Flera av de intervjuade kommer in på att möjligen är det enklare att närma sig eleven och vårdnadshavaren då skolan kan utgå från sjukdom. Men i de mer utarbetade riktlinjerna för frånvarohantering framgår det att skolan ska börja med att fråga om det kan vara något i skolan som orsakat frånvaron, inte att det är "fel" hos eller på eleven t.ex. skolk, ointresse eller liknande.

Elever som har eller har haft en problematisk frånvaro behöver mötas med ett genomtänkt agerande för att komma ikapp och komma in i den sociala gemenskapen. Spelar det någon roll

om en elev har varit borta länge på grund av svår olycka eller sjukdom, för att skydda lillebror mot våld i hemmet, för att eleven inte får de Anpassningar och särskilt stöd den behöver, för att eleven är mobbad, för att föräldrarna tar med dem till Thailand eller vad det än må vara?

Anmäld och oanmäld frånvaro

Vi hävdar att all omfattande skolfrånvaro är ett problem. Oavsett om denna är giltig eller ogiltig, anmäld eller oanmäld. För en del elever behöver den inte bli särskilt omfattande för att bli ett problem. I den Sifo-undersökning som ligger till grund för denna rapport har därför total frånvaro undersökts, det vill säga både anmäld och oanmäld. Det skiljer sig från Skolverkets och Skolinspektionens tidigare undersökning som gått på skollagens formulering kring frånvaro som i huvudsak är "om en elev ... utan giltigt skäl uteblir...". Enligt Skolverket (2013) är giltig frånvaro exempelvis sjukdom eller beviljad ledighet.

Vi anser att det är problematiskt att tala om giltig och ogiltig frånvaro. I ett närvarosystem kan man se anmäld/beviljad eller oanmäld frånvaro. Det kan finnas giltig oanmäld frånvaro, de som glömt att rapportera frånvaro som beror på sjukdom. Det kan också finnas ogiltig anmäld frånvaro, man har till exempel anmält frånvaro och åkt på semester trots att ledighet inte beviljats. Dessutom kan skola och vårdnadshavare vara oense om det rör sig om giltig eller ogiltig frånvaro om till exempel eleven är hemma på grund av psykisk ohälsa eller psykosomatiska besvär. Därför bör all frånvaro följas upp och även omfattande giltig frånvaro vara föremål för stöd och insatser.

Uppföljning och definitioner av frånvaro

10 % kan vara en bra lägsta nivå att följa upp, förmodligen har en del av eleverna som då identifieras en ännu mer omfattande frånvaro. Det framkommer i alla intervjuer med personer som arbetar med närvarosystemen att det finns en stor felmarginal. Oftast har eleverna mer frånvaro än vad som rapporteras. Någon nämnde att de elever som uppmärksammas för stor frånvaro ofta har ytterligare 10-15 % mer än vad som anges. Detta beror på att de flesta system har närvaro som defaultvärde, så när lärare missar att rapportera blir det närvaro. Det kan vara att man missar för hela klassen eller att en elevs frånvaro inte noteras för att den pågått så länge att man inte tänker på eleven som frånvarande eftersom hen aldrig är där. En av de intervjuade berättade att i deras kommun kan rapporteringsgraden variera mellan ca 30 och 95 %.

Bristen på enhetliga definitioner för skolfrånvaro medför problem för forskare, beslutsfattare, skolledare, lärare och andra. Det blir svårt att sammanställa och fastställa omfattningen av problemet. Det påverkar också hur frågan ska och kan behandlas politiskt, finansiellt samt utformning av interventionsstrategier (Gentle-Genitty et al, 2015). Det finns inga officiella definitioner på vad som är omfattande frånvaro. Enligt Gentle-Genitty et al (2015) medför bristen på definitioner att olika verksamheter sätter upp egna.

Det finns ett behov av att nationellt definiera gemensamma nivåer för uppföljning. Det skulle kunna vara till exempel oroande frånvaro (10-19 %), problematisk frånvaro (20-30 %) och extrem frånvaro (>30 %).

Vi rekommenderar att man avskaffar begreppet "hemmasittare" som ett officiellt definierat begrepp (frånvarande mer än fyra veckor i sträck) som Skolverket och Skolinspektionen hittills använt. Det är inte relevant att ha ett så fixt begrepp som ett visst antal veckor total frånvaro. Om en elev har total frånvaro under en längre tid kallas detta kronisk frånvaro i internationell forskning. Mycket hög frånvaro eller total frånvaro har förmodligen ungefär samma konsekvenser för elevens skolgång. Dessutom definierar uttrycket den drabbade eleven, inte den misslyckade skolsituationen.

Det är viktigt att sådana här definitioner ses som riktlinjer och som redskap för jämförelse med mera. Skolan måste i varje enskilt fall identifiera vad som är oroande frånvaro utifrån de nivåer som följs upp, någon elev kan under en begränsad period ha en relativt stor frånvaro och klara det alldeles utmärkt, medan det ställer till stora problem för en annan elev med relativt låg frånvaro.

Intressanta framtida studier

Vilka är de största risk- och skyddsfaktorerna och hur kompenserar vi respektive stärker dessa i frånvaroarbetet? Det är viktigt att inte fokusera på elevernas förmågor och brister, utan även familjen, skolan och andra aktörer. Det finns kanske en fungerande fritid. Varför fungerar den så bra, vi kan lära av andras beprövade erfarenhet och tidigare forskning? Den statistik vi har konstaterat behov av på nationell-, kommunal-, huvudmanna- och skolnivå bör analyseras och redovisas på samma sätt som Skolverket presenterar annan statistik. Skillnader mellan kön, socioekonomisk bakgrund, föräldrars utbildningsnivå, svensk och utländsk bakgrund, skolform, nyanlända med mera.

Därför bör man analysera frånvaron per ämne (kan vara kursplaner eller schemaläggning), lärare, veckodagar, efter lov, under och efter schemabrytande aktiviteter, maj och november. Man kan sätta frånvaron i relation till skolans eventuella andra problem med värdegrund och trygghet, storlek på skolan, arbetsmiljön t.ex. är det röriga skol- och lärmiljöer, skolans kunskap om extraordinära kognitiva och perceptiva förmågor som särbegåvning, högsensitivitet eller neuropsykiatriska diagnoser och skollokaler. Man kan se över arbetsmiljön och skolpersonalens sjukskrivning, finns det ett omfattande sjuktal på grund av psykisk ohälsa, så anser vi att man bör begrunda att eleverna till stor del har samma arbetsmiljö. Ja, listan kan göras lång. Därför är det viktigt att inte varje skola lämnas ensam i att uppfinna hur statistiken ska analyseras.

Identifiera vilka arbetssätt och metoder som fungerar för att förebygga frånvaro och få tillbaka elever när de inte kommer till skolan. Det finns forskning och erfarenhet om vad som förebygger frånvaro och främjar närvaro. Den mesta forskningen är internationell och det kan finnas stora skillnader mellan dessa länder och Sverige, vilket kan medföra att resultaten måste överföras till situationen i Sverige med viss försiktighet. Men mycket praktiskt arbete utgår också från mer eller mindre beprövad erfarenhet, och vårt förslag är att man kanske kan koppla forskning till välfungerande närvaroteam eller skolor.

Enas kring definitioner – vilka nivåer av frånvaro ska vara nationella mätpunkter?

Är vårt förslag att avskaffa termen och definitionen "hemmasittare" relevant?

I internationell forskning kallas detta kronisk frånvaro. Det kanske är bättre att tala om mer eller mindre omfattande frånvaro och att all frånvaro som påverkar ungas hälsa och skolresultat kallas problematisk frånvaro?

6. Referenser

- Adolfsson, C-H (2014), Skolstorlekens påverkan på elevers skolprestationer och sociala situation i skolan – en forskningsöversikt, Linnéuniversitet
- Autism- och Aspergerförbundet (2016), Medlemsundersökning om skolgången
- Barnombudsmannens årsrapport (2016), Respekt - Barn med funktionsnedsättning om samhällets stöd
- Blomqvist, C (2012), Collaboration with counterchecks: On collaboration between child psychiatry, social services, school and the family
- Friskolornas Riksförbund (2016), <http://www.friskola.se/fakta-om-friskolor/statistik/skolor-och-elever> avläst 160519
- Gentle-Genitty, C. Karikari, I., Chen, H. Wilka, E. 6 Kim, J. (2015). Truancy: a look at definitions in the USA and other territories. *Education Studies*. Vol 41, Nos 1-2, p.62-90.
- Havik, T, Bru, E, Ertesvåg, S, (2015), School factors associated with school refusal- and truancy-related reasons for school non-attendance, *Social Psychology of Education*, Vol. 18 Issue 2, p221-240
- Ingul, JM et al. (2012). Adolescent school absenteeism: modelling social and individual risk factors. *Child & Adolescent Mental Health*. 17, 2, 93-100,
- Levy, H. O. (2008). THE GREAT TRUANCY COVER - UP. *Yale Review*, 96(3), 86-98
- Läraryrket, (2013), Låt lärare vara lärare, del 1 Perspektiv på läraryrket, arbetsbelastning
- Läraryrket, (2016), Låt lärare vara lärare, del 2 Grundskola och arbetsbelastning
- Lärarnas Nyheter, (2011), specialpedagogik, 2011-02-16, <http://www.lararnasnyheter.se/specialpedagogik/2011/02/16/sven-leder-centrum-adhd-autism> avläst 2016-07-08
- Maynard, B. R., Mccrea, K. T., Pigott, T. D., & Kelly, M. S. (2013). Indicated Truancy Interventions for Chronic Truant Students: A Campbell Systematic Review. *Research On Social Work Practice*, 23(1), 5-21.
- Nilson, I; Wadeskog, A; Hök, L; Sanandaji, N (2014) Utanförskapets pris, Lund: Studentlitteratur
- Persson, R (2010) Särbegåvade barn och ungdomar är utmaning för svenska psykologer: En kort översikt, *Högskolan för lärande och kommunikation, Högskolan i Jönköping*
- Reid, K , 2002 Truancy, short and long term solutions, London: Routledge
- Reid, K., (2007) The harsh truth about truancy, *Educational journal*. Issue 105, p38-40. 3p.
- Reid, K (2008), "The causes of non-attendance: an empirical study." *Educational Review* 60, no.4: 345-357
- Reid, K, (2012), The strategic management of truancy and school absenteeism: finding solutions from a national perspective *Educational Review*, vol 64 No.2. p 211-222
- Regeringsformen 2 kap. 18 § första stycket
- Sandén, J (2015), Mer papper, klokare barn? Hur lärares administrativa arbete kan påverka kvaliteten i skolan, Göteborgs Universitet, förvaltningshögskolans rapporter nummer 133
- Skollagen Lag 2010:800
- Skolinspektionen, (2014) Regelbunden tillsyn, 09-2015:1164,
- Skolinspektionen (2016), Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor, kvalitetsgranskning
- Skolverket, (2010), Skolfrånvaro och vägen tillbaka. Långvarig ogiltig frånvaro i grundskolan, rapport nr 341
- Skolverket (2013), Juridisk vägledning, Mer om ... Frånvaro och ledighet, Reviderad april 2013,
- Skolverket (2013), PISA 2012, 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap,
- Social rapport (2010), kap 7 Skolbetyg, utbildning och risker för ogynnsam utveckling hos barn, Socialstyrelsen
- Skolverket (2011), Utvärdering av metoder mot mobbning, del 6 Långvarig utsatthet drabbar hårt
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013), Vänd frånvaro till närvaro, guide för systematiskt skolnärvaroarbeta i kommuner
- Temagruppen unga i arbetslivet, (2013), 10 orsaker till avhopp
- Virtanen, M., Kivimäki, M., Luopa, P., Vahtera, J., Elovainio, M., Jokela, J., Pietikäinen, M. (2009). Staff reports of psychosocial climate at school and adolescents' health, truancy and health education in Finland. *European Journal of Public Health*, 19, p. 554-560.
- US National Education Department (2015). Every Student, Every Day: A Community Toolkit to Address and Eliminate Chronic Absenteeism
- US Department of Education, (2016) interactive website on chronic absenteeism, <http://www2.ed.gov/datastory/chronicabsenteeism.html> avläst 20160807

7. Bilagor

Bilaga 1. Beräkningar

Beräkningarna bygger på antal elever enligt tabell grundskolan – elevstatistik, läsåret 2015-2016, hela riket, SIRIS, Skolverkets Internetbaserade Resultat- och kvalitetsInformationsSystem.

Antalet elever i mellanstadiet har beräknats genom att addera antalet elever i årskurs 4, 5 och 6. Antal elever i övriga årskurser har hämtats direkt från tabellen.

För att estimeras antalet elever i hela landet har antalet elever i mellanstadiet och i respektive årskurs multiplicerats med den andel elever i procent som skolledare respektive kommuner angett för mellanstadiet respektive årskurs enligt fig.1.

Bilaga 2. Metod och genomförande av TNS Sifos undersökning

| | |
|-------------------------|---|
| Målgrupp | Skolledare på skolor med mellan- och högstadieelever samt chef eller tjänsteman i Sveriges kommuner som ansvarar för eller arbetar med frågor kring elevfrånvaro. |
| Urval | Inköpt av Sifo från Bisnodes databas Parad. För målgrupp kommuner var det en totalundersökning, samtliga kommuner ingick i urvalet. För skolledare köptes urval med tillgängliga e-postadresser. Urvalet för skolledare speglar verkligheten i förhållande till huvudmannatyp (kommunal/fristående) samt kommun. Skolledare: 3849 Kommun: 290 |
| Metod | Skolledare: Webbenkät Kommun: Postal enkät med möjlighet att svara via webb. |
| Fältperiod | Skolledare webb: 21 mars – 7 april 2016 Kommun postal/webb: 23 mars – 29 april 2016 |
| Antal intervjuer | Skolledare: 487 Kommun: 186 |
| Svarsfrekvens | Skolledare: 13 %. Representanter för 108 fristående och 379 kommunala skolor har svarat. Det finns en liten överrepresentation av friskolor. Samtidigt är representationen av kommuntyper mycket god för denna grupp. Kommun: 64,1 %. När det gäller de olika kommungruppstyperna representerar de svarande dessa mycket väl. Sammansättningen motsvarar den totala nationella sammansättningen. |

Bilaga 3. Djupintervjuer

Strukturerade intervjuer genomförda i möte eller på telefon.

1. Karin Fältin, administrativ chef resurscentrum, Södertälje
2. Annelie Haglund, ansvarig för närvaroteamet i Sundsvall
3. Bo Andersson, ansvarig för närvaroteamet i Linköping
4. Monica Sonde, Skolchef, Södertälje
5. Lars Karlstad, Skoldirektör, Sundsvall
6. Karin Aaseby, skolpolitiker bl.a. andra vice ordförande i utbildningsnämnden, Värmdö
7. Johan Hallberg, rektor, Köping

Ett antal ungdomar med stor erfarenhet av omfattande skolfrånvaro

8. Alba, 15 år
9. Felicia, 22 år
10. Joel, 19 år
11. Kim, 17 år
12. Nathalie, 17 år
13. William, 20 år



Prestationsprinsen & vänner är en ideell vänförening till bloggen Prestationsprinsen. Den stöttar och främjar bloggen Prestationsprinsen, dess verksamhet och liknande verksamheter. Föreningen verkar för ökad social hållbarhet med fokus på barn och unga och arbetar särskilt för de som tänker, känner och gör annorlunda, till exempel särbegåvade, högsensitiva, oroliga, stressade och barn med neuropsykiatriska diagnoser. Föreningen driver också projekt som bidrar till utveckling, kunskapsförmedling och folkbildning inom dessa områden. Vi jobbar mycket med frågor kring skolfrånvaro, driver opinion och erbjuder utbildning och tjänster med mera, i samarbete med andra aktörer. Mer information om oss och vår verksamhet finns på prestationsprinsen.se.