

Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

u.remissvar@regeringskansliet.se

U2017/00057/S

## Yttrande över betänkandet *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera* (SOU 2016:94)

Skolväsendets överklagandenämnd lämnar följande synpunkter på de områden som särskilt berör nämndens arbete.

### 1. Inledning

Överklagandenämnden kan konstatera att det i ett flertal av nämndens ärenden om särskilt stöd framgår att eleven ifråga är frånvarande, ibland i mycket stor omfattning. Överklagandenämnden delar utredningens bild av att frånvaro är ett betydande problem, dels för den enskilda eleven, dels för samhället i stort. Överklagandenämnden är därför positiv till syftet med utredningens förslag att skolorna ska uppmärksamma och agera på elevers frånvaro i ett tidigare skede än vad som sker i nuläget, och att eleverna ska få det stöd som behövs för att rätten till utbildning ska kunna tillgodoses.

### 2. Förslaget till ändring i 3 kap. 3 a § skollagen i dess lydelse enligt SOU 2016:77

Överklagandenämnden vidhåller sitt avstyrkande av att en ny paragraf (3 a § skollagen) införs med den utformning som Gymnasieutredningen (SOU 2016:77) föreslagit och som lämnades i nämndens remissyttrande den 9 februari 2017. Nämnden pekade då särskilt på frågor om hur överlämningen var tänkt att genomföras i praktiken och att överlämningen i stället enbart borde omfatta elever som bedömts ha behov av särskilt stöd eller extra anpassningar.

För det fall att Gymnasieutredningens förslag genomförs ställer sig dock nämnden positiv till de föreslagna tilläggen (dvs. att bestämmelsen omfattar även sameskolan samt att systematisk överlämning även ska ske när elever i de angivna skolformerna övergår från en skolenhet till en annan skolenhet inom eller mellan skolformerna).

### 3. Förslaget till införandet av 7 kap. 17 a § skollagen

Mot följande bakgrund ifrågasätter Överklagandenämnden behovet av att införa den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 17 a § skollagen.

#### 3.1 *Ytterligare tillägg i skollagen bör undvikas om de inte tjänar ett konkret syfte*

Överklagandenämndens uppfattning är att skolförfattningarna redan idag är omfattande. Ändringar och tillägg i författningarna har gjort dem mer och mer svårtillgängliga.

Överklagandenämnden instämmer vidare i utredningens slutsats att skyldigheten att vidta åtgärder vid problematisk frånvaro i stort redan följer av nu gällande bestämmelser.

Överklagandenämnden ser en risk med att sätta tilltro till signalvärdet av ny lagstiftning samtidigt som utredningen konstaterar att det förekommer brister i många skolors arbete med att uppmärksamma och utreda frånvaro. Utredningen återkommer till att kartläggning och åtgärder vid frånvaro förutsätter kunskap hos skolpersonalen. Ett förtydligande av en redan gällande skyldighet i lag är knappast verksamt om förutsättningar inte ges i praktiken att efterkomma skyldigheten. Överklagandenämnden ställer sig därför tveksam till utredningens slutsats att kompetensutveckling för rektorer, lärare och annan berörd skolpersonal inte medför samma positiva konsekvenser för berörda (elever) som lagstiftning, särskilt som den nu föreslagna skyldigheten redan i stort följer av den gällande lagstiftningen.

Enligt nämndens mening bidrar det nu föreslagna tillägget (7 kap. 17 a § skollagen) till utvecklingen mot en allt mer komplicerad och svårtillämpad lagstiftning på ett sätt som inte är befogat utifrån vad tillägget kan komma att få för effekt i praktiken.

#### 3.2 *Gränsdragningsproblematik gentemot nu gällande bestämmelser*

##### 3.2.1 Skyldigheten att utreda

I författningskommentaren till 7 kap. 17 a § (s. 398) anges att rektorns utredningsskyldighet följer av bestämmelserna om utredning av särskilt stöd i 3 kap. 8 § men att skyldigheten att vidta åtgärder vid frånvaro tydliggörs genom bestämmelsen. Överklagandenämnden uppfattar att den föreslagna utredningsskyldigheten i 7 kap. 17 a § första stycket skollagen kommer att innebära en förändring i förhållande till vad som nu gäller för vissa elever. Det gäller elever som har frånvaro i sådan omfattning att det riskerar att ha negativ inverkan på utvecklingen mot utbildningens mål, men där det inte finns någon oro för att eleven inte kommer att nå godkända betyg.

För de elever som på grund av frånvaro och/eller av andra orsaker riskerar att inte nå upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås är det, enligt Överklagandenämnden, otvetydigt hur den föreslagna utredningsskyldigheten i 7 kap. 17 a § första stycket förhåller sig till den nu gällande skyldigheten att utreda en elevs behov av särskilt stöd.

Överklagandenämnden noterar att förslaget i 7 kap. 17 a § tredje stycket innebär att om en utredning visar att en elev kan vara i behov av särskilt stöd ska rektorn även skyndsamt inleda en utredning enligt 3 kap. 8 §. Överklagandenämndens uppfattning är dock att det avseende många elever redan kan föreligga en skyldighet att utreda enligt 3 kap. 8 §, samtidigt som det finns ett ansvar att utreda eleven enligt 7 kap. 17 § a tredje stycket.

Det är olyckligt om olika sådana utredningar med delvis överlappande frågeställningar ska göras parallellt. Enligt nämndens mening finns det med anledning av detta behov av ett förtydligande om tanken är att det ska göras undantag från utredningsskyldigheten enligt 3 kap. 8 § på så sätt att den ska inträda först efter att utredning gjorts enligt 7 kap. 17 a § för en elev med omfattande frånvaro. Det bör beaktas att konsekvensen av flera utredningar kan bli en onödig fördröjning av insatser av särskilt stöd för elever som har behov av detta. I annat fall bör det klargöras om en och samma utredning kan omfatta såväl orsakerna till frånvaron som elevens behov av särskilt stöd.

### 3.2.2 Ansvaret att vidta åtgärder/ge särskilt stöd

Överklagandenämnden har i sin praxis<sup>1</sup> bedömt att skolan har en skyldighet att ge särskilt stöd till elever som behöver det för att nå upp till kunskapskraven samt, i vissa fall, till elever med andra svårigheter i sin skolsituation som *på längre sikt* kan påverka elevens möjligheter att nå kunskapskraven (till exempel frånvaro). Överklagandenämnden ser därför också en risk för tillämpningssvårigheter när det kommer till den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 17 a § tredje stycket om rektorns ansvar att vidta åtgärder för att tillgodose elevens rätt till utbildning.

Åtgärder som kan bli aktuella att vidta enligt 7 kap. 17 a § tredje stycket kan såvitt Överklagandenämnden förstår vara sådana åtgärder som även kan utgöra särskilt stöd enligt 3 kap. skollagen. Utredningen nämner (s. 218) t.ex. undervisning utanför skolan som en lösning för att nå fram till en elev med omfattande och långvarig frånvaro. Överklagandenämnden anser att det behöver förtydligas om en sådan åtgärd är tänkt att kunna vidtas enligt 7 kap. 17 a § utan att beslut fattas av rektor om åtgärdsprogram (3 kap. 9 §) och om enskild undervisning (3 kap. 11 §). Detta särskilt ur ett rättssäkerhetsperspektiv då beslut om åtgärdsprogram, enskild undervisning och anpassad studiegång till skillnad från åtgärder med stöd av 7 kap. 17 a § får överklagas hos nämnden.

Det behöver även förtydligas hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till 3 kap. 12 § om anpassad studiegång, som avser situationer när andra stödåtgärder inte har gett resultat, t.ex. för skoltrötta elever eller elever som av andra skäl inte är mottagliga för undervisning.

Överklagandenämnden bedömer att det finns risk att en viss åtgärd som vidtas för att komma till rätta med frånvaro för en elev samtidigt utgör en särskild stödåtgärd, och därmed ska skrivas in i ett åtgärdsprogram och i vissa fall kräver särskilt beslut av rektor. Det får till följd att syftet med åtgärden avgör om den kommer att kunna överklagas av eleven, vilket enligt Överklagandenämnden inte är en tillfredsställande ordning.

### 3.2.3 De åtgärder ”som skäligen kan krävas”

Överklagandenämnden ser en risk med att skolor kan komma att göra olika tolkning av vad som avses med begreppet ”*skäligen kan krävas*”. Detta kan komma att innebära brister i likvärdigheten gällande åtgärder som vidtas för eleverna, särskilt i avsaknad av tydliga förarbetsuttalanden eller allmänna råd.

---

<sup>1</sup> Se bl.a. Överklagandenämndens beslut den 16 januari 2014, dnr 2013:458.

### 3.3 Övrigt

För det fall att 7 kap. 17 a § införs har Överklagandenämnden inget att erinra mot att bestämmelser med den innebörd som föreslås i 7 kap. 21 och 22 §§ skollagen införs.

### 4. Förslaget till införandet av 7 kap. 24 § skollagen

Överklagandenämnden delar utredningens uppfattning att det är viktigt att åtgärder dokumenteras för att kunna följas upp och utvärderas. Överklagandenämnden befarar dock att ett ytterligare dokument med åtgärder för en elev riskerar att skapa ökad otydlighet. En elev skulle exempelvis kunna ha extra anpassningar dokumenterade i den individuella utvecklingsplanen, och/eller i en bilaga till ett åtgärdsprogram, särskilda stödåtgärder dokumenterade i ett åtgärdsprogram, och ett dokument med åtgärder som vidtagits i enlighet med 7 kap. 17 a §. Överklagandenämnden ser en risk att åtgärdsprogrammets syfte att vara ett samlat dokument för att kunna användas som ett pedagogiskt instrument i dessa fall urvattnas.

Överklagandenämnden ser även problem med att först i efterhand dokumentera vilka åtgärder som vidtagits. Elever och vårdnadshavare får anses ha ett intresse av att det i förväg dokumenteras och att det blir tydligt vilka åtgärder skolan avser att vidta. Detta särskilt då det kan komma att vara fråga om ingripande åtgärder mot enskilda. Överklagandenämnden noterar att åtgärder enligt 7 kap. 17 a § inte kommer att kunna överklagas.


Överklagandenämnden finner att det därför bör övervägas om åtgärder enligt 7 kap. 17 a § därför endast ska få vidtas med vårdnadshavarnas samtycke.

### 5. Alternativ lösning

Överklagandenämnden finner att det bör övervägas om syftet med att införa de föreslagna bestämmelserna i 7 kap. i stället skulle kunna uppnås genom att göra tillägg/ändringar i 3 kap. Överklagandenämnden kan se flera fördelar med en sådan lösning.

- Det skulle bli tydligare hur bestämmelserna förhåller sig till nu gällande bestämmelser i 3 kap. skollagen.
- Den gränsdragningsproblematik med påföljande tillämpningssvårigheter som Överklagandenämnden påtalat ovan skulle undvikas.
- Rektorer och annan skolpersonal har redan erfarenhet av att tillämpa reglerna i 3 kap. skollagen. Att föra in de nya bestämmelserna i den struktur som redan finns för elevers utveckling mot målen, med en liknande ordning som gäller för åtgärdsprogram/särskilt stöd, skulle därför kunna underlätta för dem att omsätta bestämmelserna till praktik.
- Det skulle även bli tydligare och rättssäkrare för elever och vårdnadshavare om det fanns samma krav på att fatta beslut, och därmed möjlighet att överklaga, åtgärder mot frånvaro som finns gällande särskilt stöd i 3 kap. skollagen.

På Överklagandenämndens vägnar

  
Niklas Schüllerqvist

Beslutet har fattats av Niklas Schüllerqvist, ordförande i nämnden, samt Magnus Åhammar, Birgit Blomqvist, Einar Jakobsson, Gunilla Thole och Marie Johannesson och efter föredragning av juristen Johanna Jadstrand. Ersättaren Lars Werner och kanslichefen Anna-Karin Lundgren har även varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.