

Publiceringsår 2016

Omfattande frånvaro

En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro



Kvalitetsgranskning 2016

Diarienummer: 40-2015:2855

Foto: Ryno Quantz

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning.....	5
Inledning	8
Skolan en plikt och rättighet	8
Varför går inte barn till skolan?	9
Att åtgärda omfattande frånvaro	11
Kvalitetsgranskningens resultat.....	13
Skolan och eleven Kim	13
Frånvaron tas inte på allvar i tid	15
Skolan brister i att ta reda på orsakerna till frånvaron	16
Åtgärder med svag koppling till elevernas verkliga behov	18
Samverkan behöver utvecklas utifrån elevens behov.....	19
Avslutande diskussion	22
Bakgrund, syfte och frågeställningar	26
Metod och genomförande	28
Referenser.....	30

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö.

Huvudsyftet med kvalitetsgranskningen är att bidra till utveckling. Granskningen visar vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet, avser rapporten att ge ett utvecklingsstöd även för skolor som inte har granskats.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot skolhuvudmäns, hemkommuners och skolors arbete för att få elever med omfattande frånvaro tillbaka till skolan och utbildningen. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de elva hemkommuner och elva skolor som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena.

Rapporten är den andra i ordningen inom temat skolfrånvaro och ger en fördjupad bild av hur skolors arbete med frånvaro kan se ut. Den första rapporten utgör en nationell kartläggning av hur många elever som har omfattande ogiltig frånvaro i Sverige.

Skolinspektionens granskning av skolors arbete med elever med omfattande frånvaro visar tillsammans med Skolinspektionens nationella kartläggning av ogiltig frånvaro, att skolor och kommuner behöver utveckla arbetet med att hantera och komma tillrätta med skolfrånvaro. Resultaten visar framför allt att det görs mycket men inte rätt saker i rätt tid. Skolorna behöver bli bättre på att tidigt upptäcka och ta frånvaron på allvar, ta reda på orsakerna bakom frånvaron och vidta åtgärder utifrån dessa orsaker. Vidare behöver kommunerna bli bättre på att stödja skolorna i det arbetet och underlätta samverkan med andra verksamheter.

Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit Ann Edvinsson, Skolinspektionen i Göteborg.

Helén Ängmo

Generaldirektör

Sammanfattning

Det här är Skolinspektionens andra rapport under 2016 om temat frånvaro i skolan. I våras publicerade Skolinspektionen en nationell kartläggning över antalet elever med omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor.¹ Till skillnad från den kvantitativa kartläggningen redovisas här resultaten av en kvalitativ granskning som ger en kompletterande och fördjupad bild av hur frånvaron kan se ut och drabba enskilda elever.

Skolinspektionens granskning av skolans arbete med elever med omfattande frånvaro visar tillsammans med den nationella kartläggningen av ogiltig frånvaro, att skolor och kommuner har ett utvecklingsarbete framför sig i att komma tillrätta med skolfrånvaro.

Skolinspektionens nationella kartläggning visar att åtminstone 20 000 elever hade en ogiltig frånvaro som innebär en risk för skolmisslyckande och framtida utanförskap.² Den kvalitativa rapporten visar vad som behöver förbättras i skolans och kommunens arbete för att få elever med omfattande frånvaro att komma tillbaka till skolan och få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Rätten till utbildning innebär att eleven har rätt till undervisning. Skolan ska också garantera eleven trygghet och studiero. Varje elev ska få det stöd hen behöver för att klara av skolan, oavsett vad svårigheterna består i.

Vad har Skolinspektionens granskat

Skolinspektionen har granskat om elever med omfattande frånvaro fått den hjälp de behöver för att kunna komma tillbaka till skolan och fullgöra utbildningen. Granskningen omfattar elva skolor, två fristående och nio kommunala skolor. Skolinspektionen har intervjuat vårdnadshavare till 15 elever i årskurs 7-9 med omfattande frånvaro samt mentorer, elevhälsa och rektor vid varje skola. Därutöver har dokument så som kartläggningar, utredningar och åtgärdsprogram analyserats.

Huvudfrågor

Den övergripande frågeställning som granskningen har utgått från är:

Har elever med omfattande frånvaro fått den hjälp de behöver för att kunna komma tillbaka till skolan och fullgöra utbildningen?

För att närmare undersöka skolans arbete och dess effekt har den övergripande frågeställningen brutits ned till ett antal delfrågeställningar. Dessa har formulerats med utgångspunkt i forskning och lagstiftning om vad som krävs för att hjälpa elever med omfattande frånvaro tillbaka till skolan.

Delfrågorna är: Har skolan tidigt upptäckt elevens frånvaro? Har skolan utrett orsakerna till elevens frånvaro? Har skolans åtgärder utformats efter orsakerna till elevens frånvaro? Har de insatta åtgärderna varit tillräckliga för att få eleven att komma tillbaka till skolan och utbildningen?

Viktiga resultat

Skolinspektionens granskning av skolans arbete med elever med omfattande frånvaro visar tillsammans med den nationella kartläggningen av ogiltig frånvaro, att alla elever med omfattande frånvaro inte får den hjälp de behöver för att kunna komma tillbaka till skolan och fullgöra utbildningen.

¹ Skolinspektionen (2016)

² Hur många elever som har en omfattande frånvaro beror på hur frånvaron definieras. Se Skolinspektionen (2016) för en närmare redogörelse för hur Skolinspektionen har mätt frånvaron och avsnittet Bakgrund, syfte och frågeställning för hänvisning till ytterligare kartläggningar av frånvaro.

Frånvaron måste tas på allvar i tid

I stort sett samtliga elever i granskningen har visat tecken på att utveckla omfattande frånvaro redan i årskurserna 4-5, men den aktuella skolan har inte agerat i tid. Flera år senare, när eleverna nått årskurs 7, uppmärksammar skolan den då mycket omfattande frånvaron. Det tycks finnas en attityd av att "vänta och se" hos skolorna – en attityd som riskerar att få allvarliga konsekvenser för den enskilda eleven. Trots att skolorna har rutiner och IT-stöd för frånvarorapportering, visar granskningen att skolor brister i att rapportera, följa upp och analysera frånvaron.

Skolor behöver ta reda på orsakerna till elevens frånvaro

För att kunna vidta rätt åtgärder är det avgörande att först ta reda på orsakerna till frånvaron. Granskningen visar dock att skolorna inte i tillräcklig utsträckning försöker ta reda på de verkligt bakomliggande orsakerna. Istället prövar skolan åtgärder för eleven utifrån olika antaganden. Elevernas röst har i de flesta fall inte hörts med hänvisning till att skolan inte lyckats nå fram till dessa elever. För att nå fram till eleverna och ta reda på orsakerna bakom frånvaron kan elevhälsan vara ett stöd. Granskningen visar dock att skolorna i flera fall använt sig av elevhälsans olika kompetenser i mycket begränsad utsträckning.

Gör rätt saker i rätt tid och synliggör eleven

Åtgärder som vidtas behöver utformas efter orsakerna till frånvaron. Flera skolor uttrycker att "Vi har gjort allt, men det hjälper inte". Granskningen visar att åtgärder har vidtagits, men att åtgärderna sällan utgått från orsakerna till frånvaron och åtgärderna har inte fått avsedd effekt.

Skolorna tenderar att vidta åtgärder innan man tagit reda på orsakerna till frånvaron. Vissa av elevernas behov identifieras, men skolor klarar sen inte alltid av att tillgodose dem. Åtgärdsprogrammen fokuserar främst på pedagogiska insatser, trots att nästan ingen av eleverna i granskningen har några inlärningssvårigheter. Skollagen är tydlig med att en elev har rätt till särskilt stöd som inte bara är kopplat till inlärningssvårigheter och möjligheter att nå kunskapskraven, utan också om eleven har andra svårigheter i sin skolsituation. Istället för att *göra allt* behöver skola tillsammans med kommunen vidta *rätt* åtgärder i *rätt* tid.

Att eleven upplever sig ha en förtroendefull relation på skolan kan vara avgörande för att elevens inte ska utveckla frånvaro men också för att elevens ska få en hållbar skolsituation efter att hen kommit tillbaka till skolan efter en längre tids frånvaro. Granskningen visar på behovet att utveckla långsiktiga skolövergripande arbetssätt för att främja goda relationer mellan skolpersonal och elever samt elever emellan så att alla elever känner sig trygga och sedda i sin skolmiljö. Det är en mycket viktig del i arbetet att tillgodose elevers rätt till utbildning.

Elevhälsans samlade kompetens behöver tillvaratas

Elevhälsan glöms bort i arbetet med elevers frånvaro. Trots att det i flera fall finns rutiner om hur och när elevhälsan ska involveras, är rutinerna inte alltid kända av övrig skolpersonal. Det kan dröja lång tid innan elevhälsan kontaktas och i flera fall har endast delar av elevhälsan blivit involverad utan att det tagits ett aktivt beslut om det. *Vi blir snabbare inkopplade om det finns andra svårigheter, t.ex. läs- och skriv. Man är mer fokuserad på kunskapskraven, de som har svårigheter. Men dessa elever (elever med omfattande frånvaro) har ju inga problem med skolan (elevhälsan).* Granskningen visar också att varken elevhälsan, elev eller vårdnadshavare alltid är delaktiga i framtagande av åtgärdsprogram.

Samverkan mellan kommun, skola, rektor och skolpersonal behöver utvecklas

Kommunerna behöver stödja skolorna i arbetet med elevers frånvaro. De behöver också ta en mer aktiv roll för att skapa fungerande samverkan mellan skola och andra verksamheter, utifrån barnets bästa. Rektorer behöver i sin tur utveckla former för samverkan mellan lärare, elevhälsa och annan

skolpersonal, med eleven i fokus under hela processen. Granskningen visar att det råder en okunskap om och olika tolkningar av andra verksamheters förutsättningar och ansvar. Trots att det i många fall finns kommunövergripande riktlinjer, följs inte dessa. Det leder i sin tur till att personer med rätt kompetenser och mandat inte deltar vid vissa möten, att information inte når rätt personer och att beslutade åtgärder inte genomförs.

Vårdnadshavare tar ett stort ansvar

De vårdnadshavare Skolinspektionen har mött i granskningen visar ett stort engagemang och gör i flera fall sådana koordinerande insatser för sitt barns rätt till utbildning och stöd som enligt skollagen ligger på huvudmannen. Det är skolan och kommunens ansvar att utifrån elevens behov se till att eleven får den undervisning och det stöd hen är i behov av.

Inledning

Omfattande frånvaro kan innebära stora konsekvenser för den enskilda eleven med ökad risk att hamna i ett utanförskap senare i livet. Konsekvenserna av frånvaron kan kvarstå ända upp i vuxen ålder då det finns samband mellan omfattande skolfrånvaro och arbetslöshet, försämrad ekonomi, psykosociala problem, försämrad fysisk och psykisk hälsa.³ Konsekvenserna ger ett enormt lidande för den enskilda individen och dennes anhöriga men är också en förlust för samhället i stort.

Skolinspektionen gjorde hösten 2015 en nationell kartläggning av hur många elever i den obligatoriska skolan som hade omfattande ogiltig frånvaro. Resultaten visar att åtminstone 20 000 elever hade en ogiltig frånvaro som innebär en risk för skolmisslyckande och framtida utanförskap.⁴

För att komplettera den kvantitativa kartläggningen och därmed ge en fördjupad bild av hur skolor arbetar med frånvaro samt hur det kan se ut för enskilda elever, har Skolinspektionen genomfört en kvalitativ granskning av skolors arbete med elever med omfattande frånvaro. I det har ingått att granska om skolan tidigt upptäckt elevens frånvaro, om skolan tagit reda på orsakerna till frånvaro, om åtgärderna utformats efter orsakerna och om de varit tillräckliga. Sammantaget, om elever med omfattande frånvaro fått den hjälp de behöver för att kunna komma tillbaka till skolan och fullgöra utbildningen.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med skolpersonal och vårdnadshavare samt dokumentstudier. Underlaget för den här rapporten utgörs av nio kommunala och två fristående skolors arbete med totalt 15 elever i årskurs 7-9 i grundskolan som har omfattande frånvaro. Resultaten kan därför inte göra anspråk på att ge en representativ bild av hur arbetet med elever med omfattande frånvaro generellt bedrivs i svensk skola.

All omfattande frånvaro, giltig som ogiltig, kan påverka elevernas studieresultat. Såväl Skolinspektionens anmälningsärenden som Skolinspektionens nationella kartläggning av omfattningen av ogiltig frånvaro⁵, visar att den tillsynes giltiga frånvaron också kan dölja bakomliggande problem och få allvarliga konsekvenser för den enskilda eleven. Enligt skollagen delas frånvaro upp i giltig och ogiltig frånvaro. Frånvaro är ogiltig om det inte finns giltigt skäl. Giltiga skäl för frånvaro kan bland annat vara sjukdom, beviljad ledighet eller befrielse från undervisningen.⁶

Skolinspektionen har i den här granskningen valt att använda begreppet *omfattande frånvaro*. I begreppet görs ingen åtskillnad av giltig eller ogiltig frånvaro. Frånvaron är dock omfattande. Vid urvalet av skolor var ett kriterium att skolan hade minst en elev som var ogiltigt sammanhängande frånvarande i mer än en månad. Samtliga av de 15 eleverna i granskningen hade både giltig och ogiltig frånvaro samt perioder av ströfrånvaro och sammanhängande frånvaro.

Skolan en plikt och rättighet

Alla barn som omfattas av skolplikten har en motsvarande rätt att få kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.⁷ Det är elevernas vårdnadshavare, elevens hemkommun och huvudmannen för skolan som har ett delat ansvar för att en elev fullgör sin utbildning. Om huvudmannen är enskild, ska

³ Dube & Orpinas, 2009; Kearny, 2008; Ingul m fl, 2012; Ingul & Nordahl, 2013

⁴ Hur många elever som har en omfattande frånvaro beror på hur frånvaron definieras. Se Skolinspektionen (2016) för en närmare redogörelse för hur Skolinspektionen har mätt frånvaron och avsnittet Bakgrund, syfte och frågeställning för hänvisning till ytterligare kartläggningar av frånvaro.

⁵ Skolinspektionen (2016)

⁶ 7 kap. 17-19 §§ skollagen (2010:800).; Skolverket (2012)

⁷ 7 kap. 3 § skollagen (2010:800)

huvudmannen meddela elevens hemkommun när en elev börjar eller slutar i skolan eller har en omfattande frånvaro.⁸ Hemkommunen å sin sida har ansvar att se till att all skolpliktiga barn som inte går i dess egen grundskola eller grundsärskola får föreskriven utbildning.⁹ Elevernas vårdnadshavare har en skyldighet att se till att deras barn fullgör sin skolplikt.¹⁰ Om de inte fullgör sina skyldigheter kan hemkommunen med vite förelägga vårdnadshavarna att göra det¹¹, detta i och med att det är elevens hemkommun som har en skyldighet att se till att barnet fullgör sin skolgång.¹²

En förutsättning för att vårdnadshavare respektive huvudman ska kunna uppfylla sitt ansvar är att skolan följer upp elevens deltagande i utbildningen. Vid ogiltig frånvaro ska rektor samma dag meddela elevens vårdnadshavare.¹³ Huvudmannen behöver få information om omfattande frånvaro för att ha möjlighet att reagera när någon elev inte går till skolan. Huvudmannen ska då undersöka vad som ligger bakom frånvaron och vidta åtgärder för att eleven ska fullgöra sin skolgång.

Skolan har dock, oavsett om den är kommunal eller fristående, ett långtgående ansvar för att eleverna får sin rätt till utbildning tillgodosedd. En viktig utgångspunkt är att alla elever ska ges förutsättningar att nå målen för utbildningen och utvecklas så långt som möjligt samt att hänsyn ska tas till elevernas individuella förutsättningar och behov.¹⁴ Vidare finns bestämmelser om rätten till trygghet och studiero och rätten till särskilt stöd.¹⁵ Det bör betonas att en elevs stödbehov inte behöver vara kopplat till svårigheter att nå målen i enskilda ämnen, utan kan handla om andra svårigheter i en elevs skolsituation.

Hemkommunen, som har det yttersta ansvaret för elevens skolgång, måste fortsätta att vidta åtgärder till dess att elevens rätt till utbildning tillgodoses. I komplicerade elevärenden är det därför viktigt att det på kommunnivå finns beredskap och rutiner för att hantera elever med en svår skolsituation. Det kan exempelvis handla om att kommunen samverkar med andra aktörer inom kommunen för att få till stånd en lösning på elevens skolgång. Elevens hemkommun och en fristående skola kan i vissa fall behöva samarbeta för att tillgodose elevens rätt till utbildning. Detta för att få en samlad bild och möjliggöra en övergripande planering för hur skolan ska kunna erbjuda den utbildning och det stöd som eleven har rätt till.

Varför går inte barn till skolan?

Den entydiga slutsatsen från internationell forskning är att elever med omfattande frånvaro är en mycket heterogen grupp.¹⁶ Det är en komplex sammansättning av faktorer som påverkar risken för frånvaro.¹⁷ Faktorer som associeras med frånvaro delas inom forskningen in i tre huvudsakliga kategorier; *skola*, *hem/familj* och *individ*.¹⁸ Ofta samverkar de tre kategorierna med varandra och förorsakar omfattande skolfrånvaro hos en elev.¹⁹ Det är med andra ord sällan enstaka faktorer som orsakar frånvaron.²⁰

⁸ 7 kap. 22 § 2st. skollagen (2010:800)

⁹ 7 kap. 21 § skollagen (2010:800)

¹⁰ 7 kap. 20 § skollagen (2010:800)

¹¹ 7 kap. 23 § skollagen (2010:800)

¹² 7 kap. 22 § skollagen (2010:800)

¹³ 7 kap. 17 § 4st. skollagen (2010:800)

¹⁴ 3 kap. 3 § skollagen (2010:800)

¹⁵ 3 kap. 6-12 §§ och 5 kap. 3 § skollagen (2010:800)

¹⁶ Carroll (2015); Fremont (2003); Paige (1997)

¹⁷ Skolverket (2010); Kearney (2008); Lauchlan (2003); Ingul mfl (2012)

¹⁸ Skolverket (2010); Kearney (2008); Lauchlan (2003)

¹⁹ Gren-Landell (2013)

²⁰ Ingul mfl. (2012)

Denna rapport kommer framförallt att fokusera på faktorer som kan knytas till skolsituationen och hemkommunens arbete och ansvar, eftersom syftet med granskningen varit att undersöka hur skolorna arbetar med elever med frånvaro. Den uppdelning som görs i de tre huvudsakliga kategorier; *skola*, *hem/familj* och *individ* påverkar inte ansvarsfördelning enligt lagen. Exempelvis ska skolan anpassa skolsituationen utifrån individuella faktorer som kan påverka elevens skolgång.

Faktorer inom skola

De faktorer inom skolan som påverkar närvaro och frånvaro kan delas upp i tre underkategorier, nämligen *pedagogiska*, *organisatoriska* och *sociala* faktorer.²¹

Pedagogiska faktorer handlar om hur skolan kan möta elevernas undervisningsbehov. Det kan t.ex. vara ostrukturerad undervisning, att undervisningen inte anpassas efter elevens individuella behov eller bristande bemötande från läraren.²² Elever som hamnar efter i kunskapsutvecklingen och upplever att undervisningen är svår löper högre risk för frånvaro.²³ Ökad frånvaro leder i sin tur till ännu större problem med kunskapsutvecklingen vilket ytterligare kan öka frånvaron.²⁴

Organisatoriska faktorer handlar om allt ifrån personalomsättning, få lärarledda lektioner eller bristande tillgång till elevhälsa, till en icke fungerande frånvarorapportering eller själva skolmiljöns utformning.²⁵

Sociala faktorer handlar om skolan som social miljö. Elever som utsätts för exempelvis kränkningar, trakasserier och mobbning, löper en ökad risk för frånvaro.²⁶ Lärar- och kamratrelationer inom skolan kan både skydda mot utvecklande av mental ohälsa för vissa elever men också orsaka detsamma för andra.²⁷ Om eleven har goda relationer med lärare och andra elever utgör relationerna en faktor för att motverka frånvaro. Dåliga relationer, brist på relationer eller en känsla av utanförskap i skolan, utgör däremot faktorer som riskerar att öka frånvaron.²⁸ I en otrygg, negativ social miljö känner eleven en lägre samhörighet med skolan, vilket i sin tur minskar motivationen att gå till skolan.²⁹

Faktorer i hem och familj

Faktorer i hemmet och familjen som kan ha betydelse för elevernas närvaro och frånvaro kan vara konflikter inom familjen, föräldrarnas inställning till skolan, elevens oro för förälders missbruk eller psykisk ohälsa, relationen mellan barn och föräldern och regler och omsorgnivå i hemmet.³⁰

Individuella faktorer

Faktorer på individnivå kan vara känsla av ensamhet, att inte passa in, oro, bristande självkänsla/självförtroende, ångest, depression och/eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar med mera.³¹

Elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar löper en större risk för omfattande skolfrånvaro.³² Skolinspektionen har i anmälningsärenden beträffande omfattande frånvaro och behov av stöd uppmärksammat att skolorna har särskilt svårt att möta behov av stöd och anpassning som elever

²¹ Skolverket (2010)

²² Dube & Orpinas (2009); Kearny (2008)

²³ Skolverket (2010); Attwood och Croll (2006)

²⁴ Gottfreid (2009)

²⁵ Havik et al (2014); Kearney (2008)

²⁶ Skolverket (2010); Häggqvist (2000); Havik et al (2014); Attwood och Croll (2006)

²⁷ Gustavsson et al (2010)

²⁸ Blair (2010); Skolverket (2010); Dube & Orpinas (2009); Kearny (2008); Ingul m fl. (2012)

²⁹ Kearny, (2008)

³⁰ Karlberg och Sundell (2004); Bahili et al (2011); Attwood och Croll (2006) Thuden Johansson & Reimertz Hagström (2012); Kearny, (2008); Ingul m.fl. (2012)

³¹ Dube & Orpinas, (2009); Kearny, (2008), Ingul m.fl. (2012); Ingul & Nordahl (2013)

³² Se bl.a. Skolverket (2009) och Autism- och Aspergerförbundet (2013)

med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar har. Detta bekräftas också bland annat av Riksförbundet Attention.³³

Att åtgärda omfattande frånvaro

Omfattande frånvaro är ett mycket komplext problem som tar tid och kräver individuella lösningar. Den stora heterogeniteten avseende vilka elever som utvecklar omfattande frånvaro, och vilka faktorer som påverkar detta hos individen, är helt avgörande för vilka typer av insatser som behövs för att komma till rätta med problematiken och få eleven tillbaka i utbildning.³⁴ Trots den heterogena elevgruppen har forskningen funnit ett par gemensamma faktorer i arbetet med att få eleven att komma tillbaka till skolan; *Tidig upptäckt, kartlägga, utreda och åtgärda och samverkan*.

Tidig upptäckt

Ju tidigare en frånvarande elev fångas upp desto större är sannolikheten för att lyckas få eleven att komma tillbaka till skolan.³⁵ För att tidigt upptäcka elever med omfattande frånvaro krävs väl fungerande rutiner och frånvarorapporteringssystem som möjliggör kartläggning, uppföljning och analys av elevers när- och frånvaro.³⁶ Det gäller både den giltiga och den ogiltiga frånvaron. Utöver väl fungerande rutiner och frånvarorapporteringssystem handlar den tidiga upptäckten också om att vara medveten om och uppmärksamma tidiga tecken på att eleven inte mår bra.

Kartlägga, utreda och åtgärda

När frånvaron väl upptäcks är det av största vikt att kartlägga och utreda de bakomliggande orsakerna till frånvaron för den enskilde eleven.³⁷ I och med att elevgruppen är så heterogen, och de faktorer som påverkar omfattande frånvaro så mångfacetterade, så krävs en noggrann utredning av vad det är som orsakat frånvaron för den enskilde eleven.³⁸ I förarbetena till skollagen står att elevhälsan har ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling.³⁹ För att elevhälsan ska ha möjlighet att göra det krävs att elevhälsan har mandat att utföra sitt uppdrag, att elevhälsans samlade kompetens tillvaratas och att övrig skolpersonal följer de rutiner som är uppsatta av skolan och/eller kommunen.

För att åtgärderna ska ha effekt måste de vara helt inriktade mot de verkligt bakomliggande orsakerna.⁴⁰ Till detta hör också att åtgärderna följs upp och utvärderas.

Åtgärderna behöver vara av sådan art att skolan anpassas så att eleven känner att hen lyckas i skolan, både socialt och i undervisningen. Helt olika åtgärder kan behövas beroende på om eleven är stressad över något i skolan eller om eleven mår dåligt över något i familjesituationen.⁴¹

Både det förebyggande arbetet och det som behöver åtgärdas för att en elev ska komma tillbaka till skolan handlar om att skapa en lärmiljö som passar för alla elever. Det handlar om värdegrundarbete och förhållningssätt som gör att eleven upplever skolan som en trygg miljö. Eleverna behöver känna

³³ En enkätundersökning Riksförbundet Attention genomfört 2016 visar att nästan hälften av föräldrarna till elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar upplever att brister i stöd från skolan leder till att deras barn inte vill gå till skolan. Samma undersökning visar också att fyra av tio föräldrar anser att barnets lärare saknar kunskap för att kunna anpassa undervisningen till barnets behov.

³⁴ Paige (1997); Lauchlan (2003)

³⁵ Fremont (2003); Spencer (2009); Paige (1997)

³⁶ Spencer (2009)

³⁷ Lauchlan (2003)

³⁸ Paige (1997)

³⁹ Prop. 2009/10:165 s. 276

⁴⁰ Lauchlan (2003); Dube & Orpinas (2009); Ingul m fl. (2012)

⁴¹ Hejlskov Elvén m.fl. (2015)

att de har möjlighet att påverka och ha inflytande över undervisning och skolan som lärmiljö och undervisningen ska vara anpassad efter elevernas behov.⁴² Därutöver behövs ett kontinuerligt arbete för att skapa och upprätthålla goda relationer såväl mellan skolpersonal och elever som elever emellan.⁴³

Samverkan

Som nämnts ovan visar forskningen att de faktorer som kan utgöra bakomliggande orsaker till omfattande frånvaro kan finnas på flera nivåer. Det kan finnas organisatoriska problem på skolan som påverkar skolmiljön och undervisningen, det kan finnas problem i elevens hemmiljö och eleven kan ha somatiska besvär eller andra diagnoser som ställer krav på särskilda insatser. Skolan kan därför behöva hjälp med att möta dessa utmaningar. Olika situationer kräver olika insatser med olika expertkompetens. Det är därför viktigt att skolan samverkar och samarbetar med vårdnadshavare, elevhälsan, socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri med flera.

Att myndigheter ska samverka för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, framgår av både förvaltningslagen, socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och skollagen.⁴⁴ Både socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen anger att socialtjänst och hälso- och sjukvård är skyldiga att upprätta en så kallad samordnad individuell plan (förkortad SIP) om de upptäcker att behov av samordning finns.⁴⁵ Övriga verksamheter har inte samma skyldighet att initiera SIP men kan föreslå att det initieras. Kommunen kan dock utöka vilka verksamheter som ska ha skyldighet att ta initiativ till SIP. I förarbetena till skollagen uttrycks att elevhälsans arbete förutsätter en hög grad av samverkan både mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper, övrig hälso- och sjukvård samt socialtjänst.⁴⁶

Att få till en fungerande samverkan för elevens bästa är inte alltid helt lätt. Om det finns gemensamma riktlinjer framtagna, är det inte alltid de följs av alla aktörer. Arbetet tenderar då att bli beroende av enskilda individer.⁴⁷ Oklara ansvarsområden med strukturella hinder är också vanligt förekommande hinder för en fungerande samverkan. Strukturella hinder kan vara att verksamheterna styrs av olika lagar och har olika ekonomiska och administrativa förutsättningar. Även bristande förtroende mellan professioner bland annat på grund av felaktiga föreställningar om andra verksamheters uppdrag gör att samverkan inte fungerar. I mötet mellan olika aktörer kan olika perspektiv på elevens behov, bevakning av territorium samt att de som deltar vid möten saknar befogenheter att ta vissa beslut göra att samverkan inte utgår från elevens bästa.⁴⁸

⁴² De Roisté m fl. (2012), Kearny (2008); Simovska (2012)

⁴³ De Roisté m fl. (2012); Kearny (2008); Ingul m fl. (2012); McConnel et al (2014); Lauchlan (2003)

⁴⁴ 6 § förvaltningslagen (1986:223); 5 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2001:453); 2 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763); 29 kap. 13 § skollagen (2010:800)

⁴⁵ 3 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763); 2 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453)

⁴⁶ Prop. 2009/10:165 s. 276

⁴⁷ Axelsson R. & Axelsson Bihari S., (2011)

⁴⁸ Widmark m.fl. (2011), Axelsson & Axelsson Binari (2011)

Kvalitetsgranskningens resultat

I den här granskningen har vi undersökt nio kommunala och två fristående skolors arbete med att få 15 skolpliktiga elever med omfattande frånvaro tillbaka till skolan och utbildningen. Det är endast de förutsättningar som råder på just dessa skolor i relation till dessa elever som myndigheten relaterar till i beskrivningarna. Resultaten kan därför inte göra anspråk på att ge en representativ bild av hur arbetet med elever med omfattande frånvaro generellt bedrivs i svensk skola.

Vid tiden för granskningen har skolan i några fall tillfälligt fått eleven att komma tillbaka till skolan men skolsituationen har fortfarande varit bräcklig. Inte i något fall har man riktigt lyckas komma underfund med vad frånvaron beror på och vad eleven behöver för stöd. För någon elev har skolan avslutat den åtgärd som hjälpt eleven att närma sig skolan vilket lett till bakslag och ytterligare frånvaro. Skolinspektionen kan konstatera att eleverna i den här granskningen inte har fått den hjälp de behöver för att kunna komma tillbaka till skolan och fullgöra sin utbildning. Innan vi går närmare in på granskningens resultat när det gäller olika aspekter av skolans arbete, låter vi en fiktiv historia illustrera hur det kan se ut för en elev med omfattande frånvaro.

Skolan och eleven Kim

För att illustrera hur det kan se ut för en elev med omfattande frånvaro, men samtidigt ta hänsyn till eleverna i granskningen, deras utsatthet och behov av anonymitet görs här en beskrivning av en exemplarskola och en exempelev; *Skolan* och *eleven Kim*. Ingen av eleverna eller de granskade skolorna motsvarar fullt ut exempeleven eller exempelskolan. Dock är de citat, händelser och förhållningssätt som beskrivs tagna från skolor som ingått i granskningen. Tanken är att med hjälp av exempelskolan och exempeleven, synliggöra hur arbetet bedrivs, samt vilka effekter omfattande frånvaro kan få för den enskilda eleven.

I avsnitten som följer efter *Skolan och eleven Kim* redogör Skolinspektionen för vilka resultat granskningen visat för de elva skolorna.

Kim är 14 år och går idag i årskurs 8 på Skolan. Kim har omfattande frånvaro och har inte varit i skolan alls de senaste fyra månaderna. Kim har alltid varit väldigt mån om att klara skolan och vill i framtiden läsa vidare på universitetet. Hen har egentligen inga svårigheter med skolarbetet men hamnar efter på grund av frånvaron. Kim behöver förutsägbara rutiner och mycket vuxenstöd. Det är svårt för Kim att hantera sociala situationer i skolan, särskilt med andra elever och hen har bara några få kompisar där. Det går lite lättare att prata med vuxna på skolan, men även om Kim upplever att mentorn bryr sig, så känns det svårt att fullt ut lita på de vuxna i skolan. Hemma spelar Kim en del datorspel och genom datorspelen har Kim betydligt fler kompisar än i skolan, eftersom det känns lättare att umgås med kompisar digitalt via internet.

Problemen med frånvaron började för flera år sedan. I femman började Kim känna sig obehaglig med att delta på idrottslektionerna och skolkade från dem. Ibland skrev mamma en lapp till idrottsläraren om att Kim hade ont i halsen. Kim trivdes inte så bra i skolan och kände att hen inte passade in. Allt oftare kom huvudvärk och ont i magen. Kim fick då stanna hemma från skolan och föräldrarna gjorde en sjukanmälan. En läkare undersökte vad huvudvärken och magproblemen kunde bero på men hittade ingen förklaring till åkommorna. Frånvaron ökade allt mer och i slutet av sexan gick Kim knappt alls i skolan. Eftersom Kim vantrivdes på skolan beslutade familjen tillsammans om att byta skola inför sjuan. Kim såg fram emot att börja i den nya Skolan, för att få en nystart och en chans att få vara som alla andra och smälta in.

Från tiden i mellanstadiet finns det väldigt lite dokumenterat om Kims skolgång och frånvaron nämns bara kort trots att den redan då var omfattande. I början av sjuan går Kim till skolan i tre veckor men börjar därefter få magont och huvudvärk igen och frånvaron ökar på nytt. Hen går upp varje morgon med ambitionen att gå till skolan, duschar och klär på sig men när det är dags att ta på sig skorna låser sig allt och Kim stannar hemma. Mamma gör sjukanmälan till skolan de första två veckorna men är orolig att det ska bli som vid förra skolan. Föräldrarna bestämmer sig för att kontakta skolan. På skolan svarar mentorn att det nog är övergående eftersom det gick så bra för Kim de tre första veckorna. Frånvaron ökar under veckorna som kommer och vid några tillfällen försöker föräldrarna ömsom tvinga, ömsom övertala Kim att gå till skolan. Kim sluter sig och låser in sig på sitt rum.

Det har nu gått över två månader på höstterminen och mentorn konstaterar att frånvaron uppgår till 80 procent. Mentorn informerar rektor om frånvaron och rektor bjuder in föräldrarna till ett möte tillsammans med mentorn och skolsköterskan. Skolsköterskan tror att det nog handlar om omognad, att Kim kommer att "växa till sig". Skolsköterskan är inte särskilt orolig utan säger bara "vänta och se". På mötet konstaterar de också att "om bara Kim kommer till skolan, så löser det sig". Vid nästa möte deltar även specialpedagogen. Specialpedagogen föreslår att en pedagogisk kartläggning ska göras, för att se om Kim har några inlärningssvårigheter. De kommer också fram till att en assistent som egentligen arbetar med en annan elev ska försöka hämta Kim hemma på morgonen de två dagar i veckan assistenten inte arbetar med den andra eleven.

Kim har lite lättare att komma iväg till skolan när assistenten hämtar hen. Kim går till skolan de två dagarna i veckan som assistenten inte arbetar med den andra eleven. Förälder: *Och rätt som det var fick assistenten Kim att gå till skolan! De har varit i skolan och gått i korridorerna. Det fick Kim att växa väldigt, att hen hade varit i skolan. Det har funkat när assistenten hämtat.*

Skolan har dragit ner på antalet ämnen som Kim ska läsa. Det finns ett åtgärdsprogram men där framgår inte att hen har anpassad studiegång och inte heller att det finns behov av stöttning för att komma till skolan. Mentorn: *Vi saknar en röd tråd eller mönster i närvaron och frånvaron. Vi har försökt hitta den. En dag fungerar det inte med en lärare, men en annan dag fungerar det. Det skiftar. Vi försöker komma fram till ett arbetssätt men hittar inga mönster. Jag försöker prata med Kim om hur hen tänker kring frånvaron och skolgången. Det är en balansgång om vad man kan prata om. Jag försöker ge förslag och försöker fiska upp vad hen vill. Det handlar om att ge uppmuntran, självförtroende och livsglädje.*

Vårdnadshavare: *När jag frågade rektorn om assistenten kunde hämta Kim varje dag, istället för som tidigare två dagar i veckan, eftersom Kim litar på assistenten och det fungerat så bra, svarade rektorn att det inte var möjligt. Rektorn sa att skolans uppdrag är undervisningen, att de inte kan det psykiska och sociala. Och att så länge barnen är i skolan så är det skolans ansvar att de lär sig, men kommer de inte till skolan är det inte skolans problem. Ett par veckor senare får assistenten ett nytt schema som gör att assistenten inte längre kan hämta Kim alls. Kim slutar då helt att gå till skolan.*

I slutet av höstterminen i sjuan gör specialpedagogen en pedagogisk kartläggning och utredning för att kontrollera om frånvaron kan handla om inlärningssvårigheter. Utredningen visar inte på några inlärningssvårigheter men vissa svårigheter att koncentrera sig. Ingen skolsocial utredning görs med hänvisning till att Kim inte vill delta i en sådan utredning. Kim har heller inte velat delta vid några möten som skolan och föräldrarna haft.

Samtidigt som föräldrarna upplever att skolan lyssnar på dem och försöker hjälpa känner de sig frustrerade över att tiden går och att Kim verkar allt mer deprimerad. Föräldrarna kontaktar rektor som ger dem rådet att skriva en remiss till BUP. Varken kuratorn eller skolpsykologen är inkopplad i elevvården och deltar inte vid mötena. Rektorn säger: *Skolpsykologen är bara på skolan ca 30 procent. Det*

har varken varit ett medvetet eller omedvetet val att inte involvera skolpsykologen i Kims frånvaro. Om det ska hända något i den här elevens fall, då ska det vara genom BUP. Eftersom det varken är medicinskt eller pedagogiskt i skolan så är det utanför vårt område, då är det BUP. Jag blir inte klok på vad orsaken är. Föräldrarna kontaktar både BUP och socialtjänsten. BUP efterfrågar begåvningsstest innan de startar en utredning, medan skolan hävdar att de inte kan se att Kim skulle ha några inlärningssvårigheter. Skolinspektionen: Hur upplever ni föräldrar att samverkan fungerat? Vårdnadshavare: Mest smutskastning. Det är känsligt, ingen som vill ta i det. Jag ifrågasatte att Kim inte har någon samtalskontakt alls. Då tyckte BUP att socialtjänsten kunde erbjuda det, men socialtjänsten tyckte att de på BUP hade kompetensen och borde göra det.

Föräldrarna känner sig desperata, de vet inte vad de ska göra. Vårdnadshavare: *Det är jag som får jaga dem hela tiden. Man är ensam i det att få dra i allt hela tiden. Jag hade inte bett om hjälp om jag vetat vad som skulle göras. Skolan säger att det handlar om något socialt. De säger att Vi vet ju inte hur ni har det hemma. Sen tog de upp att de skulle göra en socialtjänstanmälan. Skolan gör en skolpliktsanmälan till utbildningsförvaltningen och en orosanmälan till socialtjänsten.*

På grund av orosanmälan från skolan kallar socialtjänsten till ett SIP-möte. På mötet anser socialsekreteraren att föräldrarna ska pressa Kim ännu mer att gå till skolan, att de ska var mer handgripliga. Vårdnadshavare svarar: *Det är inte aktuellt för oss att bära ut Kim i bilen när hen är 14 år. Det har vi gjort sedan lågstadiet, men det håller inte längre. Det har alltid varit en kamp rent fysiskt. Det är ingen permanent lösning att använda tvång. Kim vill nog gå till skolan men det är svårt att sätta fingret på vad det handlar om. Vi har försökt dra ner på det roliga i hemmet men det är heller ingen lösning, till exempel att stänga av internet.*

Socialsekreteraren säger att det kan finnas en möjlighet att en assistent från socialtjänsten kan komma hem till familjen och försöka hjälpa Kim till skolan. De långa handläggningstiderna gör dock att det kommer dröja någon månad. En månad går och Kim går inte till skolan.

Till slut kommer en assistent från socialtjänsten, men bara en kortare stund en gång i veckan. Assistenten ingår i ett kommunövergripande frånvaroprojekt men har fler elever än Kim och endast 20 procent av sin arbetstid i projektet. Föräldrarna tror att det skulle vara positivt om assistenten kunde komma oftare, vilket de också meddelar socialtjänsten. Ett nytt SIP-möte bokas in, men varken rektor eller någon från socialtjänsten kommer.

En dag får föräldrarna hem ett brev från utbildningsförvaltningen. Där står det att om de inte gör så att Kim kommer till skolan, kommer kommunen förelägga föräldrarna med vite. Mentorn: *Föräldrarna körde verkligen inte huvudet i sanden, de var runt till alla andra myndigheter och sökte hjälp. Jag fick bilden av att de inte fick hjälpen de behövde, de nådde inte fram.*

Kim går fortfarande inte till skolan och har därför inte godkänt i några ämnen.

Frånvaron tas inte på allvar i tid

För i stort sett samtliga elever i granskningen har det funnits tecken på risker för omfattande frånvaro, redan i grundskolans lägre årskurser. Dessa tecken har dock inte följts av tidiga insatser i form av kartläggningar och insatser. När eleverna nått de högre årskurserna och i de flesta fall bytt skola i samband med årskurs 7, upptäcks frånvaron relativt snabbt på de granskade skolorna, men då har den redan utvecklats till att bli omfattande. Även om frånvaron i de högre årskurserna upptäcks relativt snabbt, visar granskningen att rutinerna för frånvarorapportering inte alltid följs på skolorna.

Magont och huvudvärk – signalen om att något inte står rätt till. Nästan samtliga elever i granskningen har i det inledande skedet av frånvaron uttryckt bland annat magont och huvudvärk som skäl för att inte kunna gå till skolan. Deras vårdnadshavare har i de flesta fall besökt läkare för dessa åkommor. Mycket tyder på att magont och huvudvärk i de här fallen har varit psykosomatiska åkommor som dolt bakomliggande orsaker till frånvaron.

Rutiner för frånvarorapportering följs inte. Även om det finns rutiner och IT-stöd för frånvarorapportering visar granskningen att rutinerna inte alltid följs. Ofta är det lärare eller mentors ansvar att registrera frånvaro, vilket inte alltid görs antingen pga. av tidsbrist eller att rutiner inte följs. Det kan också vara ottydligt för vårdnadshavare om de ska anmäla frånvaro om de inte lyckas få eleven till skolan trots att eleven inte är sjuk. Det finns även fall där skolan helt slutar att registrera frånvaron för att eleven ska slippa det stressande momentet att se hur omfattande frånvaron är på lärplattformen.

Vid skolor där frånvarorapportering fungerar är det inte alltid man analyserar frånvarostatistiken eller vet vems ansvar det är att analysera den. På några av skolorna ligger ansvaret för att se mönster i elevernas frånvaro på mentorerna. De analyserar då frånvaron för sina elever och får ingen överblick över hur det ser ut på skolnivå. *Rektor: Rutinerna är kända, med dem följs inte, det gäller för beslut och rutiner generellt. Det är ett förbättringsområde... man kan dra ut en bild av hur det ser (med frånvaron). Det borde göras en gång i månaden, men... Information kommer ibland till mig, men då hänvisar jag till kurator. Vi tar upp det i elevhälsoteamet.*

Det tar flera år innan frånvaron tas på allvar. Eleverna i granskningen går idag i årskurs 7-9. Bland i stort sett samtliga av dessa elever framkommer det att frånvaron började redan i årskurs 4 eller 5 och i något fall i årskurs 3. I stort sett ingen av dessa elever har uppvisat några inlärningssvårigheter och kom efter i skolarbetet först när frånvaron blev omfattande. Flera av vårdnadshavarna i granskningen vittnar om att frånvaron inte tagits på allvar när de signalerat och bett skolan om hjälp. De har mötts av att lite frånvaro inte är så allvarligt, eftersom eleven inte har några inlärningssvårigheter. I ett fall i granskningen tog det nästan ett läsår innan elevhälsan blev inkopplad. Då hade elevens frånvaro stigit till 70-100 procent. Elevhälsan: *Vi blir snabbare inkopplade om det finns andra svårigheter, t.ex. läs och skriv. Man är mer fokuserad på kunskapskraven, de som har svårigheter. Dessa elever har ju inga problem med skolan om de bara kommer hit.*

Skolan brister i att ta reda på orsakerna till frånvaron

I de fall Skolinspektionen granskat ser myndigheten att skolorna har svårt att nå fram till de frånvarande eleverna och att elevernas röst sällan hörs när skolorna utreder orsakerna till frånvaron. Möten avlöser varandra utan att man kommer fram till de verkligt bakomliggande orsakerna. Trots att vikten av den samlade kompetensen inom elevhälsan är väl befast⁴⁹, visar den här granskningen att elevhälsan i många fall inte utnyttjas fullt ut och att exempelvis skolsociala utredningar inte görs.

Många möten utan att komma fram till orsakerna bakom frånvaron. Flertalet av skolorna i granskningen har haft otaliga möten med vårdnadshavare och andra verksamheter. Dock visar det sig också i nästan samtliga fall att skolan inte i tillräcklig utsträckning tagit reda på de verkligt bakomliggande orsakerna till frånvaron. Elevhälsan: *Elevens frånvaro utreddes inte så formellt men vi ser till att vi har en väldigt klar bild av vad som är orsaker så att vi ska kunna anpassa utifrån x behov. Men x kommer aldrig så det kan inte verkställas. Orsaken är nationella prov och magbesvär. Vi har skaffat oss kännedom utan att göra en formell utredning.*

⁴⁹ Se exempelvis SOU 2000:19; prop. 2009/10:165 s. 276; Skolinspektionen (2015a)

I de flesta av fallen i granskningen vet varken skola eller vårdnadshavare varför eleven inte klarar av att gå till skolan. De prövar sig fram med många olika åtgärder, ofta utan effekt. Vårdnadshavare: *Hade jag kunnat svara på orsaken till frånvaron så hade jag fått nobelpriset. Ingen vet, varken psykologer eller specialpedagoger. De som borde veta – vet inte.*

Även om bakomliggande orsaker inte är fullt klargjorda har de flesta skolor tillsammans med vårdnadshavare identifierat att eleven har vissa behov som behöver tillgodoses samt att vissa situationer är svårare för eleven. Skolinspektionen kan dock konstatera att dessa behov inte alltid tillgodoses. Exempelvis kan skolan ha identifierat att vissa av eleverna behöver förutsägbara rutiner och ett långsiktigt vuxenstöd. Trots att dessa behov identifierats, lyckas skolan ändå inte upprätthålla rutinerna och vuxenstödet kommer och går.

Några av eleverna i granskningen har diagnostiserats med en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning och för ett par elever finns en misstanke om en eventuell neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, men i dessa fall har någon utredning inte påbörjats. I granskningen uttrycker en del av skolpersonalen att de behöver mer kunskap om elevens funktionsnedsättning för att både kunna utreda orsak till frånvaron men också för att kunna anpassa elevens undervisning och utbildning, utifrån dennes behov.

Elevernas röst hörs inte. Vid tiden för granskningen var det endast två av 15 elever som kunde tänka sig att bli intervjuade av Skolinspektionen. I övriga fall har vårdnadshavare och skolpersonal försökt att förmedla elevens röst. Både vårdnadshavare och skolpersonal menar att majoriteten av eleverna har svårt att uttrycka varför de inte kan gå till skolan. De flesta av eleverna i granskningen har heller inte velat delta i möten med skolan eller andra instanser. I ett par av skolorna har elevhälsan uttryckt att det varit svårt att utreda orsakerna till frånvaron. Svårigheterna består i att eleven inte velat träffa dem och att elevhälsan då inte får tillgång till hur eleven själv tänker och känner. Istället får elevhälsan utgå från vad vårdnadshavarna berättar. Vårdnadshavare: *X har sagt att hen vill börja i skolan. Det blev lite bättre under jullovet. Viljan att gå till skolan kan ha berott på att det inte fanns någon press under jullovet. Jag bara spånar eftersom x själv inte uttrycker vad hen tänker.*

Till vårdnadshavare och/eller skola uttrycker några av eleverna en avsaknad av motivation inför skolan, att eleverna inte förstår varför de ska lära sig det som skolan lär ut. Enligt några vårdnadshavare uttrycker elever stress och ångest över skolarbetet som i sin tur ökar i och med att frånvaron ökar. Andra elever har enligt vårdnadshavare uttryckt att de upplever det svårt med sociala situationer i skolan men kan samtidigt ha många vänner digitalt via internet. Det som uttrycks är inte nödvändigtvis orsakerna till frånvaron utan kan likväl vara konsekvenser av bakomliggande orsaker. Gemensamt för eleverna tycks dock vara att ingen lyckas höra deras röster fullt ut.

Elevhälsans samlade kompetenser tillvaratas inte. I så gott som alla granskade skolor finns tillgång till elevhälsa, men det skiljer sig i vilken omfattning elevhälsans personal arbetar inom skolverksamheten; om de befinner sig i skolans lokaler, om de är där samtidigt, och om de har möjlighet att faktiskt bedriva eller medverka i elevhälsoarbetet.

I vissa fall uttrycker elevhälsan att rutinerna för när elevhälsan ska involveras, inte har implementerats helt i organisationen. Det kan exempelvis dröja länge innan lärarna eller mentorerna tar hjälp av elevhälsan. Skolpersonal kan då ha vidtagit åtgärder som utifrån ett elevhälsoperspektiv inte är det bästa möjliga för eleven.

I vissa fall har elevhälsan uttryckt att de skulle vilja bli delaktiga tidigare och i större utsträckning i arbetet med den frånvarande eleven. De flesta av skolorna i granskningen har gjort någon slags pedagogisk utredning, men endast i undantagsfall har skolan gjort en skolsocial utredning. Elevhälsan: *Något åtgärdsprogram har inte dragits via elevhälsan i alla fall. Jag kan tycka att vi borde involveras om det görs en pedagogisk utredning med vår kunskap. Där tycker jag man ska involvera elevhälsan för att få*

mer än bara mentorernas synpunkter. Kuratorn kan göra en skolsocial utredning men jag tror inte det blivit gjort för hon har inte blivit insläppt.

Trots att skollagen anger att elevhälsan ska involveras om det inte är uppenbart onödigt⁵⁰, har elevhälsans samlade kompetens, endast i enstaka fall, tillvaratagits i utredningsarbetet. I de fall där delar av elevhälsan inte varit inkopplad i elevärendet har skolan inte tagit ett aktivt ställningstagande om att en viss kompetens inte ska vara delaktig i arbetet. I några fall kan det handla om organisatoriska skäl t.ex. att kompetens helt saknas som gör att den inte medverkar. I majoriteten av fallen i granskningen har skolpsykologen inte varit delaktig i arbetet. På några av skolorna har man motiverat det med att elevärendet inte handlar om inlärninng eller begåvning. I något fall anser skolan att ansvaret ligger på BUP.

Åtgärder med svag koppling till elevernas verkliga behov

I de granskade skolorna har Skolinspektionen sett att många av de åtgärder som vidtas saknar koppling till orsakerna bakom frånvaro. En del av åtgärdsprogrammen upprättas av formaliaskäl istället för att vara skolpersonalens redskap för planering och utveckling av arbetet kring eleven. I flera av fallen fokuserar åtgärdsprogrammen framförallt på pedagogiska insatser och undervisningssituationer, trots att i stort sett ingen av eleverna i granskningen har några inlärninngssvårigheter. Åtgärdsprogrammen är i flera fall upprättade i ett sent skede, då omfattningen av elevens frånvaro gjort att de riskerar att inte nå upp till kunskapskraven. I granskningen lyfter både vårdnadshavare och skola elevens behov av förtroendefulla relationer. Trots det vidtas sällan åtgärder för att långsiktigt bidra till det. Inte i någon av de granskade skolorna har åtgärder varit tillräckliga för att få eleverna tillbaka till skolan helt.

Åtgärder ofta kopplade till kunskapskrav trots andra svårigheter. De flesta av eleverna som berörts av granskningen har åtgärdsprogram. I stort sett ingen av eleverna har dock några inlärninngssvårigheter, flera av dem presterar på hög nivå inom flera ämnen. Åtgärdsprogrammen har upprättats först när eleven har varit frånvarande så lång tid att de riskerar att inte nå upp till kunskapskraven. Åtgärdsprogrammen fokuserar framförallt på pedagogiska insatser trots att eleverna uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Åtgärdsprogrammen brister också i flera fall i utformning för att kunna utgöra ett redskap i arbetet. Varken elev, vårdnadshavare eller elevhälsan har i flera av skolorna i granskningen varit delaktiga i framtagande av åtgärdsprogram.

Trots att det verkar vara andra svårigheter i elevernas skolsituation än själva undervisningssituationerna som gör att eleverna inte går till skolan har flertalet av skolorna i granskningen uttryckt att *När eleven väl kommer till skolan har hen inga problem med skolan, det funkar ganska bra. Kommer hen bara till skolan så fixar vi det här, då är det inga problem.*

De granskade skolorna har vidtagit en rad åtgärder för att få eleven att komma tillbaka till skolan, trots att man sällan kommit fram till de verkligt bakomliggande orsakerna till frånvaro. Nästan alla elever i granskningen har blivit erbjudna att bli hämtade i hemmet, antingen av skolpersonal eller av någon från socialtjänsten. I vissa fall har det lett till att eleven kommit till skolan under en period, i andra fall har eleven trots hämtning inte klarat av att komma till skolan. Andra åtgärder som vidtagits är anpassad studiegång där eleven läser ett fåtal ämnen i taget, placering i särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning, en assistent som hjälper eleven till skolan och i skolan, kuratorsamtal, hemundervisning, skoluppgifter som skickas hem till eleven, praktik, muntliga istället för skriftliga prov med mera. Skolinspektionen kan konstatera att de granskade skolornas åtgärder inte varit tillräckliga för att eleven ska

⁵⁰ 3 kap. 8 § skollagen (2010:800)

komma tillbaka till skolan och utbildningen, även om det vid tidpunkten för granskningen fanns en svagt positiv utveckling i ett par fall.⁵¹

I samtliga av skolorna i granskningen har man prövat en rad olika åtgärder. Mer sällan har man en långsiktighet i åtgärderna och i flera fall har man tagit bort åtgärder som haft en positiv inverkan på närvaron. Det har då lett till att frånvaron återigen ökat. *Rektor: Föräldrarna skjutsade x till en lokal utanför skolan. Enskild undervisning på annan plats. I slutet av sjuan sa jag att det här kan inte fortgå, vi kan inte normalisera något som inte är normalt.*

En förtroendefull relation. Flera av eleverna i granskningen har haft en trygg förtroendefull relation som gått förlorad. Relationen kan ha varit med en annan elev som byter skola, en mentor som blir mentor för andra elever, en kurator som blir sjukskriven eller en assistent som fått nya arbetsuppgifter och så vidare. I flera av fallen där den nära relationen uppstått i arbete med eleven har det beslutats om att avsluta uppdraget för den personen väldigt kort efter att man börjat se en positiv förändring för eleven. Det har i nästan samtliga fall lett till ett bakslag för eleven med ökad eller fortsatt frånvaro och för vissa elever ytterligare isolering. Den trygga, förtroendefulla relationen är samtidigt något både skola och vårdnadshavare lyfter fram som en åtgärd som skulle kunna leda till att eleven kommer tillbaka till skolan. Att finna rätt person och att det också blir en långsiktig lösning är dock något både skola och vårdnadshavare uttrycker vara en stor utmaning. *Skolinspektionen: Vad tror ni behövs för att x ska kunna gå till skolan? Elevhälsan: Att någon får en relation med eleven. Så småningom få eleven att komma ut från hemmet och sedan till skolan. Det är just denna någon, vem ska det vara? Skolan eller socialtjänsten? Vi måste jobba ihop oss. X kommer inte vara den sista eleven med stor frånvaro.*

Flera skolor har också uttryckt att de borde varit mer aktiva i relationsbyggande åtgärder vid de tillfällena eleven återvänt till skolan, för att minska risken för att eleven faller tillbaka i frånvaro. *Elevhälsan: En nyckel som jag tror vi missat är att x kom tillbaka och var i skolan i tre veckor förra terminen. Eleven fångades inte upp då och vi gjorde inget aktivt. Man skulle byggt på relationen när x väl var här, gett mycket feedback. Jag tror att skolan tänkte att "Nu är x tillbaka så då är väl problemet löst."*

Samverkan behöver utvecklas utifrån elevens behov

I de fall Skolinspektionen har granskat kan myndigheten tydligt se att bristande samverkan mellan skola och andra verksamheter har inneburit hinder såväl vad gäller att ta reda på orsakerna till frånvaron, som för möjligheterna att vidta rätt åtgärder i rätt tid. Det överensstämmer även med tidigare undersökningar och granskningar.⁵² Utmaningarna består bland annat av att det råder en okunskap om varandras verksamheters förutsättningar och ansvar. Trots att det i flera fall finns kommunövergripande riktlinjer och rutiner, har man inte alltid följt dessa. Oklarheter om vem som ska göra vad och när, råder inte enbart mellan verksamheter utan även internt på skolan. Det kan t.ex. gälla hur och när elevhälsan ska involveras i arbetet. Dessutom visar granskningen att vårdnadshavarna inte sällan får vara de som driver på och koordinerar att samverkan sker.

I samtliga fall har Skolinspektionen sett att samverkan behöver utvecklas på något sätt. Skolinspektionen har kunnat notera att man i vissa kommuner har en ambition och tanke om en väl fungerande samverkan. Man har t.ex. kommunövergripande riktlinjer för samverkan vid skolfrånvaro och/eller särskilda samverkansprojekt om skolfrånvaro. Men även här brister det, då exempelvis arbetssätten inte

⁵¹ Resultatet hade kanske varit annorlunda om granskningen inkluderat elever som haft omfattande frånvaro och som kommit tillbaka helt och hållet till skolan och utbildningen. Skolinspektionen lyckades dock inte nå sådana elever som var villiga att delta i granskningen. Se avsnittet Metod och genomförande.

⁵² Se exempelvis Skolverket (2010a); Socialstyrelsen (2013); Stadsmissionen (2016)

implementerats fullt ut eller att riktlinjer inte följs. I andra kommuner har man inga kommunövergripande riktlinjer och samverkan har knappt påbörjats.

Bollande av ansvar tar tid. Bristerna i samverkan är bland annat sammankopplade med okunskap om varandras verksamheters förutsättningar och skyldigheter. Det råder också olika tolkningar om vilket ansvar de olika verksamheterna anser att de har för eleven. Granskningen visar på flera exempel där olika verksamheter försöker skjuta över ansvaret på andra. På en skola anser rektor att eftersom det inte är kopplat till svårigheter i till exempel svenska eller matematik, är det inte skolans kompetensområde, utan BUP:s ansvar. På en annan skola beskriver mentor hur BUP och socialtjänsten skjuter ansvaret mellan sig. *Mentor: Jag har haft en positiv bild av socialtjänsten tidigare, men känner på SIP-möten⁵³ att BUP och socialtjänsten spelar pingis, de bollar lite.*

I granskningen har Skolinspektionen mött en frustration från både skola och vårdnadshavare kring samverkan med andra verksamheter. Skolan har en närmare och kanske mer frekvent kontakt med eleven ifråga och skolpersonal menar att det tar för lång tid innan andra verksamheter vidtar åtgärder. I ett av fallen tog det ett år från att frånavarön börjat, till att socialtjänstens insats med familjebehandlare kom tillstånd, trots en tidig efterfrågan om hjälp och stöd. *Rektor: Det har hänt för lite. Det är mycket prat. Själva samarbetet med BUP och socialtjänsten har varit bra och möten har bokats och så vidare, men det kunde ha hänt mer.*

Beslutade riktlinjer och rutiner följs inte. Både i granskningen och i den nationella kartläggning Skolinspektionen genomförde, framkommer det att många kommuner har tagit fram riktlinjer för hur skola och övriga verksamheter inom kommunen ska arbeta med frånavarö.⁵⁴ Även många skolor har tagit fram egna rutiner för arbetet med frånavarö. Dock visar granskningen att trots att det i flera fall finns både kommunövergripande riktlinjer och rutiner på skolan, så följs de endast delvis eller inte alls. Vårdnadshavare: *Hon på socialtjänsten visade oss rutinerna på kommunens hemsida. Det har ju inte skolan förmedlat. Och de har ju inte följt dem.*

Att riktlinjer och rutiner inte följs vid de granskade skolorna har bland annat visat sig genom att de som har mandat att fatta beslut inte deltar vid samverkansmöten, att beslutade åtgärder inte genomförs eller att nödvändig kompetens och verksamhet inte bjuds in till samverkan. *Rektor: jag har fått signaler från andra SIP-möten att saker inte blir gjorda efter SIP-mötet. Vi måste ha uppföljningsmöten för att utvärdera och kolla vad som är gjort.* I flera fall brister dokumentationen men även delningen av dokumentation och information, vilket gör att exempelvis skola och BUP inte vet vad socialtjänsten gör i ärendet.

Oklarheter om vem som ska göra vad och när råder inte enbart mellan verksamheter. Granskningen visar att dessa oklarheter även finns inom skolan. I flera fall uttrycker elevhälsan att de inte blivit involverade i tillräcklig utsträckning och att de i och med bristande dokumentation och kommunikation inte vet vad som har gjorts och vad som behöver göras. Elevhälsan: *Jag har ingen aning om vilka insatser som blivit gjorda. Vi har aldrig fått feedback på det. Hade varit lättare att bidra om vi (elevhälsan) fått mer information, om mentorerna kommit till ett möte så vi i dialog kunnat prata om vad man kan pröva och vad de redan gjort.*

Vårdnadshavare driver på och samordnar arbetet. Flera av vårdnadshavarna i granskningen har varit mycket aktiva i att driva på arbetet, ta kontakt med olika verksamheter, boka möten med skolan och så vidare. I flera fall har vårdnadshavarna istället för professionen varit de som samordnat arbetet, då de upplevt att det annars tar för lång tid innan något görs. Vårdnadshavare: *Det har inte hänt något*

⁵³ Både socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen anger att socialtjänst och hälso- och sjukvård är skyldiga att upprätta en så kallad samordnad individuell plan (förkortad SIP) om de upptäcker att behov av samordning finns.

⁵⁴ Skolinspektionen (2016)

från mitten av 7:an till mitten av 8:an. Finns inga nya idéer eller uppslag. Vem har det övergripande ansvaret över vad som händer i skolan? Det har legat på oss, men varit outtalat. Nu hänger x situation helt i luften och så har det varit från och till i tre år. Känner att jag måste mejla någon lärare, jaga någon.

Flera av vårdnadshavarna uttrycker en känsla av maktlöshet över att de inte vet vad de kan kräva av olika verksamheter. Det bekräftas i vissa fall också av skolpersonal. Elevhälsan: *Vi skulle ha stöttat föräldrarna mer i att t.ex. skriva en gemensam remiss till BUP. Vi måste ju komma ihåg att föräldrarna inte är de som är professionella.*

Att samordna och koordinera alla kontakter är tidsödande och kräver kunskap om lagstiftning och olika verksamheters ansvar. Kunskap som många vårdnadshavare inte har. Under granskningens gång har vi mött vårdnadshavare som lagt mycket tid och energi på att samordna olika verksamheter, trots att samordnad individuell plan (SIP) numer anges i lagstiftningen.⁵⁵ Flera av vårdnadshavarna har gett uttryck för att situationen och att vara den pådrivande i arbetet varit psykiskt påfrestande. *Mentor: familjen är på något sätt bränd och det kan man förstå.*

⁵⁵ 3 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763); 2 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453)

Avslutande diskussion

I den avslutande diskussionen adresseras ett antal områden utifrån granskningen resultat, som Skolinspektionen anser särskilt viktiga att problematisera.

Se eleven. I den här granskningen har Skolinspektionen undersökt hur skolor arbetar med elever med omfattande frånvaro, utifrån enskilda elever i årskurs 7-9. Det som blivit tydligt är att eleverna inte bara är frånvarande, de är osynliga. Redan i årskurs 4 eller 5, ibland ännu tidigare, har det funnits tecken på att något inte står rätt till. Tidigare studier visar liknande resultat där elever redan i tidiga årskurser uttryckt önskan om stöd i skolan.⁵⁶ Men skolan har inte sett eller hört dessa elever eller tagit tecknen på allvar. Trots att både forskning om frånvaro och rektorer i Skolinspektionens nationella kartläggning om ogiltig frånvaro⁵⁷, lyfter upp vikten av att tidigt upptäcka frånvaron, har det i de granskade fallen tagit flera år innan skolan tagit frånvaron på allvar. Först när eleven nått de högre årskurserna och i de flesta fall bytt skola, har problemen börjat tas på allvar. Men då har det också gått så långt att det är en betydligt större utmaning att få eleverna att komma tillbaka till skolan.

Vissa skolor har själva adresserat att de reagerar snabbare när det gäller elever som har problem relaterade till kunskapskraven, till skillnad från när elever har andra svårigheter. Skolorna utformar inte sällan åtgärder som tar sikte på framförallt pedagogiska situationer, trots att nästan ingen av eleverna i granskningen har några inlärningssvårigheter. Det resonemang som Skolinspektionen har mött på flera skolor – ”Bara de kommer till skolan så löser det sig” – visar att skolorna ofta är medvetna om att det sällan är i själva undervisningen problemet ligger.

Skollagen är tydlig med att en elev har rätt till särskilt stöd inte bara kopplat till inlärningssvårigheter och möjligheter att nå kunskapskraven, utan också om eleven har andra svårigheter i sin skolsituation. I granskningen ser vi att skolorna endera har svårt att se eller inte tar sådana andra svårigheter på allvar.

Med andra svårigheter avses sådana situationer där en elev kan behöva särskilt stöd även om det just då inte finns anledning att befara att eleven inte ska nå de kunskapskrav som minst ska nås.⁵⁸ Om skolan inte också tar andra svårigheter på allvar kan det i förlängningen innebära att eleven inte får sin rätt till utbildning tillgodosedd och går miste om möjligheten att nå kunskapskraven och få betyg.

Åtgärdsprogrammen visar inte sällan att eleven fått anpassad studiegång. Det kan i vissa fall vara en nödvändig och berättigad åtgärd men framförallt är den anpassade studiegången i de här fallen en konsekvens av att skolan inte sett eleven och tagit reda på dennes verkliga svårigheter och stödbehov.

Granskningen visar liksom tidigare studier att elevens brist på förtroendefulla relationer inom skolsystemet och vuxnas negativa inställning och distansering från eleven är faktorer som bidragit till och upprätthållit frånvaron. Engagemang från vuxna i skolan, att de ser eleven både i skolan men likväl vid frånvaro, har därmed en positiv inverkan på att eleven inte utvecklar frånvaro men också att hen kommer tillbaka till skolan.⁵⁹

Att se eleven handlar inte om att förlägga hela problemet och lösningen hos eleven, utan om att se vad skola och omgivning kan göra för att möta den enskilda elevens behov. Dock visar både denna

⁵⁶ Strand (2013)

⁵⁷ Se avsnitt Inledning samt Skolinspektionen (2016)

⁵⁸ prop. 2009/2010:165 s. 664; 3 kap. 8 § skollagen (2010:800); se även Skolväsendets överklagandenämnd beslut 2012-08-20 dnr 2012:357

⁵⁹ Strand (2013)

granskning och tidigare studier att skolan inte sällan ser elevens svårigheter som individuella istället för att söka lösningar i den egna gruppen eller organisationen.⁶⁰

När kompetens inte nyttjas. För att hjälpa eleven på rätt sätt är det centralt att förstå de bakomliggande orsakerna till frånvaron. Av såväl den här granskningen som Skolinspektionens anmälningsärenden kan det konstateras att skolorna inte i tillräcklig utsträckning tar reda på vad det är som gör att eleven inte går till skolan. Bidragande orsaker till det som framkommit i granskningen är att skolan inte lyckas nå eleven för att lyssna till dennes behov, att elevhälsans samlade kompetens inte tas tillvara vid flera av skolorna och att samverkan mellan skola och andra verksamheter brister.

Om elevhälsans samlade kompetens inte tillvaratas riskerar skolan att få en ofullständig bild av orsakerna till frånvaron. Det gör i sin tur att åtgärder vidtas som kanske inte har någon egentlig grund i orsakerna. Granskningen visar att skolor alltför snabbt bestämmer sig för en lösning, som sedan inte får någon effekt därför att orsakerna inte utretts tillräckligt. Inte sällan skjuts orsakerna till frånvaron utanför skolan till individen, i avsaknad av att skolan rannsakar sig själva om varför eleven inte går till skolan. Både Skolinspektionen och tidigare studier har kunnat se liknande resultat.⁶¹

Mentor: Vi på skolan föreslog de här åtgärderna. Men varför x var hemma, det var ju en stor gåta för oss. Så vi måste ha flera alternativ igång samtidigt. Alla går bet på dessa elever, vilken kompetens behövs?

Återkommande i granskningen, men också i Skolinspektionen anmälningsärenden uttrycker skolor att "Vi har gjort allt, men det hjälper inte." Att göra allt, kan vara en del i problemet. Istället för att göra allt, behöver skolor och kommuner utveckla arbetssätt för att göra rätt saker i rätt tid. Liknande resultat har framkommit i tidigare studier där erbjudna stödinsatser inte upplevdes som stöd av eleverna själva. Det kan handla om stödinsatser i ämnen där eleven inte har några svårigheter eller placering i särskild undervisningsgrupp m.m. Insatserna har till och med kunnat utgöra faktorer som bidragit till ytterligare frånvaro.⁶²

När barn eller ungdomar har omfattande frånvaro, riskerar de, eller far redan illa. Myndigheter (i de här fallen vanligtvis skola, socialtjänst och BUP) har en särskild skyldighet att samverka kring dessa barn och ungdomar.⁶³ Trots skyldigheten att samverka kan Skolinspektionen i granskningen konstatera att vissa skolor blir lämnade att själva försöka få eleven att komma tillbaka till skolan. Det uppstår inte sällan gränsdragningsproblem mellan skolans och andras verksamheter som gör att värdefulla kompetenser inte tas tillvara och att insatser drar ut på tiden eller uteblir. Både Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen har uppmärksammat gränsdragningsproblematiken. Socialstyrelsen menar att det är särskilt vanligt när det gäller barn med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning,⁶⁴ vilket även Skolinspektionen ser tecken på i den här granskningen.

Rektor: jag ser att det är utanför mitt kompetensområde. Det kan vara något för BUP. Om eleven låser in sig, vad ska vi göra då? Det är inte kopplat till svårigheter i svenska eller matematik.

Kommunerna behöver här ta en mer aktiv roll för att skapa fungerande samverkan utifrån barnets bästa. Kommunen ska bistå och ge skolan stöd i komplicerade elevärenden som kräver insatser av olika verksamheter. Kompetens och insatser från andra verksamheter kan behövas både för att ta reda

⁶⁰ Strand (2013); Hjärne (2004); Emanuelsson m.fl.; (2001); Nilholm (2005); Skolinspektionen (2016a)

⁶¹ Se exempelvis Strand (2013); Hjärne (2004); Emanuelsson m.fl.; (2001); Nilholm (2005); Skolinspektionen (2015); (2016a); Skolverket (2008); (2010)

⁶² Strand (2013)

⁶³ 6 § förvaltningslagen (1986:223); 5 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2001:453); 2 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763); 29 kap. 13 § skollagen (2010:800)

⁶⁴ Inspektionen för vård och omsorg (2015); Socialstyrelsen (2013)

på orsakerna till frånvaron och vid vidtagandet av vissa åtgärder. Vidare behöver rektorerna utveckla former för samverkan mellan lärare, elevhälsa och annan skolpersonal, där fokus behöver vara den enskilda elevens behov.⁶⁵ Istället för att göra allt, kan skola tillsammans med kommun, vid användandet av elevhälsans samlade kompetenser och en väl fungerande samverkan med andra verksamheter och professioner – göra rätt saker i rätt tid.

Rektor: Man kan inte vara så ortodox när man jobbar med de här eleverna. Man får tänka; hur gör vi nu och ha bra folk omkring sig. Man måste mötas och bestämma vem som gör vad. Alla barn är ju våra barn.

Vikten av en trygg skolmiljö och förtroendefulla relationer. I en trygg skolmiljö där eleverna blir sedda och mår bra och där elevhälsan och övrig skolpersonal arbetar både förebyggande, hälsofrämjande och åtgärdande, minskar risken för frånvaro. Forskning om elevhälsan⁶⁶ och Skolinspektionens tidigare granskningar⁶⁷ visar dock att förebyggande och hälsofrämjande insatser ofta brister i elevhälsoarbetet och att elevhälsan framförallt används i det åtgärdande arbetet.⁶⁸ När det förebyggande och hälsofrämjande arbetet brister, blir det svårt för skolan att erbjuda en trygg skolmiljö för alla elever. Den här granskningen visar att elevhälsans kompetenser inte ens används i det akuta åtgärdande arbetet i tillräcklig utsträckning, på vissa av skolorna.

Goda, förtroendefulla relationer är en del i att uppleva skolmiljön som trygg. För vissa elever i granskningen har avsaknaden av en trygg relation varit en bidragande del i att frånvaron blivit omfattande. Likaså har en förtroendefull relation varit en bidragande del i att vända frånvaron till närvaro. I granskningen har vi också sett fall där en relation har börjat byggas mellan till exempel en assistent och en elev men avslutats av bland annat organisatoriska skäl. Frånvaron har då återigen ökat. Granskningen visar på behovet av att utveckla långsiktiga och skolövergripande arbetssätt för att främja goda relationer mellan skolpersonal och elever och skapa kontinuitet och trygghet för eleverna.

Vårdnadshavares engagemang ska inte vara avgörande för samordning av arbetet. I den här granskningen har Skolinspektionen mött vårdnadshavare som tagit ett stort ansvar och kämpat för att få den hjälp eleven behöver för att komma tillbaka till skolan. De har inte sällan varit de som koordinerat möten och insatser. För att koordinera och samordna olika verksamheter effektivt krävs kunskap om olika lagstiftning, ansvarsområden, beslutsgångar mm. Det är kunskap som långt ifrån alla vårdnadshavare har och heller inget man kan förvänta sig av dem. Alla frånvarande elever har inte vårdnadshavare som klarar av att ta ett sådant ansvar.

För att eleven så snabbt som möjligt ska få rätt stöd så att hen kan återgå till skolan behöver de samverkande verksamheterna ta det koordinerande ansvaret. Det är inte förenligt med skolans uppdrag att vårdnadshavares engagemang och drivande av elevens intressen ska vara avgörande för vilken hjälp eleven får. Skolan ska samverka med vårdnadshavare för att se till att varje elev får bästa möjliga utbildning och stöd. Men det är skolans ansvar att utifrån en bedömning av varje elevs behov se till att eleven får den undervisning och det stöd hen är i behov av och det är kommunens ansvar att stödja skolan i det arbetet. Skolan har ett kompensatoriskt uppdrag att se till att eleverna oavsett vårdnadshavare får den utbildning de har rätt till. I den här granskningen har det visat sig att vårdnadshavare har gjort flera koordinerande insatser. Det väcker frågan om hur skola och kommun agerar de i fall eleverna inte har sådana vårdnadshavare som deltagit i granskningen. Vem ser och står upp för de eleverna?

⁶⁵ Skolverket, Socialstyrelsen (2014)

⁶⁶ Se bl.a. Törnsén i Johansson, Svedberg (2013)

⁶⁷ Skolinspektionen (2015a); (2011)

⁶⁸ Skolinspektionen (2015a)

Avslutande ord. Skolplikten motsvaras av en rätt till utbildning. Rätten till utbildning innebär att eleven har rätt till undervisning. Skolan ska också garantera eleven trygghet och studiero. Varje elev ska också få det stöd hen behöver för att klara av skolan, oavsett vad svårigheterna består i. Det finns idag många elever som inte får sin lagstadgade rätt till utbildning uppfylld. Skolor behöver bli bättre på att i tid se elevernas svårigheter och göra sitt yttersta för att hjälpa och stödja dem.

Den nationella kartläggning⁶⁹ Skolinspektionen genomfört tillsammans med den här granskningen visar att skolor behöver utveckla sitt arbete med att tillgodose elever dess lagstadgade rätt till utbildning, så att eleverna i sin tur uppfyller skolplikten.

⁶⁹ Skolinspektionen (2016)

Bakgrund, syfte och frågeställningar

Den här granskningen har undersökt elva skolors arbete med elever som har omfattande frånvaro i årskurserna 7-9. Utgångspunkten för granskningen är att omfattande frånvaro kan innebära stora konsekvenser för den enskilda eleven med ökad risk att hamna i ett utanförskap senare i livet.⁷⁰ Arbetet med elever med omfattande frånvaro är också ett mycket komplext arbete som kräver många olika kompetenser, väl fungerande samverkan och långsiktighet.

Kvalitetsgranskningen ska ge en fördjupad bild av hur ett antal skolor arbetar med elever med omfattande frånvaro. Granskningen är ett komplement till den nationella kartläggning Skolinspektionen genomförde hösten 2015 om hur många elever som har omfattande ogiltig frånvaro.⁷¹

Hur många elever går inte till skolan? Skolinspektionens nationella kartläggning om ogiltig skolfrånvaro genomfördes genom en enkätundersökning till landets alla skolor i den obligatoriska skolan.⁷² Delar av resultaten jämfördes därefter med Skolverkets tidigare kartläggningar från läsåren 2006/07⁷³ samt 2008/09.⁷⁴ Skolinspektionens kartläggning visade på att den ogiltiga sammanhängande frånvaron, där eleven är helt frånvarande i en månad eller mer, verkar kvarstå på samma nivå som vid kartläggningen läsåret 2008/09. Cirka 1700 elever rapporterades ha en sammanhängande frånvaro i en månad eller mer.

Vidare visade Skolinspektionens nationella kartläggning⁷⁵ liksom tidigare undersökningar att den ogiltiga ströfrånvaron är svår att mäta och ännu svårare att jämföra över tid. Andelen elever som rapporterat ha ogiltig ströfrånvaro har ökat för varje kartläggning, vilket delvis kan förklaras av att det under 2000-talet kontinuerligt införts IT-stöd för frånvarorapportering, vilket underlättat administrationen av frånvaron.

Det har visat sig mycket svårt att mäta omfattningen av frånvaro på en aggregerad nivå. Redan nämnda införande av IT-stöd för frånvarorapportering underlättar men så länge skolorna inte följer rutiner och rapporterar på liknande sätt, är det svårt att ta fram tillförlitlig statistik.

Ett antal ytterligare undersökningar har gjorts, men resultaten från de olika undersökningarna skiljer sig och är heller inte helt jämförbara. Undersökningarna har genomförts på olika sätt, med olika definitioner av frånvaro och mätt delvis olika saker. Därutöver finns en osäkerhet i statistiken beroende på hur väl frånvarorapporteringen i skola och kommun administreras.

Bland undersökningar som gjorts visade exempelvis Skolverkets återkommande undersökning "Attityder till skolan" 2015 att nio av tio elever i årskurs 4-6 aldrig var borta från skolan utan tillåtelse. Andelen är oförändrad jämfört med tidigare år. Av eleverna i årskurs 7-9 angav sex av tio att de aldrig var borta utan att ha giltig frånvaro. Cirka fem procent av eleverna⁷⁶ angav att de hade ogiltig frånvaro minst en gång per vecka.⁷⁷

⁷⁰ Dube & Orpinas, 2009; Kearny, 2008; Ingul m fl, 2012; Ingul & Nordahl, 2013

⁷¹ Skolinspektionen (2016)

⁷² Skolinspektionen (2016)

⁷³ Skolverket (2008)

⁷⁴ Skolverket (2010)

⁷⁵ Skolinspektionen (2016)

⁷⁶ Konfidensintervallet för frågan är +/- 2 procent.

⁷⁷ Skolverket (2016)

Vidare har ytterligare en undersökning genomförts av den totala frånvaron i grundskolan under hösten 2015.⁷⁸ Med total frånvaro menas här både den giltiga och ogiltiga frånvaron. Undersökningen visar bland annat att mer än 38 000 elever hade en frånvaro på mellan 10–19 procent och 14 000 av dem hade en frånvaro på över 20 procent.

Oavsett det exakta antalet elever och omfattningen av frånvaron, vill Skolinspektionen poängtera att frånvaron för varje elev kan innebära stora konsekvenser.

Syfte med granskningen. Syftet med den här granskningen har varit att undersöka hur skolor arbetar för att få skolpliktiga elever med omfattande frånvaro tillbaka till skolan och utbildningen.

Frågeställningar. Har elever med omfattande frånvaro fått den hjälp de behöver för att kunna komma tillbaka till skolan och fullgöra utbildningen?

För att besvara den övergripande frågeställningen ska projektet mer specifikt granska följande:

- Har skolan tidigt upptäckt elevens frånvaro?
- Har skolan utrett orsakerna till elevens omfattande frånvaro?
- Har skolans åtgärder utformats efter orsakerna till elevens frånvaro?
- Har de insatta åtgärderna varit tillräckliga för att få eleven åter till skolan och utbildningen?

⁷⁸ Undersökningen genomfördes av TNS Sifo på uppdrag av den ideella föreningen Prestationsprinsen i samarbete med Skandias stiftelse Idéer för livet. Enkäten besvarades av 487 skollära för årskurs 4-9, vilket motsvarar en svarsfrekvens 13 procent samt av 186 kommuner vilket motsvarar en svarsfrekvens 64 procent. Resultatet viktades för att kunna ge en nationell bild.

Metod och genomförande

Skolinspektionens granskning har bestått av två delar, dels en kvantitativ nationell kartläggning⁷⁹ av hur många elever som har omfattande ogiltig frånvaro i den obligatoriska skolan, dels en kvalitativ fördjupad granskning av elva skolors arbete med 15 elever med omfattande frånvaro.

Urvalet av skolor har gjorts utifrån data från den kvantitativa nationella kartläggningen av omfattande ogiltig frånvaro.⁸⁰ De grundskolor som uppgett att de hade minst en elev i årskurs 7-9 som hade en sammanhängande ogiltig frånvaro i minst en månad och minst en elev i årskurs 7-9 som kommit tillbaka till skolan efter omfattande frånvaro, var med i urvalet. Därefter slumpades ett överurval av skolor fram som eventuellt skulle komma att delta i granskningen. Det slumpade överurvalet rensades från skolor som redan var föremål för anmälningsärenden eller tillsyn.

Ytterligare kriterium för att skolan skulle komma med i granskningen var att vårdnadshavare, till den elev som vid tillfället för granskningen hade omfattande frånvaro, kunde tänka sig att delta i granskningen och bli intervjuade av Skolinspektionen. Skolinspektionen lägger i sina granskningar stor vikt vid att föra fram elevens röst. Så var även ambitionen i den här granskningen. Initialt sattes kriteriet till att även eleven skulle vilja delta i granskningen och bli intervjuad. Detta kriterium fick tas bort då det var så få elever som kunde tänka sig att bli intervjuade. Istället fick vårdnadshavarna föra elevernas talan i nästan samtliga fall. Av totalt 15 elever avböjde 13 att bli intervjuade i samband med granskningen. I det inledande skedet med urval av skolor, var ambitionen att även höra elevers berättelser om att ha kommit tillbaka till skolan. Genom det hoppades Skolinspektionen kunna belysa goda exempel på skolors arbete med omfattande frånvaro. Många vårdnadshavare till elever som kommit tillbaka till skolan avböjde dock att delta i granskningen och endast vårdnadshavare till två elever deltog. Vid intervjutillfällena framkom dock att dessa elever inte fullt ut kommit tillbaka till skolan och att det heller inte varit helt klarlagt vad som gjort att deras närvaro ökat.

Empirin i granskningen består av intervjuer och dokumentstudier. Vid varje verksamhetsbesök har Skolinspektionen genomfört intervjuer med vårdnadshavare till elever med omfattande frånvaro och i två fall intervjuat vårdnadshavare till elev som hade börjat komma tillbaka till skolan. Syftet med intervjuerna var att få information om när skolan upptäckte elevens frånvaro, vad skolan har gjort för att förstå orsakerna till elevens frånvaro, vad de har gjort för att möta elevens behov samt hur eleven och vårdnadshavarna ser på dessa åtgärder.

Efter det att vårdnadshavarna intervjuats genomförde Skolinspektionen en gruppintervju med elevhälsoteamet. Enskild intervju genomfördes med rektor samt med mentor/eller annan skolpersonal som eleven har eller haft en närmare kontakt med.

För intervjuerna har särskilda intervjuguider tagits fram utifrån vilka utredarna har genomfört strukturerade intervjuer. Intervjuguiderna bygger på projektets frågeställningar.

I samband med verksamhetsbesöket har dokumentation i form av utredningar och åtgärdsprogram för de elever som ingick i granskningen begärts in. Analyser av dokumentationen är en del i bedömningen av skolornas arbete med att utreda orsakerna till elevens frånvaro samt de åtgärder som skolorna sedan vidtagit.

All empiri i projektet – både från dokument och intervjuer – har utgjort underlag för analys och presentation på en aggregerad nivå i den övergripande rapporten samt använts i de anmälningsärenden som blivit en följd av granskningen.

⁷⁹ Skolinspektionen (2016)

⁸⁰ Skolinspektionen (2016)

Anmälningssärende. För var och en av skolorna i granskningen upprättade Skolinspektionen ett anmälningssärende. Vid åtta av elva skolor förelade Skolinspektionen kommunen att vidta åtgärder så att elevens rätt till utbildning tillgodoses. Vid två skolor har Skolinspektionen avstått från att ingripa då eleven vid tiden för granskningen börjat gå i skolan igen. Vid en skola har Skolinspektionen konstaterat att varken hemkommunen eller den fristående huvudmannen brutit mot bestämmelser om elevens rätt till utbildning, men att kommunen och den fristående huvudmannen på grund av elevens omfattande frånvaro ska komma in med redovisning över hur elevens rätt till utbildning framgent tillgodoses.

Besök i de utvalda skolorna genomfördes under perioden januari till april 2016.

Referenser

- Attwood, Gaynor och Croll, Paul. (2006). *Truancy in Secondary School Pupils: Prevalence, Trajectories and Pupils Perspectives* i *Research Papers in Education* 21 (4) s.467-484.
- Arvidsson M., Johansson M. & Norberg S. (2012). *Man vill ju gå sin utbildning så att man blir någonting*. Linköpings universitet.
- Autism- och Aspergerförbundet (2013) *Autism- och Aspergerförbundets undersökning om skolan*.
- Axelsson R. & Axelsson Bihari S., (2011). *Folkhälsa i samverkan, mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Lund: Studentlitteratur.
- Bahili, Kayhan et al. (2011). *Parental Psychological Symptoms and Familial Risk Factors of Children and Adolescents Who Exhibit School Refusal* i *East Asian Arch Psychiatry* 21 (4) s.164-9.
- Blair M., Stewart-Brown S., Waterston T. & Crowther R. (2010). *Child Public Health*. Oxford: University Press.
- Carroll, Tim HCM. (2015). *Pupil Absenteeism and the Educational Psychologist* i *Educational Studies* 41 (1-2) s.47-61.
- De Roisté.A, Kelly C., Molcho M., Gavin A., & Gabhainn,S.N. (2012.) *Is school participation good for children?* Associations with health and wellbeing. Emerald Article. Health Education Vol 112, 88-104.
- Dube, S. & Orpinas P. (2009). *Understanding Excessive School Absenteeism as School Refusal Behavior*. *Children and Schools* April 2009, Vol31 Issue 2, 87-95.
- Fremont, Wanda P. (2003). *School Refusal in Children and Adolescents* i *American Family Physician* 68 (8) s.1555-1560.
- Emanuelsson, I., Persson, B., & Rosenqvist, J. (2001). *Forskning inom det specialpedagogiska området – en kunskapsöversikt*. Stockholm. Skolverket.
- Förvaltningslag SFS (1985:223).
- Gottfreid, Michael. (2009). *Excused versus Unexcused: How Student Absences in Elementary School Affect Academic Achievement* i *Educational Evaluation and Policy Analysis* 31 (4) s.392-415.
- Gren-Landell, Malin (2013). *Svårforskad frånvaro*. Specialpedagogik, 2013-04-01, hämtad 2016-05-25 från <http://www.lararnasnyheter.se/specialpedagogik/2013/04/01/svarforskad-franvaro>
- Gustavsson, Jan-Eric et al. (2010). *School, Learning and Mental Health. A systematic review*. Stockholm: Kungliga vetenskapsakademien.
- Havik, Trude et al. (2014). *Parental Perspectives of the Role of School Factors in School Refusal* i *Emotional & Behavioural Difficulties* 19 (2) s.131-153.
- Hejlskov Elvén B., Veje H., Beier H. (2015) *Utvecklingsrelaterade funktionsnedsättningar och psykisk sårbarhet – om annorlunda barn*. Studentlitteratur. Lund.

Hjörne, E. (2004). *Excluding for inclusion? Negotiating school careers and identities in pupil welfare settings in the Swedish school*. Doctoral dissertation. Gotheburg, Sweden. Gothenburg University.

Häggqvist, S. (2000). Ungdomsfrånvaro. Ett mått på skolans arbetsmiljö och ungdomars hälsa. Arbetslivsinstitutet. Rapport nr 2000:7, Stockholm.

Hälso- och sjukvårdslag SFS (1982:763).

Ingul M., Klöckner, C., Silverman, W., Nordahl, H. (2012). *Adolescent school absenteeism: modelling social and individual risk factors*. Child and Adolescent Mental Health Volume 17, No 2, 2012, 93-100.

Ingul M. & Nordahl, H. (2013). *Anxiety as a risk factor for school absenteeism: what differentiates anxious school attenders from non-attenders?* Annals of General Psychiatry 2013 12:25.

Inspektionen för vård och omsorg (2015) *Elevhälsan – Tillsyn av elevhälsans medicinska och hälsofrämjande roll i sju län*.

Karlberg, Martin och Sundell, Knut. (2004). *SKOLK – Sund protest eller riskbeteende?* FoU-rapport 2004:1. Stockholm: Forsknings- och utvecklingsenheten.

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

Lauchlan, Fraser. (2003). *Responding to Chronic Non-Attendance: A Review of Intervention Approaches* i *Educational Psychology in Practice* 19 (2) s.133-146.

McConnel, Bethany et al. (2014). *Connecting with Families to Improve Students' School Attendance: A Review of the Literature* i *Preventing School Failure* 58 (4) s.249-256.

Nilholm, C. (2005). *Specialpedagogik – vilka är de grundläggande perspektiven?* Pedagogisk forskning i Sverige, 10, 124-138.

Paige, Leslie Z. (1997). School Phobia, School Refusal and School Avoidance i Bear, George et al. (1997). *Children's needs II: Development, Problems and Alternatives*. Bethesda, Maryland: National Association of School Psychologists.

Regeringens proposition (2009) 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Riksförbundet Attention (2016). *"Fortfarande svår skolgång för många elever med NPF" – en undersökning om hur barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar har det i skolan och hur det påverkar familjen*.

Simovska, Venka (2012). *What do health-promotion schools promote? Processes and outcomes in school health promotion*. Emerald Article. Health Education Vol 112, 84-88.

Skolinspektionen (2015a) *Elevhälsa - Elevers behov och skolans insatser*. Kvalitetsgranskning. Rapport nr 2015:05.

Skolinspektionen (2011) *Flygande tillsyn av elevhälsan 2011*. Dnr 40–2010:5 753.

Skolinspektionen (2016) *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*. Dnr. 40-2015:2855.

Skolinspektionen (2016a) *Skolans arbete med extra anpassningar*. Kvalitetsgranskningsrapport. Dnr. 2015:2217.

Skollag SFS (2010:800).

Skolverket (2010a). *Kraften av samverkan. Om samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*.

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

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

Skolverket (2016) *Attityder till skolan 2015*. Rapport nr 438.

Skolverket (2012). Allmänna råd. *Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma utreda och åtgärda frånvaro i skolan*.

Skolverket (2009) *Skolan och Aspergers syndrom. Erfarenheter från skolpersonal och forskare*. RAPPORT 334.

Skolverket, Socialstyrelsen (2014) *Vägledning för elevhälsan*.

Skolväsendets överklagandenämnd beslut 2012-08-20 dnr 2012:357

Socialstyrelsen (2013) *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*.

SOU 2000:19. *Från dubbla spår till Elevhälsa*.

Socialtjänstlag SFS (2001:453)

Spencer, Andrea. (2009). School Attendance Patterns, Unmet Educational Needs, and Truancy. A Chronological Perspective i *Remedial and Special Education* 30 (5) s.309-319.

Stadsmissionen (2016) *Barn- och ungdomsrapporten 2016. Tema: När livet blir outhärdligt – psykisk ohälsa bland barn och unga*.

Strand Ann-Sofie (2013) *Skolk ur elevernas och skolans perspektiv. En intervju- och dokumentstudie*. Hälsöhögs skolan. Högs skolan i Jönköping.

Thuden Johansson M. & Reimertz Hagström S. (2012). *Snubbla inte i skoltrappan. En studie om ogiltig skolfrånvaro*.

Törnsén, M. (2013). *Rektors ledning och styrning av elevhälsan*. I Svedberg, L. & Johansson, O. (red.). Att leda mot skolans mål, s. 187-203. Malmö: Gleerups.

Widmark C., Sandahl.C, Piuva K. & Bergman D. (2011). *Barriers to collaboration between health care, social services and schools*. International Journal of Integrated Care, Volume 11.