

Utbildningsutskottets betänkande 2020/21:UbU3

Riksrevisionens rapport om undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Utskottet föreslår även två tillkännagivanden till regeringen med anledning av motionsyrkanden, dels om att regeringen ska följa den rekommendation som Riksrevisionen lämnar till regeringen, dels om att regeringen ska se över möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister.

I skrivelsen behandlar regeringen Riksrevisionens rapport Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn. Riksrevisionen har granskat om regeringen och statliga myndigheter har säkerställt att regelverket fungerar enligt lagstiftarens intentioner när det gäller skollagens bestämmelser om ledighet, om att fullgöra skolplikten på annat sätt och om när skolplikten upphör samt hur regelverket tillämpas. Riksrevisionens slutsats är att de granskade bestämmelserna inte tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner, att Skolinspektionen inte har utövat tillsyn över hur bestämmelserna tillämpas och att Skolverket inte har tagit fram tillräckligt med stöd och vägledning.

I skrivelsen anger regeringen att det kan finnas behov av att se över de aktuella bestämmelserna och att myndigheterna kan behöva utveckla sina verksamheter. Regeringen kommer att ta med sig frågan i sitt fortsatta arbete. Med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

I betänkandet finns två reservationer (S, SD, V, L, MP). I en reservation (S, V, MP) föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande till regeringen. Betänkandet innehåller också två särskilda yttranden (SD, V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:162 Riksrevisionens rapport om undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn.

Tolv yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	7
Undantag från skolplikten	7
Riksrevisionens rekommendation till regeringen om undantag från skolplikten	13
Elevers frånvaro	18
Reservationer	21
1. Nationellt frånvaroregister, punkt 3 (S, V, MP)	21
2. Elever med långvarig frånvaro, punkt 4 (SD, L)	22
Särskilda yttranden	23
1. Riksrevisionens rekommendation till regeringen om undantag från skolplikten, punkt 2 (SD)	23
2. Riksrevisionens rekommendation till regeringen om undantag från skolplikten, punkt 2 (V)	24
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	25
Skrivelsen.....	25
Följdmotionerna	25

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Undantag från skolplikten

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:162 till handlingarna.

2. Riksrevisionens rekommendation till regeringen om undantag från skolplikten

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen ska följa den rekommendation som Riksrevisionen lämnar till regeringen i granskningsrapporten och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna

2019/20:3621 av Fredrik Christensson m.fl. (C) yrkande 1,

2019/20:3622 av Daniel Riazat m.fl. (V),

2019/20:3623 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 5,

2019/20:3626 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 1 och

2019/20:3627 av Kristina Axén Olin och Gudrun Brunegård (M, KD)

samt

avslår motion

2019/20:3623 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkandena 1–4.

3. Nationellt frånvaroregister

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen ska se över möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:3621 av Fredrik Christensson m.fl. (C) yrkande 2 och

bifaller delvis motion

2019/20:3626 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 3.

Reservation 1 (S, V, MP)

4. Elever med långvarig frånvaro

Riksdagen avslår motion

2019/20:3626 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 2.

Reservation 2 (SD, L)

Stockholm den 10 september 2020

På utbildningsutskottets vägnar

Gunilla Svantorp

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunilla Svantorp (S), Roger Haddad (L), Kristina Axén Olin (M), Pia Nilsson (S), Lars Püss (M), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Daniel Riazat (V), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvist (SD), Linus Sköld (S), Gudrun Brunegård (KD), Michael Rubbestad (SD), Annika Hirvonen Falk (MP), Maria Nilsson (L) och Roza Güclü Hedin (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om regeringen och statliga myndigheter har säkerställt att regelverket fungerar enligt lagstiftarens intentioner när det gäller skollagens bestämmelser om ledighet, om att fullgöra skolplikten på annat sätt och om när skolplikten upphör samt hur dessa bestämmelser tillämpas. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn (RiR 2019:37).

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 12 december 2019. Skolverket och Skolinspektionen har beretts tillfälle att yttra sig över Riksrevisionens rapport (U2019/04273/S).

Riksrevisionen presenterade den aktuella granskningsrapporten för utskottet den 17 december 2019.

Av 9 kap. 19 § riksdagsordningen (2014:801) framgår det att för varje granskningsrapport som har överlämnats till regeringen ska regeringen i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten. Regeringens skrivelse ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten.

Regeringen överlämnade skrivelse 2019/20:162 Riksrevisionens rapport om undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn till riksdagen den 7 maj 2020.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelse 2019/20:162 Riksrevisionens rapport om undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn (RiR 2019:37). Riksrevisionens övergripande slutsats är att skollagens (2010:800) bestämmelser om ledighet, om att fullgöra skolplikten på annat sätt och om att skolplikten upphör vid varaktig vistelse utomlands inte tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner. Riksrevisionen anser att Skolinspektionen inte har utövat någon tillsyn över hur bestämmelserna tillämpas och att Skolverket inte har tagit fram tillräckligt med stöd och vägledning.

Riksrevisionen ger följande rekommendationer:

- Regeringen bör ta initiativ till att ändra bestämmelserna i skollagen och då beakta hur långa ledighetsbeslut en rektor ska kunna ta, om en möjlighet till sanktionsavgift bör införas i skollagen och om bestämmelsen om varaktig vistelse utomlands enbart ska vara tillämplig för barn till statligt anställda som är stationerade utomlands.

- Skolinspektionen bör utföra tillsyn av hur bestämmelserna tillämpas.
- Skolverket bör ta fram stöd och vägledning på området.

Regeringen framför i skrivelsen att det kan finnas behov av att se över de aktuella bestämmelserna och att regeringen kommer att ta med sig frågan i sitt fortsatta arbete. Regeringen instämmer också i Riksrevisionens bedömning att Skolverket kan utveckla sitt stöd. När det gäller Skolinspektionen noterar regeringen att myndigheten redan i dag, inom ramen för den regelbundna tillsynen, ställer frågor om skolpliktsbevakningen. Regeringen anser dock mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser att det kan finnas skäl att genomföra ytterligare eller mer fördjupad tillsyn inom området. Regeringen avser att följa myndigheternas arbete i dessa delar.

I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets överväganden

Betänkandet är disponerat så att utskottet inleder med att i ett första avsnitt behandla skrivelsen. Därefter behandlas tolv motionsyrkanden som innehåller förslag om tillkännagivanden i frågor som anknyter till skrivelsen.

Undantag från skolplikten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:162 Riksrevisionens rapport om undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn till handlingarna.

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de statliga myndigheterna Skolverket och Skolinspektionen har säkerställt att det existerande regelverket fungerar enligt lagstiftarens intentioner när det gäller skollagens bestämmelser om ledighet, om att fullgöra skolplikten på annat sätt och om när skolplikten upphör samt hur regelverket tillämpas. I granskningen har Riksrevisionen undersökt om bestämmelserna är tydligt reglerade i skollagen, om Skolinspektionen bedriver en ändamålsenlig tillsyn av bestämmelserna och om Skolverket har tagit fram ett fullgott stöd för kommunerna för att kunna tolka lagstiftningen.

Bestämmelser om skolplikt

Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (2 kap. 18 § regeringsformen). Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Skolplikt gäller dock inte barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola. Skolplikten inträder, om det inte finns särskilda skäl, höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år (7 kap. 2 och 10 §§ skollagen).

Som huvudregel fullgörs skolplikten i förskoleklassen och grundskolan. Om särskilda förutsättningar är uppfyllda kan skolplikten i stället fullgöras i grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan (7 kap. 4–7 §§ skollagen). Skolplikten kan också fullgöras i vissa särskilda utbildningsformer utanför skolväsendet, t.ex. i en internationell skola eller på sjukhus (24 kap. skollagen). En elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli (7 kap. 17 § skollagen).

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt (7 kap. 20 § skollagen). Barnets hemkommun ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning (7 kap. 21 § skollagen).

Ledighet, fullgöra skolplikt på annat sätt och när skolplikten upphör

Följande bestämmelser i skollagen omfattas av Riksrevisionens granskning.

- En elev får beviljas längre ledighet om det finns synnerliga skäl. Rektorn beslutar om ledighet (7 kap. 18 §).
- Elevens hemkommun kan bevilja eleven rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt. Även här krävs det synnerliga skäl, och kommunen ska ta ställning till om utbildningen är ett fullgott alternativ och om behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses (24 kap. 23 §).
- Skolplikt gäller inte barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet går i skola (7 kap. 2 §). Vid en varaktig vistelse utomlands upphör skolplikten även om eleven fortsätter att vara folkbokförd i landet.

Riksrevisionens övergripande slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att de bestämmelser som granskats i rapporten inte tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner. Riksrevisionen bedömer att de tre bestämmelserna är otydliga när det gäller vad som krävs för ett beslut, vilket gör att huvudmän och rektorer har svårt att avgöra hur de ska fatta beslut och vilka beslut de ska fatta. Riksrevisionen bedömer att bestämmelserna är avsedda för tre helt olika situationer, men att gränsdragningen är otydlig. Dessa oklarheter i bestämmelserna medför en stor variation när regelverket tillämpas, såväl mellan huvudmän som mellan olika skolenheter inom en och samma huvudman. Vidare bedömer Riksrevisionen att Skolinspektionen inte har utövat någon tillsyn över hur bestämmelserna tillämpas och att Skolverket inte har tagit fram tillräckligt med stöd och vägledning för någon av bestämmelserna.

Bestämmelsen om ledighet

Riksrevisionen konstaterar att det i 7 kap. 18 § skollagen inte finns någon gräns för hur lång ledighet en rektor kan bevilja eller någon tydlig definition av vad synnerliga skäl innebär. Enligt Riksrevisionen finns det också stora variationer i hur lång tid rektorer vid olika skolor beviljar ledighet. Riksrevisionen konstaterar även att det finns en gråzon mellan bestämmelsen om ledighet och bestämmelsen om att fullgöra skolplikten på annat sätt. Det är många huvudmän som uppger att de inte har några verktyg att ta till i de fall vårdnadshavare väljer att bortse från ett avslag på en ledighetsansökan, vilket enligt Riksrevisionen ofta försätter rektorer i svåra situationer.

Fullgöra skolplikten på annat sätt

Enligt Riksrevisionen finns det stora variationer i hur olika huvudmän tillämpar bestämmelsen om att fullgöra skolplikten på annat sätt (24 kap. 23 §). Riksrevisionen konstaterar att det enligt lagstiftningen krävs synnerliga skäl och att det i förarbetena till bestämmelsen räknas upp ett antal exempel på tänkbara grunder för medgivande. Som exempel på synnerliga skäl nämns följande situationer: då en elev önskar vara ledig från skolan under längre tid på grund av resor, då en elev deltar i en filminspelning eller då en elev som nyss flyttat till Sverige från något grannland har starka skäl för att under en period gå kvar i det gamla landets skola. Enligt Riksrevisionen har dock många huvudmän svårt att avgöra vad som är avsikten med bestämmelsen och när den ska tillämpas. Även när det gäller denna bestämmelse uppger många huvudmän att de inte har några verktyg att ta till då vårdnadshavare väljer att bortse från ett beslut om avslag.

Skolplikten gäller inte på grund av en varaktig vistelse utomlands

När det gäller bestämmelsen om att skolplikten inte gäller barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet går i skola (7 kap. 2 §), konstaterar Riksrevisionen att bestämmelsen ursprungligen togs fram med tanke på barn till diplomater eller statligt anställda med tjänst utomlands som ska vara folkbokförda i Sverige även om de bor utomlands. Även här lyfter Riksrevisionen fram att bestämmelsen är otydlig i fråga om hur lång tid som bör krävas för att en vistelse kan anses vara varaktig. Riksrevisionen anser också att gränsdragningen mot bestämmelsen om medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt är oklar och att bestämmelsen ofta tillämpas i ett annat sammanhang än vad den är avsedd för. Riksrevisionen konstaterar vidare att det inte framgår av författningen ifall kommunen har ett ansvar för att faktiskt kontrollera att eleven deltar i skolgång utomlands och konstaterar att de flesta kommuner heller inte gör sådana kontroller.

Skolinspektionens tillsyn

Riksrevisionen gör bedömningen att Skolinspektionen inte har utövat någon tillsyn över hur bestämmelserna tillämpas. Riksrevisionen konstaterar att det av 26 kap. 3 § skollagen framgår att Skolinspektionen har tillsynsansvar för kommunernas beslut att fullgöra skolplikten på annat sätt, men att Skolinspektionen trots det inte har utövat någon sådan tillsyn. Skolinspektionen har heller inte utfört någon tillsyn över hur huvudmännen beviljar längre ledigheter eller hur de hanterar frågan om när en elev inte längre anses ha skolplikt på grund av varaktig vistelse utomlands.

Skolverkets stöd

Riksrevisionen konstaterar att Skolverket inte har tagit fram allmänna råd om medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller om när skolplikten upphör på grund av varaktig vistelse utomlands. Riksrevisionen konstaterar

vidare att det i de allmänna råd som finns kring frånvaro och närvaro, där också ledighet tas upp, inte nämns att det ska finnas synnerliga skäl för längre ledigheter. När det gäller bestämmelsen om att fullgöra skolplikten på ett annat sätt finns det ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter (24 kap. 26 § skollagen). Såvitt Riksrevisionen har kunnat bedöma har det inte meddelats någon föreskrift när det gäller medgivande att fullgöra skolplikten på ett annat sätt. När det gäller de andra bestämmelserna finns det inte lagstöd för att ta fram föreskrifter, och Riksrevisionen framför att Skolverket är tveksamt till om det går att ta fram allmänna råd till de aktuella bestämmelserna med anledning av den vaga regleringen i lag och att det krävs en prövning i varje enskilt fall. Riksrevisionens bedömning är dock att Skolverket har möjlighet att på ett mer adekvat sätt ge stöd och vägledning i dessa frågor utan att överträda de krav som ställs i lag eller andra författningar.

Riksrevisionens rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

- Regeringen bör ta initiativ till att ändra skollagen med avseende på de bestämmelser som behandlas i granskningen, för att tydliggöra syftet med dem. Följande aspekter bör beaktas:
 - hur långa ledighetsbeslut en rektor ska kunna ta
 - om en möjlighet till sanktionsavgift bör införas i skollagen
 - om bestämmelsen om varaktig vistelse utomlands enbart ska vara tillämplig för barn till statligt anställda som är stationerade utomlands.
- Skolinspektionen bör utföra tillsyn över hur kommunerna arbetar med ärenden kring att fullgöra skolplikten på annat sätt. Skolinspektionen bör också överväga om även ledighet och när skolplikten upphör på grund av varaktig utlandsvistelse ska inspekteras i någon form.
- Skolverket bör ta fram stöd och vägledning för att tydliggöra vad som gäller för såväl ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten faktiskt ska upphöra.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Behovet av att se över de granskade bestämmelserna

I skrivelsen anger regeringen att den delar Riksrevisionens uppfattning att det är av yttersta vikt att alla barn får sin rätt till utbildning tillgodosedd och att kommunerna uppfyller sina skyldigheter när det gäller skolpliktsbevakningen. Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser anser regeringen att det kan finnas behov av att se över bestämmelserna om ledighet, om att fullgöra skolplikten på annat sätt och om varaktig vistelse utomlands för att tydliggöra syftet med dem. De aktuella bestämmelserna fattades det beslut om 2010 men

de härstammar från en äldre lagstiftning och kan enligt regeringen behöva ses över utifrån de förhållanden som råder nu. Regeringen anser även att det kan finnas behov av att undanröja den otydlighet i fråga om gränsdragningen mellan bestämmelserna och vad som krävs för ett beslut som Riksrevisionen pekar på. Även Skolverket och Skolinspektionen har ställt sig positiva till en översyn av bestämmelserna. Skolverket har dock påpekat att myndigheten ser frågor om skolplikt och rätten till utbildning som en bredare fråga än vad som varit föremål för Riksrevisionens granskning och menar att det vid en eventuell översyn är viktigt att utreda frågan i en vidare bemärkelse där bl.a. elever med problematisk frånvaro, s.k. hemmasittare, tas med.

Regeringen anser att de aspekter som Riksrevisionen lyfter fram är viktiga, men anser i likhet med Skolinspektionen och Skolverket att det kan finnas flera aspekter som behöver beaktas i sammanhanget. Regeringen avser att ta med sig de frågor som Riksrevisionen har aktualiserat i det fortsatta arbetet.

Skolinspektionens tillsyn

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att tillsyn när det gäller de granskade bestämmelserna ingår i Skolinspektionens uppdrag. Som Skolinspektionen anger i sitt yttrande över Riksrevisionens rapport har myndigheten tillsynsansvar för i stort sett alla bestämmelser i skollagen och övriga skolförfattningar i syfte att barn och elever ska få sin rätt till utbildning. Eftersom regelverket är mycket omfattande behöver Skolinspektionen utifrån bästa tillgängliga kunskap göra medvetna val och prioriteringar. Det framgår av myndighetens instruktion (förordning 2011:556) att kvalitetsgranskningen och den tillsyn som utövas löpande ska genomföras med utgångspunkt dels i en behovsanalys, dels i att de ska omfatta sådana aspekter som kräver en kvalitativ bedömning av undervisningen och verksamheten. Skolinspektionen har framfört att behovsanalysen bygger på en omfattande bearbetning av statistik och annan information om skolor och huvudmän, men att myndigheten bedömt att det inte är möjligt att föra in skolpliktsbevakningen i risk- och väsentlighetsanalysen. Skälet är att det saknas tillförlitliga statistiska underlag.

Skolinspektionen har även framfört att det i den regelbundna tillsynen finns frågor om skolpliktsbevakning i den inledande undersökningen av en huvudman. Skolinspektionens arbetssätt innebär att om huvudmannens redovisning visar på en risk inom något område fördjupar myndigheten utredningen. Skolinspektionen anser således att bestämmelserna om att fullgöra skolplikten på annat sätt har varit en del av de områden som myndigheten genomför tillsyn inom. Bestämmelserna har dock inte granskats fördjupat i alla ärenden utan enligt en metod som bygger på risk signaler och behov.

Regeringen anser i likhet med Skolinspektionen att det riskbaserade arbetssättet bör fortsätta och konstaterar att det har stöd i myndighetens instruktion. Regeringen är fullt medveten om Skolinspektionens breda tillsynsområde och noterar att myndigheten redan i dag inom ramen för den

regelbundna tillsynen standardmässigt ställer frågor om skolpliktsbevakningen. Mot bakgrund av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort när det gäller huvudmännens tillämpning av bestämmelserna, anser dock regeringen att det kan finnas skäl att genomföra ytterligare eller mer fördjupad tillsyn inom området. Regeringen avser att följa Skolinspektionens arbete i dessa delar.

Skolverkets stöd och vägledning

Riksrevisionen har lämnat en rekommendation om att Skolverket ska ta fram stöd och vägledning för att tydliggöra vad som gäller för ledighet, för att fullgöra skolplikten på annat sätt och för när skolplikten faktiskt ska upphöra. Regeringen delar i likhet med Skolverket Riksrevisionens bild av att myndigheten på olika sätt kan utveckla detta stöd. Skolverket har dock påpekat att det är av stor vikt att beakta vilka stödåtgärder från Skolverket som kan ge ett reellt och tydligt stöd till målgrupperna.

Skolverket gör bedömningen att allmänna råd inte skulle fungera som ett effektivt stöd på området, bl.a. på grund av behovet av att göra bedömningar i de enskilda fallen för att tillgodose barns och elevers rättigheter, de befogenheter som huvudmän och rektorer har enligt lag och domstolens uppgift att utforma praxis i vissa delar.

Inom Skolverket pågår ett arbete med att ta fram ytterligare juridisk vägledning till huvudmän, rektorer och vårdnadshavare. Skolverket arbetar också med att se över det stöd som erbjuds till målgrupperna när det gäller främjande och förebyggande arbete för att förhindra eller minska frånvaro. Vidare pågår inom Skolverket ett arbete med att genomföra en kartläggning för att ta fram en deskriptiv nationell bild av elevfrånvarons omfattning. Inom ramen för detta arbete ska även skolors, och särskilt elevhälsans, förebyggande arbete och frånvarouppföljning belysas. I arbetet ingår också att fylla andra eventuella kunskapsluckor kring frånvaro som identifieras i arbetet. Regeringen anger i skrivelsen att den avser att följa detta arbete.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att ta initiativ till att ändra skollagen när det gäller de granskade bestämmelserna för att tydliggöra syftet med dem. Riksrevisionen har vidare pekat ut ett antal aspekter som vid en sådan översyn bör beaktas. Regeringen framför i skrivelsen att det kan finnas behov av att se över de aktuella bestämmelserna för att tydliggöra syftet med dem. Regeringen anger att den kommer att ta med sig frågan i det fortsatta arbetet. Det kan enligt regeringen även finnas anledning att överväga om frågor om skolplikt och rätten till utbildning bör hanteras i ett bredare sammanhang.

Riksrevisionen har rekommenderat Skolinspektionen att utföra tillsyn över hur kommunerna arbetar med ärenden som avser att fullgöra skolplikten på annat sätt. Skolinspektionen bör enligt Riksrevisionen överväga om även ledighet och att skolplikten upphör på grund av varaktigt utlandsvistelse ska

inspekteras i någon form. Regeringen noterar i skrivelsen att Skolinspektionen standardmässigt ställer frågor om skolpliktsbevakningen inom ramen för den regelbundna tillsynen. Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser anser dock regeringen att det kan finnas skäl att genomföra ytterligare eller mer fördjupad tillsyn inom området. Regeringen avser att följa myndighetens arbete i dessa delar.

Vidare har Riksrevisionen rekommenderat Skolverket att ta fram stöd och vägledning för att tydliggöra vad som gäller i fråga om de aktuella bestämmelserna. Skolverket har i sitt yttrande över Riksrevisionens rapport angett att det pågår ett arbete med att bl.a. ta fram ytterligare juridisk vägledning. Regeringen avser att följa även detta arbete.

Med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning om undantag från skolplikten. Enligt utskottet är det viktigt att alla barn får sin rätt till utbildning tillgodosedd och att kommunerna uppfyller sina skyldigheter när det gäller skolpliktsbevakningen. Utskottet konstaterar att Riksrevisionen har lämnat ett antal rekommendationer, dels till regeringen, dels till Skolverket och Skolinspektionen.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2019/20:162 Riksrevisionens rapport om undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn till handlingarna. Utskottet har dock synpunkter på hanteringen av den rekommendation som Riksrevisionen har lämnat till regeringen. I det följande redogörs för motionsyrkanden med förslag i frågor som anknyter till Riksrevisionens rekommendationer och utskottets synpunkter i dessa frågor.

Riksrevisionens rekommendation till regeringen om undantag från skolplikten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen att den ska följa den rekommendation som Riksrevisionen lämnar till regeringen i sin granskningsrapport.

Jämför särskilt yttrande 1 (SD) och 2 (V).

Motionerna

I kommittémotion 2019/20:3627 av Kristina Axén Olin och Gudrun Brunegård (M, KD) föreslås ett tillkännagivande om att regeringen senast den 1 juli 2021 bör tydliggöra dels hur man kan göra undantag från skolplikten, dels kommunernas ansvar att kontrollera om eleven deltar i skolgång

utomlands. Motionärerna framför att de ser allvarligt på den kritik som Riksrevisionen har framfört och att det är angeläget att komma till rätta med oklarheterna i dagens lagstiftning, tillsynen över dess tillämpning och Skolverkets bristande vägledning för hur lagstiftningen ska tolkas och användas.

I kommittémotion 2019/20:3623 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 1 föreslås att rektorernas möjlighet att bevilja ledighet utan huvudmannens medgivande ska begränsas till 20 dagar. Enligt motionärerna utsätts rektorerna ibland för starka påtryckningar från föräldrar att bevilja ledighet av olika karaktär, och därför skulle det vara en stor avlastning för rektorerna om ledigheter över 20 dagar godkändes av huvudmännen.

I yrkande 2 framförs att det i dag råder stor otydlighet när det gäller begreppet synnerliga skäl i skollagen. Motionärerna föreslår därför att skollagens skrivning om synnerliga skäl när ledighet beviljas (7 kap. 18 §) ska förtydligas och exempelvis inte gälla vid religiösa högtidligheter och semesterliknande ledigheter.

I yrkande 3 framhåller motionärerna att det framkommer av Riksrevisionens rapport att en del föräldrar ignorerar beslut om avslag på ledighetsansökningar. Motionärerna föreslår därför att det bör kunna utdömas vite mot föräldrar som ignorerar rektorns eller huvudmannens beslut samt att det bör föras in anmärkning om ogiltig frånvaro med föräldrarnas goda minne i betyget i de fall där eleven går i årskurser med betyg.

Vidare föreslås i yrkande 4 ett tillkännagivande om att förtydliga Skolinspektionens plikt att kontrollera rektorernas och huvudmännens hantering av ledighet för elever, när de upphäver skolplikten på grund av varaktigt vistelse utomlands samt när de medger att skolplikten kan fullgöras på annat sätt.

I yrkande 5 föreslås att regeringen snarast ska återkomma med förslag till relevanta förändringar av skollagen för att tillmötesgå Riksrevisionens rekommendationer. Motionärerna framför att regering och riksdag är skyldiga att stifta lagar som är tydliga och konkreta i sina mål så att skolplikten fullgörs av samtliga elever. Vidare framförs att regeringen är skyldig att ge tillräckliga resurser till de tillsynsmyndigheter som står under statlig kontroll så att de kan utföra sitt uppdrag.

I kommittémotion 2019/20:3621 av Fredrik Christensson m.fl. (C) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska följa de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i rapporten. Motionärerna anför att regeringen trots den skarpa och tydliga kritiken är ytterst vag i sitt svar. Motionärerna menar att frågan behöver tas på största allvar och att Riksrevisionens rekommendationer bör följas.

I kommittémotion 2019/20:3622 av Daniel Riazat m.fl. (V) framför motionärerna att de ställer sig bakom Riksrevisionens rekommendation om att den befintliga lagstiftningen bör ses över och tydliggöras. Motionärerna föreslår därför att regeringen ska tillsätta en utredning av lagstiftningen kring tillämpning och undantag från skolplikten.

I kommittémotion 2019/20:3626 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 1 föreslås en översyn av skollagen när det gäller bestämmelser om att fullgöra skolplikten samt regler för ledighet. Lagen måste vara tydlig och konkret för att kunna ge rektorer ett bra stöd i arbetet, anför motionärerna.

Bakgrund och gällande rätt

Kortare och längre ledighet

Av 7 kap. 18 § skollagen framgår att en elev i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas. Det är rektorn som beslutar om ledighet. Rektorn får inte ge någon annan i uppdrag att fatta beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar.

Enligt Riksrevisionen framgår det av förarbetena till skollagen att kortare ledighet avser ledigheter upp till tio dagar. Längre ledighet är således sådan som är längre än tio dagar. Vidare framgår att rektor alltid ska besluta om ledighet utifrån sin kännedom om elevernas förhållanden och sitt ansvar för verksamheten. När det gäller begreppet synnerliga skäl anger Riksrevisionen att det varken i förarbetena till den nuvarande eller den föregående skollagen finns något skrivet om vad som kan tänkas vara synnerliga skäl för en längre ledighet (Riksrevisionens rapport s. 13, prop. 2009/10:165 s. 340).

Att fullgöra skolplikten på annat sätt

Enligt 24 kap. 23 § skollagen får ett skolpliktigt barn medges rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i lagen. Medgivande ska lämnas om

1. verksamheten framstår som ett fullgott alternativ till den utbildning som annars står barnet till buds enligt föreskrifter i denna lag
2. behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses
3. det finns synnerliga skäl.

Enligt Riksrevisionen framgår det av förarbetena till skollagen att exempel på när skolplikten fullgörs på annat sätt kan vara fall då en elev flyttat till Sverige från något grannland men väljer att gå kvar i grannlandets skola under återstoden av en termin eller att en elev deltar i en filminspelning (Riksrevisionens rapport s. 14). Vidare hänvisar Riksrevisionen till följande avsnitt i förarbetet:

Bestämmelserna bör också kunna aktualiseras när elever gör längre resor. I bestämmelsernas lydelse ligger att de ska tillämpas med stor restriktivitet. Alla barns rätt till en likvärdig utbildning är en av grundstenarna i det svenska utbildningssystemet och den aktuella verksamheten måste för den begränsade tid som ett medgivande kan avse (upp till ett år i sänder) framstå som ett fullgott alternativ till den reguljära undervisningen. Bedömningen om synnerliga skäl föreligger ska utgå från elevens intressen (Prop. 2009/10:165 s. 523 f.).

Begreppet varaktig vistelse

Av 7 kap. 2 § skollagen framgår att barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Skolplikt gäller dock inte barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola.

Riksrevisionen skriver att bestämmelsen om att skolplikten upphör på grund av varaktig vistelse utomlands ska användas när en elev fortfarande är folkbokförd i Sverige och därmed har skolplikt men inte bor i Sverige. Enligt Riksrevisionen berörs dock inte den del av 7 kap. 2 § som rör när skolplikt inte gäller på grund av varaktig vistelse utomlands i förarbetena till den nu gällande skollagen. Däremot pekar Riksrevisionen på att det framgår av förarbetena till den föregående skollagen (1985:1100) – den som gällde före 2010 – att varken rätt till utbildning eller skolplikt kan utkrävas när en elev varaktigt vistas utomlands. Som exempel på en sådan situation nämns svenska diplomatbarn, barn som fortfarande är folkbokförda i Sverige men som faktiskt inte bor i landet (Riksrevisionens rapport s. 15–16 samt prop. 1985/86:10 s. 82).

Särskilt om vårdnadshavares ansvar för att skolplikten fullgörs, föreläggande och vite

Enligt 7 kap. 20 § skollagen ska den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn se till att barnet fullgör sin skolplikt. Vidare framgår av 7 kap. 23 § att om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att se till att barnet går i skolan, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. För en elev i specialskolan, sameskolan eller förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Ett föreläggande får förenas med vite. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart om inte annat beslutas.

I granskningen bedömer Riksrevisionen att det är problematiskt att kommuner och rektorer inte har några verktyg att ta till när vårdnadshavare temporärt tar sina barn ur skolan utan att ha fått ledighet beviljad alternativt ett medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt.

När det gäller möjligheten att förena ett föreläggande mot en vårdnadshavare med vite skriver Riksrevisionen:

Att få en domstol att döma ut ett vite för olovlig frånvaro är i praktiken endast möjligt vid mycket långa perioder av frånvaro, eftersom processen tar så lång tid och eleven oftast är tillbaka i skolan innan vitet utdöms. Ett vite är ett påtryckningsmedel och inte ett straff och kan därför inte utdömas när eleven är åter i skolan. [...] En sanktionsavgift skulle troligen vara mer användbart och även ge effekt, förutsatt att det kan ske på ett rättssäkert sätt. Dels är det en tydlig signal om den vikt staten fäster vid att elever ska fullgöra sin skolplikt, dels kan det bli både ekonomiskt kännbart och tydligt för vårdnadshavare att de inte fullgör sitt ansvar att se till att barnen går i skolan (Riksrevisionens rapport s. 38).

Skolverkets stödmaterial

Av Skolverkets stödmaterial Ledighet i skolan framgår att en elev i förskoleklass, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan kan få vara ledig en kortare period för enskilda angelägenheter. Exempel på enskilda angelägenheter kan vara vissa resor, familjehögtider eller religiösa högtider. Vidare framgår att om det finns synnerliga skäl kan en elev få vara ledig längre tid än tio skoldagar per läsår. Skolverket skriver att ett beslut om ledighet ska prövas i varje enskilt fall och grundas på en samlad bedömning av elevens situation. Omständigheter som det normalt bör tas hänsyn till är frånvarons längd, elevens studiesituation, möjligheten att ta igen förlorad undervisning, hur angelägen ledigheten är för eleven samt att skolan måste göra en helhetsbedömning i varje individuellt fall (Skolverkets webbplats, Ledighet i skolan, 2020-06-01).

Vidare förklarar Skolverket begreppet synnerliga skäl som ”extra starka skäl” och anger att bestämmelsen ska användas mycket restriktivt (Skolverkets webbplats, Skolplikt och rätt till utbildning, 2020-06-01).

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det granskade regelverket inte tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner. Riksrevisionen bedömer även att det finns oklarheter i regelverket som medför variationer mellan huvudmän och skolenheter i hur regelverket tillämpas. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen rekommenderat regeringen att ta initiativ till att ändra bestämmelserna i skollagen och då beakta dels hur långa ledighetsbeslut en rektor ska kunna ta, dels om det i skollagen bör införas en möjlighet till sanktionsavgift, dels om bestämmelsen om varaktig vistelse utomlands enbart ska vara tillämplig för barn till statligt anställda som är stationerade utomlands.

Utskottet ser allvarligt på den kritik som Riksrevisionen har framfört i granskningsrapporten mot hur regelverket tolkas och används. Denna kritik behöver tas på största allvar. Utskottet föreslår därför att riksdagen tillkännager för regeringen att den ska följa den rekommendation som Riksrevisionen lämnar till regeringen i granskningsrapporten.

Utskottet bifaller därmed delvis motionerna 2019/20:3627 (M, KD), 2019/20:3623 (SD) yrkande 5, 2019/20:3621 (C) yrkande 1, 2019/20:3622 (V) och 2019/20:3626 (L) yrkande 1.

När det sedan gäller motionsyrkanden som innehåller detaljerade förslag om bestämmelserna i skollagen anser utskottet att sådana ändringar bör utredas och utformas sammanhållet samt fattas beslut om i sedvanlig ordning. Därmed avstyrker utskottet motion 2019/20:3623 (SD) yrkandena 1–4.

Elevers frånvaro

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen att den ska se över möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister. Riksdagen avslår även ett motionsyrkande om elever med långvarig frånvaro.

Jämför reservation 1 (S, V, MP) och 2 (SD, L).

Skrivelsen

Mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser anser regeringen att det kan finnas behov av att se över bestämmelserna om ledighet, om att fullgöra skolplikten på annat sätt och om varaktig vistelse utomlands för att tydliggöra syftet med dem. Som framgår ovan har även Skolverket och Skolinspektionen ställt sig positiva till en översyn av bestämmelserna. Skolverket har dock framfört att myndigheten ser frågor om skolplikt och rätten till utbildning som en bredare fråga än vad som varit föremål för Riksrevisionens granskning och menar att det vid en eventuell översyn är viktigt att utreda frågan i en vidare bemärkelse, där bl.a. elever med problematisk frånvaro, s.k. hemmasittare, tas med. Regeringen anser att de aspekter som Riksrevisionen lyfter fram är viktiga, men anser i likhet med Skolinspektionen och Skolverket att det kan finnas fler aspekter som behöver beaktas.

Riksrevisionen har lämnat en rekommendation om att Skolverket ska ta fram stöd och vägledning för att tydliggöra vad som gäller för ledighet, för att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten faktiskt ska upphöra. Som framgår ovan pågår inom Skolverket ett arbete med att ta fram ytterligare juridisk vägledning och ett arbete med att se över det stöd som erbjuds till målgrupperna när det gäller främjande och förebyggande arbete för att förhindra eller minska frånvaro. Vidare pågår ett arbete med att kartlägga elevfrånvarons omfattning och fylla andra kunskapsluckor kring frånvaro. Inom ramen för detta arbete ska även skolors, och särskilt elevhälsans, förebyggande arbete och frånvarouppföljning belysas. Regeringen anger i skrivelsen att den avser att följa detta arbete (skr. 2019/20:162 s. 7–9).

Motionerna

Nationellt frånvaroregister

I kommittémotion 2019/20:3621 av Fredrik Christensson m.fl. (C) yrkande 2 föreslår motionärerna att möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister ska ses över. Att införa ett nationellt frånvaroregister är även en naturlig del av digitaliseringen av skolan och förenklar administrationen på skolorna, menar motionärerna.

I kommittémotion 2019/20:3626 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 3 föreslås att Skolverket ska få i uppdrag att kontinuerligt samla in och kartlägga

information om närvaro i landets skolor. Motionärerna framför att sådan statistik inte samlas in i dag, och därför finns det en kunskapsbrist om frånvarons omfattning.

Elever med långvarig frånvaro

I kommittémotion 2019/20:3626 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 2 föreslås att en översyn av skollagens bestämmelser om att fullgöra skolplikten samt regler för ledighet även ska omfatta frågan om långvarig frånvaro och hur huvudmännen kan förbättra sin uppföljning och sitt arbete för att fler elever ska delta i undervisning och få ett anpassat stöd.

Bakgrund

Skolverkets stödmaterial

Skolverkets allmänna råd för arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan upphävdes den 22 april 2020. Skolverket uppger att de flesta råden i det tidigare kapitel 2 – Att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro – har blivit reglerade i lag (7 kap. 19 a och 22 §§) och är därmed inte längre bara rekommendationer. De allmänna råden har ersatts med stödmaterial på Skolverkets webbplats (Skolverkets webbplats, Främja närvaro och förebygga frånvaro, 2020-06-01).

Om att kartlägga elevfrånvarons omfattning

Den senaste nationella kartläggningen av ogiltig frånvaro genomfördes av Skolinspektionen 2016 (Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor, Skolinspektionen 2016).

I betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) lämnades förslag som bl.a. syftar till att skolorna ska uppmärksamma och agera på elevers frånvaro på ett tidigare stadium än vad som sker i dag och att eleverna ska få den hjälp de behöver för att deras rätt till utbildning ska tillgodoses. I betänkandet gjorde utredningen även bedömningen att regeringen borde ge Skolverket i uppdrag att samla in och redovisa nationell statistik om frånvaro. Denna bedömning är föremål för fortsatta överväganden inom Regeringskansliet (ip. 2018/19:47).

Av Skolverkets remissvar (dnr 2017:274) framgår bl.a. att myndigheten inte anser att nationell statistik skulle vara ett verkningsfullt instrument för att minska frånvaron. Skolverket framförde bl.a. att det inte finns något tydligt syfte med nationell frånvarostatistik eftersom det är den enskilda elevens situation som måste hanteras för att vända frånvaro till närvaro. Däremot är det viktigt att skolor och huvudmän följer upp frånvaro på lokal nivå i sitt löpande kvalitetsarbete. Av detta skäl, och för att inte öka skolornas administrativa börda med ytterligare obligatoriska årliga statistikinsamlingar, förordade Skolverket i stället att med viss regelbundenhet göra särskilda

kartläggningar av elevers frånvaro och av huvudmäns och skolors förebyggande arbete och frånvarouppföljning.

Mot denna bakgrund har Skolverket initierat ett arbete för att kartlägga elevfrånvaro och skolors arbete kopplat till frånvaro (Uppdrag om kartläggning av frånvaro, dnr 5.1.3–2019:1103). Myndigheten ska genom en kartläggning ta fram en deskriptiv nationell bild av elevfrånvarons omfattning och belysa skolors arbete med att förebygga elevfrånvaro med särskilt fokus på elevhälsans arbete. Mot bakgrund av huvudmannens ansvar enligt skollagen kommer studien även att innefatta huvudmännens övergripande ansvarstagande i styrkedjan kopplat till skolors arbete med frånvaro. De skolformer som kommer att ingå i studien är grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Enligt uppgift från Skolverket har myndighetens tidsplan för uppdraget reviderats med anledning av coronaviruset, och en rapport är planerad att publiceras senast den 30 april 2021. De referensperioder som kommer att kartläggas i studien är för de obligatoriska skolformerna samt gymnasiesärskolan höstterminen 2019 och för gymnasiet läsåret 2018/19. Referensperioderna har valts för att de föregår det nuvarande läget med påverkan av coronaviruset och anses därmed indikera ett normalläge (Skolverket, Avdelningen för analys, 2020-05-29).

Utskottets ställningstagande

Elevers frånvaro och s.k. hemmasittare är ett större problem än det som behandlas i Riksrevisionens rapport. Elevers frånvaro behöver därför ses ur ett vidare perspektiv. I utredningen Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) presenterades flera förslag för att säkerställa alla elevers rätt till skolgång. Bland annat föreslogs att det ska införas ett nationellt frånvaroregister. Denna fråga har sedan dess varit föremål för överväganden inom Regeringskansliet. I Riksrevisionens rapport lämnas konkreta förslag på åtgärder.

Mot denna bakgrund föreslår utskottet att riksdagen tillkännager för regeringen att den ska se över möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister för att garantera alla elevers rätt till skolgång och för att förbättra kunskapen om frånvarons omfattning. Ett nationellt frånvaroregister ligger även i linje med skolans digitalisering och med att förenkla skolornas administration. Därmed föreslår utskottet att riksdagen ska bifalla motion 2019/20:3621 (C) yrkande 2 och delvis bifalla motion 2019/20:3626 (L) yrkande 3. Vidare anser utskottet att motion 2019/20:3626 (L) yrkande 2 med förslag bl.a. om elever med långvarig frånvaro och om huvudmännens arbete för att få fler elever att delta i undervisningen bör avslås.

Reservationer

1. Nationellt frånvaroregister, punkt 3 (S, V, MP)

av Gunilla Svantorp (S), Pia Nilsson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Daniel Riazat (V), Linus Sköld (S), Annika Hirvonen Falk (MP) och Roza Güclü Hedin (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag.

Därmed avslår riksdagen motionerna

2019/20:3621 av Fredrik Christensson m.fl. (C) yrkande 2 och

2019/20:3626 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 3.

Ställningstagande

Inom Skolverket pågår för närvarande ett arbete med att se över det stöd som erbjuds till huvudmän, rektorer och vårdnadshavare när det gäller främjande och förebyggande arbete för att förhindra eller minska frånvaro. Vidare pågår inom Skolverket ett arbete med att kartlägga elevfrånvarons omfattning och med att fylla andra kunskapsluckor kring frånvaro. Inom ramen för detta arbete ska även skolors, och särskilt elevhälsans, förebyggande arbete och frånvarouppföljning belysas. Regeringen anger i skrivelsen att den avser att följa detta arbete. Regeringen har även framfört att det kan finnas behov av att se över de aktuella bestämmelserna i skollagen för att tydliggöra syftet med dem samt att det kan finnas anledning att överväga om frågor om skolplikt och rätten till utbildning bör hanteras i ett bredare sammanhang.

I detta sammanhang vill vi påminna om att Skolverket tidigare har framfört att myndigheten inte anser att insamling av nationell frånvarostatistik skulle vara ett verkningsfullt instrument för att minska frånvaron. Skolverket har även framfört att det inte finns något tydligt syfte med nationell frånvarostatistik eftersom det är den enskilda elevens situation som måste hanteras för att vända frånvaro till närvaro. Av dessa skäl, och för att inte ytterligare öka skolornas administrativa börda, har Skolverket i stället förordat att regelbundet kartlägga elevfrånvaron samt huvudmännens och skolornas förebyggande arbete och frånvarouppföljning. Ett sådant arbete pågår, som nämnts ovan, för närvarande inom myndigheten. Vi vill även påminna om att de förslag om nationell frånvarostatistik som lämnades i betänkandet Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera (SOU 2016:94) fortfarande bereds inom Regeringskansliet.

Mot denna bakgrund anser vi att riksdagen inte bör ställa sig bakom ett tillkännagivande om att införa ett nationellt frånvaroregister.

2. Elever med långvarig frånvaro, punkt 4 (SD, L)

av Roger Haddad (L), Patrick Reslow (SD), Robert Stenkvist (SD), Michael Rubbestad (SD) och Maria Nilsson (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2019/20:3626 av Roger Haddad m.fl. (L) yrkande 2.

Ställningstagande

Vi anser att regeringen bör vidta fler åtgärder för att få bukt med problemen med elever som har långvarig skolfrånvaro, s.k. hemmasittare. Denna grupp elever uppmärksammas i dag alltför sällan, trots att de är många och ofta är i behov av både åtgärder från skolan och stöd från det omgivande samhället. Vi anser att regeringen bör ta ett bredare grepp om frågan om långvarig frånvaro och om åtgärder för hur huvudmännen kan förbättra sin uppföljning och sitt arbete för att fler elever ska delta i undervisning och få ett anpassat stöd.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt vad som anförts ovan.

Särskilda yttranden

1. Riksrevisionens rekommendation till regeringen om undantag från skolplikten, punkt 2 (SD)

Patrick Reslow (SD), Robert Stenkvist (SD) och Michael Rubbestad (SD) anför:

Vi har under punkt 2 ställt oss bakom utskottets tillkännagivande till regeringen om att regeringen ska följa den rekommendation som Riksrevisionen lämnar till regeringen i sin granskningsrapport. För att utskottet ska kunna föra fram denna gemensamma ståndpunkt har vi yrkat avslag till våra egna förslag i kommittémotion 2019/20:3623 yrkandena 1–4. Vi vill ändå i detta sammanhang beskriva de förslag som vi har lämnat i vår motion och de lösningar som vi förordar.

Riksrevisionen pekar i sin rapport Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn (RiR 2019:37) på allvarliga brister i hanteringen från vissa rektorers sida i fråga om att bevilja ledighet för elever. Det finns även stora skillnader i hur medgivande om varaktig vistelse utomlands och om att fullgöra skolplikten på annat sätt hanteras. Det finns också mycket stora skillnader mellan olika skolor och huvudmän när det gäller att bevilja ledighet.

Riksrevisionen framför att rektorer ibland utsätts för starka påtryckningar från föräldrar att bevilja ledigheter. Vi anser därför att det skulle vara en stor avlastning för rektorerna om ledigheter på mer än 20 dagar måste beviljas av huvudmannen. Rapporten visar även att det råder stor otydlighet i dag i fråga om skollagens begrepp synnerliga skäl. Ibland är resor, filminspelningar och religiösa högtider grund för ledighet över tio dagar, vilket vi anser i de allra flesta fall vara oacceptabelt. Ett förtydligande av regelverket skulle därför underlätta rektorernas och huvudmännens arbete.

Det framkommer också i Riksrevisionens rapport att en del föräldrar ignorerar ett nej från skolans rektor och i strid med gällande regelverk tar sitt barn från undervisningen utan lov. Vi anser att huvudmännen måste kunna markera hårdare än i dag mot dessa brott mot skollagens bestämmelser. Ett vite bör därför kunna dömas ut mot föräldrar som uppenbart ignorerar rektorns eller huvudmannens beslut. Dessutom bör en anmärkning om ogiltig frånvaro föras in i betyget för elever i högre årskurser.

Vidare visar Riksrevisionens rapport att Skolinspektionen inte fullgör tillsynen av när skolorna medger ledighet, upphäver skolplikten på grund av varaktig vistelse utomlands samt medger att skolplikten kan fullgöras på annat sätt. Enligt 26 kap. 3 § skollagen ska Skolinspektionen även utöva tillsyn över hur skolorna beviljar (och avslår) önskemål om ledighet. Vi anser att denna paragraf skulle behöva förtydligas, och regeringen borde även förtydliga uppdraget åt Skolinspektionen att utöva denna tillsyn. Skolinspektionen är också skyldig att utöva tillsyn över huvudmännens tillsyn av hur ledighet

beviljas. Inte heller detta sker i tillfredsställande omfattning, och vi anser därför att Skolinspektionens uppdrag även här bör förtydligas.

2. Riksrevisionens rekommendation till regeringen om undantag från skolplikten, punkt 2 (V)

Daniel Riazat (V) anför:

Under hösten 2018 uppmärksammades ett fall i södra Sverige där vårdnadshavarna till ett antal skolpliktiga barn uppgett att de tillbringat större delen av året utomlands och att barnen därför inte haft möjlighet att följa svensk skolgång. Kommunen fattade beslut om att skolplikten upphört på grund av varaktig vistelse utomlands. Det framkom dock senare att familjen inte varit utomlands i den utsträckning som de uppgett för kommunen. Det var bl.a. mot bakgrund av den händelsen som Riksrevisionen inledde sin granskning av undantag från skolplikten.

Riksrevisionen lyfter i sin rapport fram oroväckande brister i fråga om hur olika kommunerna tolkar den lagstiftning som reglerar skolplikten samt tillämpningen av densamma. Fullgjord skolgång är en rättighet för alla barn och den viktigaste faktorn för att motverka framtida ohälsa och fattigdom.

Jag har ställt mig bakom utskottets tillkännagivande och har därför valt att inte lyfta fram mina synpunkter i en reservation. Jag vill ändå i ett särskilt yttrande tydliggöra att jag ser behov av ett tydligare klassperspektiv i regeringens och skolmyndigheternas fortsatta arbete med frågan. En av rekommendationerna från Riksrevisionen går exempelvis ut på att regeringen bör ta initiativ till att ändra bestämmelserna i skollagen och se över om en möjlighet till sanktionsavgift bör införas i skollagen. Det är ett förslag som jag anser måste utredas extra noga, bl.a. utifrån ett klassperspektiv.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:162 Riksrevisionens rapport om undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn.

Följdmotionerna

2019/20:3621 av Fredrik Christensson m.fl. (C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska följa Riksrevisionens rekommendationer enligt RiR 2019:37 och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3622 av Daniel Riazat m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning av lagstiftningen om tillämpning av och undantag från skolplikten och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3623 av Patrick Reslow m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att rektorernas möjlighet att bevilja ledighet utan huvudmannens medgivande bör begränsas till 20 dagar och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skollagens skrivning om ”synnerliga skäl” (7 kap. 18 §) vid beviljande av ledighet ska förtydligas och t.ex. inte gälla för ledighet vid religiösa högtidligheter och semesterliknande ledigheter, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa vite för föräldrar som ignorerar rektorns beslut om att inte bevilja ledighet och att införa anmärkning i betyget i de fall då eleven går i en årskurs med betyg, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förtydliga Skolinspektionens plikt att kontrollera rektorernas och huvudmannens hantering av ledighet för elever, upphävande av skolplikten på grund av varaktig vistelse utomlands samt medgivande

att fullgöra skolplikten på annat sätt, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen snarast ska återkomma med förslag till relevanta förändringar av skollagen för att tillmötesgå Riksrevisionens rekommendationer och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3626 av Roger Haddad m.fl. (L):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av skollagen när det gäller bestämmelser om fullgörande av skolplikten samt regler för ledighet och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en sådan översyn bör ta ett bredare grepp kring frågan om långvarig frånvaro, inklusive s.k. hemmasittare, och hur huvudmännen kan förbättra sin uppföljning och sitt arbete för att fler elever ska delta i undervisning och få ett anpassat stöd, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Skolverket bör få i uppdrag att kontinuerligt samla in och kartlägga information om närvaro i landets skolor och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3627 av Kristina Axén Olin och Gudrun Brunegård (M, KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen senast den 1 juli 2021 bör tydliggöra hur undantag från skolplikten kan göras och tydliggöra kommunernas ansvar för att kontrollera om eleven deltar i skolgång utomlands, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.