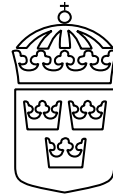


Regeringens skrivelse

2019/20:162



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

Skr.
2019/20:162

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 7 maj 2020

Stefan Löfven

Anna Ekström
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att skollagens (2010:800) bestämmelser om ledighet, fullgörande av skolplikten på annat sätt och upphörande av skolplikten vid varaktig vistelse utomlands inte tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner. Riksrevisionen anser att Statens skolinspektion inte har utövat någon tillsyn över hur bestämmelserna tillämpas och att Statens skolverk 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 anser att det kan finnas behov av att se över de aktuella bestämmelserna och kommer att ta med sig frågan i det fortsatta arbetet.

Skr. 2019/20:162 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 standardmässigt 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 denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

Skr. 2019/20:162

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens iakttagelser	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	7
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	9
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport om undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 maj 2020	56

1 Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade den 12 december 2019 Riksrevisionens granskningsrapport Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn (RiR 2019:37) till regeringen. Granskningsrapporten finns i bilagan.

Statens skolverk och Statens skolinspektion har beretts tillfälle att yttra sig över Riksrevisionens rapport. Yttrandena finns tillgängliga i Regeringskansliet (U2019/04273/S).

2 Riksrevisionens iakttagelser

Bakgrunden till granskningen

Under hösten 2018 uppdagades 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 har granskat om regering och statliga myndigheter har säkerställt att det existerande regelverket när det gäller skollagens bestämmelser om ledighet, fullgörande av skolplikt på annat sätt och upphörande av skolplikten och tillämpningen av det fungerar enligt lagstiftarens intentioner. I granskningen har det ingått att undersöka om bestämmelserna är tydligt reglerade i skollagen (2010:800), om Skolinspektionen bedriver en ändamålsenlig tillsyn av bestämmelserna och om Skolverket har tagit fram ett fullgott stöd för kommunerna att 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 anses bosatta i Sverige därför att de ska vara folkbokförda här i landet har skolplikt. 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).

Skr. 2019/20:162

Ledighet, fullgörande av skolplikt på annat sätt och upphörande av skolplikten

Riksrevisionen har ansett följande bestämmelser i skollagen vara relevanta för granskningen.

- 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 regelverket 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 beslutsfattarna har svårt att avgöra hur och vilka beslut de ska fatta. Riksrevisionens bedömning är att bestämmelserna är avsedda för tre helt olika situationer, men att gränsdragningen är otydlig. Oklarheterna i regelverket medför en stor variation såväl mellan huvudmän som mellan olika skolenheter inom en och samma huvudman vid tillämpningen av regelverket. Vidare gör Riksrevisionen bedömningen att Skolinspektionen inte har utövat någon tillsyn över hur bestämmelserna tillämpas och att Skolverket inte har tagit fram tillräckligt med stöd och vägledning för några av bestämmelserna.

Bestämmelsen om ledighet

Riksrevisionen konstaterar att det i författningarna inte finns någon gräns för hur lång ledighet en rektor kan bevilja, och ingen tydlig definition av vad synnerliga skäl innebär. Det varierar mycket när det gäller för hur lång tid en rektor beviljar ledighet. Riksrevisionen konstaterar också att det finns en gråzon mellan bestämmelsen om ledighet och bestämmelsen om att fullgöra skolplikten på annat sätt. Vidare är det 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.

Fullgörande av skolplikten på annat sätt

Riksrevisionen anser att det i tillämpningen av bestämmelsen om fullgörande av skolplikten på annat sätt råder stor variation mellan olika huvudmän. 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, t.ex. situationer då en elev nyss flyttat till Sverige från något grannland men har mycket starka skäl för att gå kvar i det gamla landets skola under återstoden av terminen. Även situationer då eleven under längre tid önskar vara från skolan på grund av resor eller en elev som deltar i en filminspelning kan enligt förarbeten tänkas utgöra synnerliga skäl. Många huvudmän har dock enligt Riksrevisionen svårt att avgöra vad som är avsikten med bestämmelsen och därmed när den ska tillämpas. Även när det gäller denna bestämmelse uppger huvudmännen att de inte har några verktyg att sätta emot i de fall vårdnadshavarna väljer att bortse från ett beslut om icke-medgivande.

Skolplikten gäller inte på grund av varaktig vistelse utomlands

Riksrevisionen konstaterar att 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 ursprungligen togs fram med tanke på diplomatbarn eller barn till statligt anställd med tjänst utomlands som ska vara folkbokförda i Sverige även om de bor utomlands. Även här lyfter Riksrevisionen fram att bestämmelsen är otydlig i frågan 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 också att det av författningen inte framgår huruvida 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 av 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 skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands. Riksrevisionen konstaterar vidare att i de allmänna råd som finns kring frånvaro och närvaro, där ledighet tas upp, nämns inte att synnerliga skäl ska finnas vid längre ledigheter. När det gäller bestämmelsen om att fullgöra skolplikten på 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 vad gäller medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt. När det gäller de andra bestämmelserna finns det inte lagstöd för att ta fram föreskrifter, och Riksrevisionen konstaterar 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

Riksrevisionen rekommenderar följande:

- Regeringen bör ta initiativ till att förändra skollagen med avseende på de här behandlade bestämmelserna, för att tydliggöra syftet med dem. Vid en översyn bör följande aspekter 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 skolpliktens upphörande 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.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Det kan finnas behov av att se över de granskade bestämmelserna

Regeringen 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 vidare att det kan finnas behov av att se över bestämmelserna om ledighet, fullgörande av skolplikten på annat sätt och varaktig vistelse utomlands för att tydliggöra syftet med dem. Som Riksrevisionen lyfter fram härstammar de aktuella bestämmelserna, som beslutades 2010, från äldre lagstiftning även om vissa justeringar har gjorts. Det finns skäl att anta att familjer i Sverige numera är betydligt mer rörliga än tidigare, såväl vad gäller semesterresor som temporära arbeten utomlands och att bestämmelserna bl.a. av den anledningen kan behöva ses över utifrån nu rådande förhållanden. Regeringen instämmer vidare i 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 anger i sina yttranden att de ställer sig positiva till en översyn av bestämmelserna. Skolverket påpekar dock 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 vad Skolinspektionen och Skolverket lyfter fram i sina yttranden att det kan finnas flera aspekter som behöver beaktas i detta sammanhang. Regeringen avser att ta med sig de av Riksrevisionen aktualiserade frågorna 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 har myndigheten tillsynsansvar över 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 förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion 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 anger att myndighetens behovsanalys bygger på en omfattande bearbetning av statistik och annan information om skolor och huvudmän, men att myndigheten inte bedömt det som möjligt att föra in skolpliktsbevakningen i risk- och väsentlighetsanalysen. Skälet är att det saknas tillförlitliga statistiska underlag för att göra sådana bearbetningar som skulle behövas för det.

Skolinspektionen anger att väsentliga rättssäkerhetsfrågor för elever är prioriterade i myndighetens arbete, varför myndigheten vid informationsinhämtning från huvudmännen särskilt understryker skolpliktsbevakning. I Skolinspektionens regelbundna tillsyn finns därför standardmässigt frågor om skolpliktsbevakning i den inledande undersökningen av en huvudman. Skolinspektionens arbetssätt innebär att om redovisningen från huvudmannen visar på risk fördjupar myndigheten utredningen inom det området. 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 den metoden som Skolinspektionen tillämpar 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 den instruktion som gäller för myndigheten. Regeringen har full förståelse för det breda tillsynsområde som Skolinspektionen har 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 huvudmannens tillämpning av regelverket 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.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att Skolverket ska ta fram stöd och vägledning för att tydliggöra vad som gäller för ledighet, fullgörande av skolplikten på annat sätt och när skolplikten faktiskt ska upphöra delar regeringen, i likhet med Skolverket, Riksrevisionens bild av att myndigheten på olika sätt kan utveckla detta stöd. Skolverket påpekar i sitt yttrande att det dock är av stor vikt att beakta vilka stödåtgärder från Skolverket som kan ge ett reellt och tydligt stöd till målgrupperna. Riksrevisionen lyfter frågan om möjligheten för Skolverket att klargöra rättsläget genom att utfärda allmänna råd på området. 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 det 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.

När det gäller Skolverkets stöd och vägledning anger Skolverket att det pågår ett arbete med att ta fram ytterligare juridisk vägledning till huvudmän, rektorer och vårdnadshavare. Skolverket uppger att myndigheten också arbetar 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 arbete med att genomföra en kartläggning för att ta fram en deskriptiv nationell bild av elevfrånvarons omfattning. Inom uppdraget ska även skolors, och särskilt elevhälsans, förebyggande arbete och frånvarouppföljning belysas. I uppdraget ingår också att fylla andra eventuella kunskapsluckor kring frånvaro som identifieras i arbetet. Regeringen avser att följa detta arbete.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har rekommenderat regeringen att ta initiativ till att ändra skollagen med avseende på 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 anser att det kan finnas behov av att se över de aktuella bestämmelserna för att tydliggöra syftet med dem och kommer att ta med sig frågan i det fortsatta arbetet. Därvid kan det 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 också överväga om även ledighet och skolpliktens upphörande på grund av varaktig utlandsvistelse ska inspekteras i någon form. Regeringen noterar att Skolinspektionen redan i dag inom ramen för den regelbundna tillsynen standardmässigt ställer frågor om skolpliktsbevakningen. Regeringen anser dock mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelser att det kan finnas

Skr. 2019/20:162

skäl att genomföra ytterligare eller mer fördjupad tillsyn inom området och avser att följa myndighetens arbete i dessa delar.

Riksrevisionen har vidare 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 angett att det pågår ett arbete med att bl.a. ta fram ytterligare juridisk vägledning. Regeringen avser att följa även detta arbete.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Undantag från skolplikten

– regler, tillämpning och tillsyn

RIR 2019:37



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-546-6

RIR 2019:37

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-11-28

DNR: 3.1.1-2019-0931

RIR 2019:37

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Undantag från skolplikten

– regler, tillämpning och tillsyn

Riksrevisionen har granskat undantag från skolplikten – dess regler, tillämpning och tillsyn. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Statens skolinspektion och Statens skolverk.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Sofia Sandgren Massih har varit föredragande. Revisionsdirektör Krister Sund, jurist Daniel Lindén Remstam och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Sofia Sandgren Massih

För kännedom:

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Statens skolinspektion, Statens skolverk

RIKSREVISIONEN

Skr. 2019/20:162
Bilaga

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

RIKSREVISIONEN

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Innehåll

Granskningen i korthet	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Metod och genomförande	9
2 Rättskällor, bedömningsgrunder och övrigt	12
2.1 Ledighet, fullgöra skolplikten på annat sätt och varaktigt vistelse utomlands	12
2.2 Skolinspektionens tillsyn	18
2.3 Bedömningsgrunder	18
2.4 Övrigt	20
3 Empiri	24
3.1 Deskriptiva data	24
3.2 Iakttagelser	26
4 Slutsatser	33
4.1 Är undantag från skolplikten tydligt reglerade i skollagen?	33
4.2 Är Skolinspektionens tillsyn av lagstifningen ändamålsenlig?	35
4.3 Har Skolverket tagit fram ett fullgott stöd för kommunerna att tolka lagstifningen?	36
4.4 Tillämpas regelverket i enlighet med dess avsikt?	37
4.5 Slutord	38
4.6 Rekommendationer	39
Referenslista	41

RIKSREVISIONEN

Granskningen i korthet



Bakgrund

Politikrådets målsättning

Målet med skolplikten är att ge varje barn rätt till kostnadsfri utbildning i allmän skola.

Hur det aktuella regelverket bidrar till målet

Alla barn bosatta i Sverige har en grundlagsfäst rätt till utbildning, från förskoleklass till dess grundskolan är avslutad. Rätten motsvaras av en skyldighet att gå i skolan för elever som är folkbokförda i Sverige. Denna granskning avser det system med avvikelser från huvudprincipen om att elever ska gå i skolan, omfattande ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt, samt när skolplikten upphör på grund av en varaktig vistelse utomlands.

De aktuella bestämmelserna, som antogs 2010, härstammar från äldre lagstiftning även om vissa justeringar har gjorts. Familjer är numera betydligt mer rörliga än tidigare, såväl vad gäller semesterresor som temporära arbeten utomlands. Detta har medfört att bestämmelserna idag används i situationer som de sannolikt inte var avsedda för när de formulerades.



Frågeställningar

Vad vi granskar

Riksrevisionen granskar ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten upphör på grund av varaktig vistelse utomlands. Syftet är att granska om regering och statliga myndigheter har säkerställt att det existerande regelverket och tillämpningen av det fungerar enligt lagstiftarens intentioner.

Frågor

- Är undantag från skolplikten tydligt reglerade i skollagen?
- Bedriver Skolinspektionen en ändamålsenlig tillsyn av bestämmelserna?
- Har Skolverket tagit fram ett fullgott stöd för kommunerna att tolka lagstiftningen?

Slutsatser

Riksrevisionens slutsats är att regelverket inte tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner. Samtliga tre bestämmelser är otydliga med avseende på vad som krävs för ett beslut, vilket gör att beslutsfattarna har svårt att avgöra hur de ska fatta beslut och vilka beslut de ska fatta. Detta medför en stor variation såväl mellan som inom kommunerna i tillämpningen av lagstiftningen. Skolinspektionen har inte utövat någon tillsyn över hur bestämmelserna tillämpas och Skolverket har inte tagit fram tillräckligt med stöd och vägledning för någon bestämmelse.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar:

- Regeringen att ta initiativ till att förändra skollagen med avseende på de här behandlade bestämmelserna, för att tydliggöra syftet med dem. Vid en översyn bör följande aspekter 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 att utföra tillsyn över hur kommunerna arbetar med ärenden kring att fullgöra skolplikten på annat sätt. Skolinspektionen bör också överväga om även ledighet och skolpliktens upphörande på grund av varaktig utlandsvistelse ska inspekteras i någon form.
- Skolverket att ta fram stöd och vägledning för att tydliggöra vad som gäller för ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten faktiskt ska upphöra.

Metod

Riksrevisionen har sammanställt underlag från kommunerna gällande beslut tagna om medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt. Information har även samlats in gällande ledigheter och varaktiga utlandsvistelser. Tolv kommuner har intervjuats angående hur de tar fram underlag samt fattar beslut gällande bestämmelserna. Tolv akter har granskats hos Skolinspektionen, och ett antal tjänstemän vid utbildningsdepartementet, Skolverket, Skolinspektionen samt Sveriges kommuner och regioner har intervjuats. Lagtexter, förarbeten och andra rättskällor har studerats.

Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder formuleras utifrån vad som bedöms vara avsikten med skollagens bestämmelser, och förvaltningslagen samt regeringsformen om krav på saktighet och allas likhet inför lagen vad gäller offentligt beslutsfattande. Dessutom används Skolinspektionens och Skolverkets instruktioner.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

1 Inledning

Med undantag från skolplikten avses i denna granskning ledighet, medgivande till rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt, och när skolplikten bedöms upphöra på grund av varaktig utlandsvistelse.¹

1.1 Motiv till granskning

Enligt skollagen har alla barn som är folkbokförda i Sverige skolplikt från förskoleklass och till dess att grundskolan är avslutad. Skolplikten i Sverige är relativt strikt i jämförelse med många andra länder, men det finns vissa möjligheter till undantag. Att barn har skolplikt innebär att de måste gå i skolan och delta i den verksamhet som anordnas om de inte har giltiga skäl för att utebli.²

Det finns tre bestämmelser som är relevanta för denna granskning enligt vilka en elev med giltiga skäl kan vara frånvarande från skolgång.

- Det första är om eleven får beviljad ledighet, vilket är ett rektorsbeslut enligt 7 kap. 18 § skollagen.
- Det andra är om eleven medges att fullgöra skolplikten på annat sätt (24 kap. 23–25 §§ skollagen). Dessa ärenden handlar oftast om att eleven deltar i skola i något annat land, men även andra alternativ till svensk skolgång förekommer.
- Det tredje är om en utlandsvistelse bedöms som varaktig trots att familjen är fortsatt folkbokförd i Sverige. Detta föranleder att skolplikten upphör (7 kap. 2 § skollagen).

De två senare fallen prövas av elevens hemkommun. Ledighet beviljas av rektor i kommunal eller fristående skola.

Skolplikten är en av hörnstenarna i det svenska utbildningssystemet och motsvaras av en rätt till likvärdig utbildning för alla elever.³ Skolplikten är ett medel att säkerställa att barnet genom det offentliga skolväsendet eller på annat sätt verkligen får nödvändig utbildning.⁴ Skolpliktens syfte är inte bara att förmedla kunskaper och färdigheter, utan även de erfarenheter i övrigt som elever kan anses behöva som grund för sina kommande liv, gällande såväl privatliv och

¹ Skollagen (2010:800) 7 kap. 2 & 18 §§ samt 24 kap. 23 §.

² Skolplikten ska fullgöras inom grundskolan, särskolan, sameskolan eller specialskolan. En elev kan få uppskjuten skolstart om särskilda skäl finns, och en elev kan även få avsluta grundskolan tidigare om grundskolans kunskapskrav har uppnåtts. Det finns en rad andra sätt att fullgöra skolplikten genom särskilda utbildningsformer, till exempel vid särskilda ungdomshem, eller på sjukhus och andra institutioner.

³ Regeringsformen 2 kap. 18 §; prop. 2009/10:165 s. 524.

⁴ Prop. 1985/86:10 Remissprotokoll s. 81.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

arbetsliv som samhällslivet i övrigt.⁵ Det ankommer på landets kommuner att se till att skolpliktiga barn som inte går i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på *något annat sätt* får föreskriven utbildning. Elevens vårdnadshavare är ansvarig för att se till att eleven fullgör skolplikten.⁶

Det är elevens hemkommun alternativt rektor som fattar beslut om skolpliktens fullgörande, och besluten ska fattas utifrån gällande lagstiftning. Det finns dock ett ansvar hos regering och ansvariga myndigheter att se till att det är möjligt för beslutsfattarna att ta sådana beslut på ett rättsenligt sätt.

Sett till antal är de barn som fått medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt enligt 24 kap. 23 § skollagen, relativt få. Vad gäller elever som beviljas längre ledigheter respektive skrivs ut från svensk skola med hänvisning till varaktigt utlandsvistelse, finns det inga uppgifter om antal bland annat för att formella beslut på förvaltningsnivå inte alltid tas. Frågan är dock principiellt viktig av åtminstone två skäl. Det ena är att skolplikten som nämnts ovan är en hörnsten i det svenska utbildningssystemet och ett sätt att värna varje barns rätt till grundläggande utbildning. Det andra är att det från ett rättssäkerhetsperspektiv borde vara samma tolkning av lagen över hela riket.

Under hösten 2018 uppdagades ett fall i södra Sverige där fyra barn i en familj med fem syskon inte gått i skolan alls. Det äldsta barnet var redan myndigt och har aldrig deltagit i någon svensk skolundervisning, och det yngsta av de fyra barnen i skolåldern borde gått i lågstadiet. Ett av syskonen hade vid tidpunkten inte uppnått skolålder ännu. I det aktuella fallet har kommunen fattat beslut om att skolplikten upphört då familjen uppgivit att de tillbringat större delen av året utomlands och inte kunnat följa svensk skolgång. Familjen har dock inte varit utomlands i den utsträckning som de uppgivit för kommunen.⁷

De i denna granskning aktuella bestämmelserna är i vissa fall formulerade långt tillbaka i tiden, och har utan ändring lyfts över till den rådande skollagen, som togs 2010. I vissa fall har justeringar gjorts, men sedan dess har kontexten kring dem förändrats avsevärt. Familjer reser betydligt mer idag, såväl vad gäller semesterresor som temporära arbeten utomlands.

⁵ Prop. 1985/86:10, s. 79.

⁶ 7 kap. 20–22 §§ skollagen. Kommunen har även rätt att fatta beslut om föreläggande förenat med vite mot elevs vårdnadshavare. Denna ordning återfinns även i 1985 års skollag.

⁷ Sydsvenska dagbladet, 2–6 juni 2019; Begler, *Till skydd för barnen: om skolplikt och anmälningskyldighet i Ystads kommun*, 2019.

1.2 Syfte och frågeställningar

Riksrevisionen granskar regelverket kring ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten upphör på grund av varaktig vistelse utomlands. Syftet är att granska om regering och statliga myndigheter har säkerställt att det existerande regelverket och tillämpningen av det fungerar enligt lagstiftarens intentioner.

Frågor är:

1. Är undantag från skolplikten tydligt reglerade i skollagen?
2. Bedriver Skolinspektionen en ändamålsenlig tillsyn av bestämmelserna?
3. Har Skolverket tagit fram ett fullgott stöd för kommunerna att tolka lagstiftningen?

Avgrensningar

Denna granskning berör inte den problematik som finns med så kallade hemmasittare, det vill säga olovlig frånvaro. Hemmasittare rör en annan problematik, och det pågår många insatser från regering, statliga myndigheter och kommuner för att hjälpa dessa elever tillbaka till skolan. Granskningen tar inte heller upp andra former av frånvaro från undervisning i enlighet med 7 kap. 19 § skollagen om befrielse från obligatoriska inslag i undervisningen.

Granskningen berör inte heller övriga slag av särskilda utbildningsformer som tas upp i 24 kap. skollagen (utöver 23 §), till exempel utbildning vid särskilda ungdomshem.

Riksrevisionen har inte granskat regeringens styrning av myndigheterna med avseende på de aktuella bestämmelserna.

Riksrevisionen har inget mandat att granska kommunernas arbete och gör inte någon bedömning av om kommunerna fattar rätt eller fel beslut. Granskningens ambition är att se på kommunernas förutsättningar att fatta beslut i enlighet med lagstiftarens intention, och om dessa beslut utsätts för en ändamålsenlig tillsyn.

1.3 Metod och genomförande

Riksrevisionen har begärt in handlingar kring beslut tagna om att fullgöra skolplikten på annat sätt samt beslut kring skolpliktens upphörande i de fall sådana beslut tagits, från samtliga kommuner. Vi har bett om såväl bifall som avslag i ärenden för att kunna se hur de olika kommunerna resonerar kring eventuellt likartade premisser. Vi har fått svar från 286 kommuner. När vi haft direkt kontakt med kommuner (via besök, telefon eller mejl) har vi bland annat frågat om de har en angiven tidsperiod för när de anser att skolplikten upphör – detta gäller cirka 30 kommuner. Vi har även bett om att få uppgifter om ledigheter

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

längre än tio dagar från 20 skolor i Stockholm och Göteborg. I urvalet ingår både kommunala och fristående skolor i innerstad och förort.

Intervjuer har genomförts med jurister och handläggare vid Skolverket, handläggare, avdelningschef, jurist och ledning vid Skolinspektionen, handläggare och jurist vid utbildningsdepartementet, utbildningsansvariga samt jurist vid Sveriges kommuner och regioner⁸ samt två jurister som var delaktiga i arbetet med propositionen till skollagen (prop. 2009/10:165).

Vi har besökt tolv kommuner⁹ och intervjuat den eller de som ansvarar för bedömningar och beslut kring undantag från skolplikten. Kommunerna har valts ut på olika grunder. En faktor har varit om de haft många ansökningar om undantag från skolplikten, en annan faktor har varit om de verkar ha ett väl genomtänkt arbete med frågorna eller inte. Detta har vi fått en uppfattning om genom de underlag som kommunerna skickat in till oss.

Samtliga intervjuer har varit semistrukturerade och varat ungefär en timme.

Tolv akter har gått igenom hos Skolinspektionen för att se i vilken utsträckning inspektörerna tar upp frågan kring andra sätt att fullgöra skolplikten. Vi har valt ut de akter där Skolinspektionens huvudmannatillsyn av en kommun har sammanfallit med ett år då kommunen, enligt Skolverkets statistik, haft ett antal ärenden med elever som fullgjort skolplikten på annat sätt.

En mängd dokument och rättsfall inom området har studerats. Det handlar huvudsakligen om domar från förvaltningsrätter, men ett fåtal kammarrättsdomar har också påträffats, samt ett mål från Högsta förvaltningsdomstolen.

Vår huvudsakliga empiri består av de underlag vi fått in från kommunerna samt de intervjuer med kommuner som vi genomfört. Underlagen har givit oss en bas som intervjuerna sedan hjälpt oss att tolka. Vi har kunnat se vad för slags ärenden det handlar om vad gäller att fullgöra skolplikten på annat sätt, och när skolplikten upphör på grund av varaktig utlandsvistelse. Intervjuerna har även givit oss en god förståelse för hur det är för kommunerna att hantera dessa ärenden, både gällande att försöka förstå lagstiftningen och att tillämpa den på de enskilda fallen. De har också givit en bild av hur kommunerna ser på lagstiftningen kring skolplikt.

⁸ Tidigare Sveriges kommuner och landsting.

⁹ Halmstad, Karlstad, Kungsbacka, Malmö, Norrköping, Norrtälje, Sollentuna, Stockholm, Uddevalla, Växholm, Växjö och Örebro.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Sofia Sandgren Massih och projektmedarbetarna Krister Sund och Tobias Hamfelt samt enhetsjuristen Daniel Lindén Remstam. En referensperson har varit knuten till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt, Uppsala universitet.

Företrädare för Regeringskansliet (utbildningsdepartementet), och Statens skolinspektion samt Statens skolverk har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Rapportens bedömningsgrunder återges i kapitel 2.

2 Rättskällor, bedömningsgrunder och övrigt

I detta kapitel kommer vi att redogöra för gällande lagstiftning, vilken vägledning som finns att få för kommuner och rektorer samt vilka bedömningsgrunder vi använt oss av i granskningen.

Först går vi igenom vad rättskällorna säger om ledighet (7 kap. 18 §), och därefter går vi igenom paragraferna som reglerar medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt (24 kap. 23-24 §§) och skolpliktens upphörande på grund av varaktig vistelse utomlands (7 kap. 2 §). Därefter återges vad rättskällorna säger om Skolinspektionens uppdrag vad gäller de aktuella bestämmelserna.

Vi ger även en kort beskrivning av ett antal för granskningen relevanta rättsfall och därefter en beskrivning av de svenska utlandsskolorna, då dessa ofta är aktuella i ärendena. Dessa skolor särbehandlas i många kommuner när det gäller skolgång i utlandet.

Följande finns att tillgå för den som har att fatta beslut om ledighet, att skolplikten upphör på grund av varaktig utlandsvistelse eller i ett ärende om att fullgöra skolplikten på annat sätt:

1. skollagens bestämmelser (7 kap. 2 & 18 §§ samt 24 kap. 23–25 §§)
2. utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU21
3. proposition 2009/10:165, samt proposition 1985/86:10 (till 1985 års skollag)
4. ett antal rättsfall där kommuners beslut överklagats av vårdnadshavare
5. en juridisk vägledning från Skolverket (2012)
6. juridiska vägledningstjänster.

I det granskade regelverket används ofta begreppet synnerliga skäl. Det är ett juridiskt vedertaget begrepp och signalerar att stor restriktivitet ska råda vid tillämpningen.

2.1 Ledighet, fullgöra skolplikten på annat sätt och varaktig vistelse utomlands

2.1.1 Ledighet

I 7 kap. 18 § skollagen står följande att läsa:

En elev i en skolform som avses i 17 § får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter. Om det finns synnerliga skäl får längre ledighet beviljas.

Rektorn beslutar om ledighet. Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut om ledighet som avser längre tid än tio dagar.

I förarbetena till denna lag, och till den föregående skollagen, framgår att med kortare ledighet avses upp till tio dagar.¹⁰ Längre ledighet är således sådan som är längre än tio dagar. I föregående skollag hade rektor rätt att besluta om kortare ledigheter medan styrelsen för utbildning beslutade om ledigheter som översteg tio dagar. Detta förändrades i nuvarande skollag, med hänvisning till rektors kännedom om elevens förhållanden och dess ansvar för verksamheten.¹¹ I dagens skollag är det således rektor som beslutar om ledighet, och rektor kan delegera vidare rätten att besluta om kortare ledigheter. En huvudman kan inte bestämma hur lång ledighet en rektor kan bevilja, eller under vilka omständigheter. En huvudman kan sätta upp riktlinjer, men beslutet är i slutändan alltid rektors att fatta. Det finns ingen lagstadgad övre gräns för hur lång ledighet en rektor får besluta om. Det finns inte heller något skrivet om vad som kan tänkas vara synnerliga skäl för en längre ledighet.

Det står inget i utbildningsutskottets betänkande med anledning av den nya skollagen om hur rektor beslutar om ledighet.

I Skolverkets juridiska vägledning kring utlandsvistelser poängteras att möjligheten att ge längre ledigheter ska tillämpas mycket restriktivt. Ledighet nämns även i de allmänna råd som Skolverket tagit fram om frånvaro och närvaro. I kommentarerna till de allmänna råden framgår att längre ledighet kan beviljas vid vissa resor, till exempel i samband med familjehögtider eller religiösa högtider.¹² I annat juridiskt stödmaterial som finns att tillgå (av privata aktörer) görs ytterligare tolkningar. För att synnerliga skäl ska vara uppnått anses det krävas att resan är synnerligen viktig för eleven och det kan ofta krävas intyg från till exempel läkare, kurator eller psykolog för att styrka detta. En vanlig semesterresa anses i normalfallet inte vara i närheten av sådana skäl.¹³

2.1.2 Annat sätt att fullgöra skolplikten

I 24 kap. 23 § står följande:

Ett skolpliktigt barn får medges rätt att fullgöra skolplikten på annat sätt än som anges i denna lag.
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,

¹⁰ Prop. 2009/10:165 s. 340; prop. 1985/86:10 s. 87.

¹¹ Prop. 2009/10:165 s. 340.

¹² Skolverket. "Juridisk vägledning, Mer om... Utlandsvistelse och skolplikt." 2019-08-15; Skolverket. *Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.* Skolverkets allmänna råd. Stockholm 2012.

¹³ JP Skolnet "Ledighet" 2019-10-24.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

2. behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses, och
3. det finns synnerliga skäl.

I 24 kap. 24 § står:

Medgivande enligt 23 § får lämnas för upp till ett år i sänder. Under dess giltighetstid ska det prövas hur verksamheten utfaller. Medgivandet ska återkallas, om det kan antas att förutsättningarna enligt 23 § inte längre finns.

Ett beslut om återkallelse av ett medgivande gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

Den första bestämmelsen (24 kap. 23 §) finns det, i jämförelse med de övriga som berörs i denna granskning, relativt mycket skrivet kring i propositionen. Där framgår att eftersom gällande skolförfattningar kräver att undervisningen ska vara allsidig och saklig är den därmed möjlig för alla elever att delta i, oberoende av religiös eller filosofisk uppfattning hos elev eller vårdnadshavare. Detta innebär att motiv för hemundervisning inte finns och därmed inte heller någon bestämmelse som möjliggör detta – tidigare var de flesta besluten om medgivanden att fullgöra skolplikten på annat sätt av hemundervisningskaraktär. Det fanns dock en vilja att fortsatt ha ett visst utrymme för att kunna tillåta en elev att fullgöra skolplikten på annat sätt, och därav infördes en bestämmelse om att synnerliga skäl ska vara uppfyllda. Utöver synnerliga skäl krävs att verksamheten är ett fullgott alternativ till den utbildning barnet annars deltar i samt att behovet av insyn kan tillgodoses. De två senare rekvisiten gällde även i tidigare skollag.

Som exempel på synnerliga skäl ges när en elev flyttat till Sverige från ett grannland och vill gå kvar terminen ut i sin tidigare skola, deltagande i filminspelning eller längre resor. Det poängteras dock att medgivanden ska ges mycket restriktivt, att det ska finnas starka skäl i det enskilda fallet, och att besluten alltid ska utgå från elevens intresse.¹⁴ I föregående skollags förarbeten nämns dessa godkännanden som något som är "för det enskilda barnets del och inte ett allmängiltigt godkännande av anordningen som sådan."¹⁵

I utbildningsutskottets betänkande tas denna skärpning upp, men ingen ytterligare information ges.¹⁶

I propositionen till 1985 års skollag ges lite mer resonemang kring när den alternativa skolgången kan anses vara ett fullgott alternativ, resonemang som fortfarande anses gälla. Där står att det ska ställas samma krav på den alternativa skolgången som när det gäller en fristående skola som ska godkännas för

¹⁴ Prop. 2009/10:165 s. 523–524 och s. 885.

¹⁵ Prop. 1985/86:10 s. 50–51.

¹⁶ 2009/10 UbU21 s. 188.

skolpliktens fullgörande. Utbildningen ska därmed ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen motsvarar grundskolans, och utbildningen ska även i övrigt motsvara grundskolans allmänna mål.¹⁷

I Skolverkets remissvar till promemoria med förslag till ny skollag framförs önskemål om att resonemanget kring synnerliga skäl ska utvecklas och exemplifieras, då den avsedda återhållsamheten i tillämpningen av bestämmelsen annars kan gå förlorad. Skolverket tar upp den växande företeelsen med långresor till exempelvis Thailand.¹⁸

I Skolverkets juridiska vägledning står inget mer än vad som står i lagtext och förarbeten.¹⁹

I annat juridiskt stödmaterial (från privat aktör) framgår bland annat följande: när en frånvaro är utsträckt i tiden bör den istället prövas som annat sätt att fullgöra skolplikten. Här tydliggörs alltså att det bör vara en distinktion mellan när en frånvaro är ledighet respektive ett annat sätt att fullgöra skolplikten – i det senare fallet får ju eleven fortsatt utbildning men i annan form och på annat ställe. När det fastställs att eleven fortsatt är skolpliktig ska alla tre rekvisiten enligt § 23 prövas, och samtliga vara uppfyllda för att ett medgivande ska ges. Förutom ett gediget, nästintill professionellt upplägg av den alternativa utbildningen och ett gediget system kring insyn och uppföljning, krävs dessutom mycket starka skäl i det enskilda fallet.²⁰

2.1.3 Varaktigt vistelse utomlands

I 7 kap. 2 § står följande att läsa:

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt enligt föreskrifterna i detta kapitel.

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.

Skolplikt gäller inte heller barn som avses i 29 kap. 2 § andra stycket. Dessa barn har dock samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn.

Den del av ovanstående paragraf som rör när skolplikt inte gäller på grund av varaktigt vistelse utomlands berörs inte i vare sig propositionen eller utbildningsutskottets betänkande. Däremot finns lite vägledning att få

¹⁷ Prop. 1985/86:10 s. 51.

¹⁸ Yttrande över departementspromemorian *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, dnr 02-2009:549, 2009-02-28, Skolverket.

¹⁹ Skolverket "Juridisk vägledning. Mer om... Utlandsvistelse och skolplikt", 2019-08-15.

²⁰ JP Skolnet, "Ledighet", 2019-09-26.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

i förarbetena till den föregående skollagen. Där förklaras 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 alltså fortsatt är folkbokförda i Sverige men faktiskt inte bor i landet.²¹ I normalfallet ska en familj som bosätter sig utomlands också skriva sig utomlands, vilket gör att skolplikten per automatik upphör. Undantagna från denna regel är statligt anställda som har utlandstjänstgöring.²²

Det finns ingen ytterligare vägledning kring hur lång en utlandsvistelse ska vara för att kunna betraktas som varaktig, i någon av lagtexterna.

I Skolverkets juridiska vägledning presenteras två domstolsavgöranden. Det ena gäller en vistelse som sträckte sig över sexton månader med undantag för en period under sommaren då barnen var i Sverige. I detta fall ansågs vistelsen vara varaktig. Det andra fallet rör en period om lite drygt två månader som inte bedömdes som varaktig.

I en dom från kammarrätten förs ett längre resonemang kring längden för när en vistelse utomlands kan anses som varaktig, och rätten landar i beslutet att en vistelse som sträckt sig över två terminer är att anse som varaktig. Exakt var gränsen bör gå definieras dock ej.²³

2.1.4 Förordningar och föreskrifter

Ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och varaktig vistelse utomlands tas inte upp i skolförordningen eller någon annan förordning som finns inom skolområdet. Vad gäller medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt har regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bemyndigandet att meddela föreskrifter. Något sådant bemyndigande finns ej vad gäller ledighet och varaktig vistelse utomlands. Det har inte meddelats någon föreskrift vad gäller medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt.²⁴

²¹ Prop. 1985/86:10 s. 82.

²² Folkbokföringslag (1991:481) 14 §; skollagen (2010:800) 7 kap. 2 §.

²³ Mål 3515-14, kammarrätten i Göteborg, 2015-09-14.

²⁴ Skolförordningen, SFS 2011:185; skollagen (2010:800) 24 kap. 26 §.

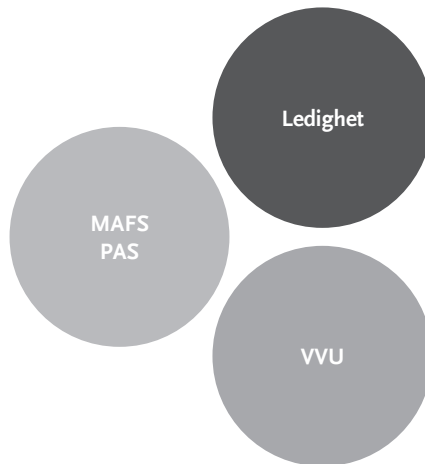
2.1.5 Hur bestämmelserna förhåller sig till varandra

Riksrevisionens bedömning av hur de tre aktuella bestämmelserna förhåller sig till varandra grundar sig på de källor som presenterats ovan. Vår bedömning är att de ursprungligen formulerades för att användas i tre helt olika situationer.

Ledighet är något som en elev beviljas när hen ska vara ledig från skolan.

Medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt är något som ges när en elev, under speciella omständigheter, inte kan delta i sin vanliga skolgång utan vill fullgöra skolplikten på något annat sätt. Bestämmelsen om att skolplikten upphör på grund av varaktig vistelse utomlands ska användas när en elev är fortsatt folkbokförd i Sverige, och därmed har skolplikt, men faktiskt inte bor i Sverige. Det är alltså olika bevekelsegrunder för de olika bestämmelserna. Se figur 1.

Figur 1 Giltiga skäl att ej närvara i skolan – Riksrevisionens bedömning av hur det är tänkt



MAFSPAS = medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt (24 kap. 23 §)

VVU = varaktig vistelse utomlands (7 kap. 2 §)

Källa: Riksrevisionen.

2.2 Skolinspektionens tillsyn

I 26 kap. 3 § skollagen står bland annat följande:

Statens skolinspektion har tillsyn över:

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,
2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,
3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §,
4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §.

Det anges alltså i skollagen att Skolinspektionen har tillsyn över hur kommunen uppfyller sina skyldigheter enligt 24 kap. 23–24 §§ om medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt. Detta anges utöver det övergripande ansvar för skolans verksamhet som anges i första punkten i 26 kap. 3 §. Propositionen ger lite mer, där står:

”Regeringen föreslår vidare att det i lag regleras att tillsynsmyndigheten ska ha tillsyn över hur kommunen fullgör sitt ansvar för att se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning i enlighet med vad som framgår av lagen. Myndigheten ska också ha tillsyn över kommunens handläggning av frågor som rör fullgörande av skolplikten på annat sätt än som annars anges i skollagen.”²⁵

I utbildningsutskottets betänkande inför skollagen står inget mer än att utskottet ställer sig bakom förslaget.²⁶

Bestämmelserna kring ledighet och när skolplikten upphör pekas inte ut som bestämmelserna kring medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt. De ingår dock i det bredare begreppet *skolväsendet* som anges i första punkten i 26 kap. 3 § angående vad Skolinspektionen har tillsyn över.

I Skolinspektionens instruktion hänvisas till vad som står i 26 kap. skollagen.²⁷

2.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder formuleras utifrån vad som bedöms vara intentionerna bakom skollagens bestämmelser, och förvaltningslagens samt regeringsformens krav på saklighet och allas likhet inför lagen vad gäller offentligt beslutsfattande.

²⁵ Prop. 2009/10:165, s. 542.

²⁶ 2009/10:UbU21 s. 181.

²⁷ Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion, 2 §.

Är undantag från skolplikten tydligt reglerade i skollagen?

Denna fråga handlar om ifall bestämmelserna kring skolplikten upphörande på grund av varaktig utlandsvistelse, ledighet, samt medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt (7 kap. 2 och 18 §§ samt 24 kap. 23–24 §§) är tydligt formulerade. Om de är tydligt formulerade bör de som tillämpar dem, det vill säga kommunerna och rektorerna, kunna tolka och förstå vad som avses och därmed också ta beslut i linje med lagstiftarens intention. Vi kommer också att se på om de aktuella bestämmelserna tillämpas i enlighet med hur det var tänkt, se figur 1 ovan.

Är Skolinspektionens tillsyn av lagstiftningen ändamålsenlig?

Enligt 26 kap. 3 § skollagen har Skolinspektionen tillsyn över paragraferna om medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt, såväl över om besluten tas på rätt grunder som över om kommunerna prövar hur verksamheten utfaller under beslutens giltighetstid. För att tillsynen ska vara ändamålsenlig krävs först och främst att den görs, därefter att den säkerställer att lagens avsikter efterlevs.

Frågan berör även om Skolinspektionen granskar bestämmelserna kring ledighet och när skolplikten upphör på grund av varaktig utlandsvistelse. Enligt skollagen har Skolinspektionen ett övergripande uppdrag att bedriva tillsyn över skolväsendet.

Har kommunerna ett fullgott stöd från Skolverket för att tolka lagstiftningen?

Denna fråga tar upp ifall Skolverket, på uppdrag eller eget initiativ, tagit fram stöd för att hjälpa kommunerna när det kommer till att fatta beslut enligt ovan nämnda paragrafer. Till exempel föreskrifter, allmänna råd eller någon annan form av lämpligt stöd.

Vad gäller medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt har regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, rätt att ta fram föreskrifter enligt ett särskilt bemyndigande i 24 kap. 26 § skollagen. Vad gäller ledighet och varaktig vistelse utomlands finns inget lagstöd för vare sig regering eller Skolverket att ta fram föreskrifter. Detta innebär att regeringen inte kan ge Skolverket i uppdrag att ta fram föreskrifter om ledighet och varaktig vistelse utomlands, och att Skolverket inte kan be regeringen om ett sådant uppdrag.

Skolverket ska enligt sin instruktion främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och analysera eventuella behov av åtgärder. Myndigheten ska även utforma och kontinuerligt utveckla de styrdokument som myndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter om. Myndigheten ska även i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän stödja dem i deras utbildningsverksamhet.²⁸

²⁸ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

2.4 Övrigt

2.4.1 Rättsfall

Det finns ett antal rättsfall som många kommuner utgår från när de behöver vägledning. Det är huvudsakligen domar från förvaltningsrätt, men även ett antal kammarrättsdomar samt en dom från Högsta förvaltningsdomstolen, som berör antingen fullgörande av skolplikt på annat sätt eller varaktig vistelse utomlands. Utöver dessa domar finns det ytterligare fyra kammarrättsdomar som berör frågan, men som antingen rör tillämpning av 1985 års skollag eller enbart berör vitesföreläggande.

Domen från Högsta förvaltningsdomstolen behandlar ett överklagande av Göteborgs kommuns beslut att inte bevilja fyra elever medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt.²⁹ Barnen anför, via sina föräldrar, att de med anledning av sin religiösa tro och levnadssätt samt omfattande mobbning och hot inte har möjlighet att gå i skolan. Familjen anser inte att skolan kan garantera de krav som kommer med barnens religiösa levnadssätt. Kommunen å sin sida anför att det är visat att både fullgott alternativt samt insyn är uppfyllt, men att de skäl som barnen anför inte kan anses utgöra synnerliga skäl. Kommunen motiverar detta med att hemundervisning med anledning av religiösa eller filosofiska skäl enligt förarbetet³⁰ inte kan utgöra skäl för att bevilja tillstånd. Vidare anför kommunen att det är deras ansvar att organisera skolan på sådant sätt att barnens skolgång möjliggörs. Högsta förvaltningsdomstolen gör bedömningen att de skäl som barnen anför inte kan anses vara synnerliga skäl, då de bedömer att barnens speciella förutsättningar ska hanteras inom den allmänna skolan.³¹

Det finns tre kammarrättsdomar som behandlar medgivande av fullgörande av skolplikt på annat sätt. Två av domarna berör hemundervisning motiverat av religiösa eller filosofiska skäl.³² Den tredje domen berör ett fall där barnets ena vårdnadshavare ska arbeta utomlands. Familjen anför även att barnet ska få uppleva miljöombyte samt att nuvarande skolklass är stökig som skäl till att medgivande ska ges. I alla tre domar bedömer kammarrätten att synnerliga skäl inte föreligger och att överklagan därmed ska avslås.³³

²⁹ Mål 6107-12 Högsta förvaltningsdomstolen, Stockholm, 2013-07-01.

³⁰ Prop. 2009/10:165, s. 523 f.

³¹ Mål 6107-12 Högsta förvaltningsdomstolen, Stockholm, 2013-07-01.

³² Mål 34-12 Kammarrätten i Jönköping, 2012-01-13; mål 3166-11 Kammarrätten i Jönköping, 2012-07-02.

³³ Mål 34-12 Kammarrätten i Jönköping, 2012-01-13; mål 3166-11 Kammarrätten i Jönköping, 2012-07-02; mål 4703-19 Kammarrätten i Göteborg, 2019-10-02.

Det finns tre kammarsättsdomar som behandlar varaktigt vistelse utomlands. Tidsperioderna som barnen har befunnits sig utomlands har, i de aktuella fallen, varierat från nio till elva månader. I domarna gör kammarrätten bedömningen att begreppet varaktig saknar en tydlig innebörd, men bedömer att varaktig kan kopplas samman med begreppet stadigvarande, som förekommer i skatterättsliga sammanhang.³⁴ Att vara stadigvarande bosatt innebär att man anses vara bosatt på det ställe man har majoriteten av sin dygnsvila. Utifrån den tolkningen bedömer kammarrätten att barnen i alla tre fallen ska anses vistas varaktigt utomlands.³⁵

2.4.2 Juridiska vägledningstjänster

Det finns även en del privata aktörer som tillhandahåller tjänster i form av juridiskt stöd och vägledning till kommunerna i dessa frågor. Det kan exempelvis vara relevanta domar och hur lagen har uttolkats i olika instanser. Dessa rättskällor och vägledningsfunktioner är frekvent använda av många kommuner. De hjälper även kommunerna att tolka lagstiftningen i enskilda fall eller frågor. Dessa aktörer har dock inte något tolkningsföreträde, varför deras tolkning inte nödvändigtvis håller i en domstol.

2.4.3 Svenska utlandsskolor³⁶

Svenska utlandsskolor med rätt till statsbidrag finns för att erbjuda skolgång enligt svenska läroplaner till elever som följer med vårdnadshavare som av olika skäl vistas utomlands. Tanken är att eleverna ska kunna hålla kontakten med Sverige och, eventuellt i framtiden, få en lättare övergång tillbaka till skola i Sverige. Det finns i nuläget 18 skolor som är godkända för att ta emot statsbidrag, i följande länder: Belgien, England, Frankrike, Kenya, Mocambique, Portugal, Ryssland, Saudiarabien, Spanien, Tyskland och Österrike. I Tyskland finns två svenska skolor, och i Spanien finns sju svenska skolor.

När Skolverket bedömer om en huvudman ska få rätt att ta emot statsbidrag tas hänsyn till följande:

- Huvudmannen ska ha förutsättningar att anordna utbildningen och det ska finnas ett behov av den.
- Relevantalet ska, vid en allsidig bedömning av kvalitetskrav – avseende sociala och andra aspekter på skolverksamheten – vara tillräckligt stort och någorlunda stabilt.
- Huvudmannen måste kunna visa att det finns ett svenskt samhällsintresse av att en svensk skola etableras på den aktuella orten.

³⁴ Mål 6734-07 Regeringsrätten, Stockholm, 2008-05-15.

³⁵ Mål 6422-2001 Kammarrätten i Stockholm, 2002-02-22; mål 3515-14 Kammarrätten i Göteborg 2015-09-14; mål 4127-16 Kammarrätten i Stockholm, 2017-03-29.

³⁶ Huvuddelen av informationen här är hämtad från ett mejl från Skolverket daterat den 9 september 2019.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

När det gäller årskurserna 7–9 samt gymnasieutbildning kan regeringen besluta att grundskoleutbildning samt gymnasieutbildning får anordnas som reguljär utbildning vid skolan, efter ansökan från huvudmannen för en utlandsskola som är berättigad till statsbidrag.

De svenska utlandsskolorna får statsbidrag för elever som är statsbidragsberättigade. Vilka dessa är framgår i 3 § i förordningen (1994:519) om statsbidrag till utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar. Förenklat kan sägas att för att en skola ska kunna få statsbidrag för en elev krävs att minst en av elevens vårdnadshavare tjänstgör i utlandet, alternativt bedriver någon annan verksamhet i utlandet som bedöms väsentlig för det svenska samhället. Eventuell tjänstgöring ska oftast ha en koppling till någon juridisk person i Sverige.³⁷ Vidare ska vårdnadshavarens utlandsvistelse vara en sammanhängande tidsperiod om minst sex månader för att statsbidrag ska komma på fråga. De svenska utlandsskolorna tar emot många elever som inte är berättigade till statsbidrag. De svenska utlandsskolorna är avgiftsbelagda och det varierar i vilken omfattning eventuellt statsbidrag sänker vårdnadshavarens avgift. Läsåret 2017/2018 gick 1 558 elever vid svenska utlandsskolor och en dryg tredjedel av dem var berättigade till statsbidrag. Skolinspektionen bedriver tillsyn över de svenska utlandsskolorna.

Skolverket har i ett regeringsuppdrag föreslagit att reglerna för statsbidrag till svenska utlandsskolor bör förenklas. Enligt Skolverkets förslag bör kriteriet vara att minst en vårdnadshavare är svensk medborgare och stadigvarande vistas utomlands i sex månader.³⁸

³⁷ För att en elev ska utgöra underlag för statsbidrag krävs följande: Minst en av deras vårdnadshavare är svensk medborgare och minst en av dem vistas i utlandet på grund av

1. tjänstgöring vid en svensk myndighet eller organisation
2. tjänstgöring vid en internationell organisation
3. tjänstgöring vid ett företag i följande fall:
 - a. tjänstgöring vid ett företag som är svensk juridisk person
 - b. tjänstgöring vid ett företag som är utländsk juridisk person över vilken en svensk juridisk person har ett bestämmande inflytande
 - c. tillfällig tjänstgöring i utlandet vid en utländsk juridisk person som bedriver verksamhet i Sverige
 - d. en i förväg tidsbegränsad tjänstgöring vid en utländsk juridisk person
4. studier eller forskning för vilka det lämnas studiemedel, stipendier eller lön
5. kulturarbete på vilket vederbörandes huvudsakliga försörjning beror
6. verksamhet i utlandet som i övrigt bedöms väsentlig för det svenska samhället.

Statens skolverk får medge att även andra elever än de som avses i första stycket får räknas med, om det finns synnerliga skäl med hänsyn till sociala förhållanden.

³⁸ Redovisning av uppdrag om ändring i förordningen om statsbidrag till utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar, dnr 2018:1034, 2019-02-20, Skolverket.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

När Skolverket gör bedömningen om en utlandsskola ska vara berättigad till statsbidrag för svenska elever görs ingen prövning mot skollagens bestämmelser om annat sätt att fullgöra skolplikten enligt 24 kap. 23 § skollagen. Däremot ska undervisningen i utlandsskolan, för att vara berättigad till statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar, motsvara förskoleklass, grundskola och, så långt det är möjligt, gymnasieskola i Sverige. Det är upp till hemkommunen att göra bedömningen om skolan är ett fullgott alternativ när elever ansöker om att fullgöra skolplikten på annat sätt.³⁹

³⁹ Förordningen (1994:519) om statsbidrag till utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar.

3 Empiri

Iakttagelserna i kapitlet är, när inget annat anges, baserade på de beslut vi fått in från kommunerna samt de intervjuer vi genomfört.

3.1 Deskriptiva data

Vi har brett samtliga Sveriges kommuner att inkomma med beslut tagna kring fullgörande av skolplikten på annat sätt (24 kap. 23 § skollagen) gällande läsåret 2018/2019, såväl medgivanden som avslag. Vi har fått svar från 286 kommuner. 240 kommuner har inte fattat några beslut om medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt. Riksrevisionen har fått uppgifter om 243 ärenden, varav 153 har beviljats. 15 ärenden har avsett så lång utlandsvistelse att skolplikten har bedömts upphöra. Som mest har en kommun beviljat 12 ansökningar om att fullgöra skolplikten på annat sätt.

Vi har även brett om beslut gällande att skolplikten upphör på grund av varaktig vistelse utomlands, när sådana beslut finns. Det är inte alla kommuner som fattar formella beslut i sådana ärenden, ibland registreras bara att familjen eller eleven befinner sig utomlands så pass länge att skolplikten upphör.⁴⁰

De ärenden vi fått in fördelar sig över sort och tidsperiod enligt tabell 1 nedan. Vi har gjort en kategorisering där kategori 1 är sådana ärenden där vi bedömer att det rör sig om rena semesterresor. Kategori 2 är sådana ärenden där en, ibland två, vårdnadshavare ska arbeta utomlands och familjen följer med. Det kan även vara ärenden där en vårdnadshavare bor utomlands och eleven ska tillbringa en period med denne vårdnadshavare, men den andre vårdnadshavaren bor kvar i Sverige. Kategori 3 är ärenden som är mer diffusa, exempelvis att vårdnadshavare ska prova på att bo eller arbeta utomlands, rekognosera inför eventuell flytt, delta i utbildning och dylikt. Kategori 4 är allt annat: utlandsvistelser av medicinska skäl, hemundervisning, elitidrottssatsningar, filminspelningar, gränselever med mera. Nio beslut har inte varit möjliga att kategorisera på grund av bristfälliga underlag, och 14 ärenden har bedömts röra varaktig vistelse utomlands. Tabell 1 beskriver hur föregående läsårs beslut fördelar sig över medgivanden och avslag, skäl för ansökan, samt längd på sökt period. Varje enskilt ärende ska ges en individuell prövning av hemkommunen och besluten ska alltid utgå från elevens intresse.

⁴⁰ Vi har brett om beslut, såväl medgivanden som avslag, för läsåret 2018/2019. Ibland har vi dock fått in beslut gällande kommande läsår, och vissa beslut har varit lite äldre. De beslut, och besked från kommunerna, som vi fått in stämmer långt ifrån alltid med den lista på medgivande enligt 24 kap. 23 § som vi fått från Skolverket och som SCB samlar in, även om antalet ärenden är ungefär lika. I vissa fall har kommuner som enligt Skolverkets lista haft ett flertal ärenden rapporterat till oss att de inte haft några ärenden alls, och ibland har det varit det motsatta. Vi vet inte vad dessa differenser beror på, men kan konstatera att vår lista är en minimilista och att det troligen finns fler ärenden i realiteten. I vår sammanställning har vi inkluderat de enstaka ärenden som gällt året före eller efter, eftersom de bidrar till att ge en bild av landskapet.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 1 Kategorisering av ärenden kring att fullgöra skolplikten på annat sätt

	Medgivanden	Avslag
Totalt antal ärenden ⁴¹	153	88
Kategori:		
1. Semesterresa	50	19
2. Vårdnadshavare ska under en period arbeta utomlands	48	12
3. Vårdnadshavare ska försöka etablera verksamhet eller likande utomlands	14	11
4. Övrigt	33	31
Kategori ej varit möjligt att avgöra	8	1
Ärendet anses som varaktigt vistelse utomlands		14
Tidsperiod – kortast	Sju skoldagar	
Tidsperiod – längst	Ett läsår	

Källa: Riksrevisionen, baserat på uppgifter från kommunerna.

Den vanligast förekommande orsaken till ansökan om att få fullgöra skolplikten på annat sätt är utlandsvistelser där eleven ska delta i skolgång i en skola utomlands. Det finns även ärenden som gäller alternativ skolgång i Sverige men de är förhållandevis få. De skolor vi sett flest ansökningar från är de svenska skolorna i Thailand, framför allt de två svenska skolorna i Koh Lanta – Lilla svenska skolan och Sanuk. Dessa skolor är **inte** så kallade svenska utlandsskolor godkända för att ta emot statsbidrag och omfattas inte heller av Skolinspektionens tillsynsansvar. De kallar sig dock svenska skolor, har svensk läroplan och behöriga svenska lärare. I tabell 2 nedan redovisas antalet ärenden och bedömningen av om skolorna anses vara ett fullgott alternativ. Tabellen illustrerar att samma skolor bedöms olika av olika kommuner vad gäller om de kan anses vara fullgoda alternativ till den utbildning som erbjuds eleven i Sverige. En tänkbar förklaring till den varierande bedömningen skulle kunna vara att elever skiljer sig åt vad gäller förutsättningar och möjligheter att kunna vara borta från skolan – vissa elever har större behov än andra. Vi kan dock se att kommunerna bedömer olika även i liknande fall. Snarare har vi noterat att många kommuner har en grundsyn angående om skolorna är fullgoda alternativ eller inte. Denna grundsyn skiljer sig åt mellan kommunerna och avgör om de anser rekvisitet uppfyllt.

⁴¹ Två ärenden som inkommit har avskrivits då skolan beviljat ledigt. $153 + 88 + 2 = 243$ enligt uppgifter på sid. 24.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

Tabell 2 Svenska skolorna på Koh Lanta

	Lilla svenska skolan	Sanuk
Antal underlag	18	17
Antal elever	27	25
Fullgott alternativ	11	12
Ej fullgott alternativ	7	5

Källa: Riksrevisionen, baserat på uppgifter från kommunerna.

Relativt många ansökningar rör längre eller kortare vistelser vid svenska utlandsskolor som är godkända av Skolverket för att ta emot statsbidrag. Den skola som förekommer mest är svenska skolan på Teneriffa – elva underlag rör den skolan. Av dessa ansökningar har alla utom en beviljats, och den som inte beviljats avlogs med hänvisning till avsaknad av synnerliga skäl.

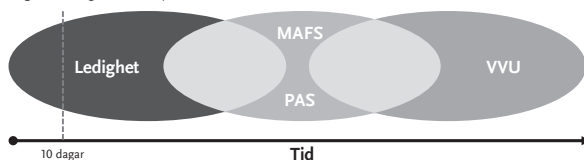
3.2 Iakttagelser

3.2.1 De tre bestämmelserna

En iakttagelse som blev tydlig ganska omgående är att det inte finns några tydliga gränser mellan de tre bestämmelser vi granskar, utan snarare gråzoner mellan dem – en utlandsvistelse som rektor ger ledighet för i en kommun kan i en annan kräva beslut om att skolplikten ska fullgöras på annat sätt. En utlandsvistelse som i en kommun kräver att skolplikten ska fullgöras på annat sätt kan i en annan anses som varaktigt och att skolplikten därmed upphör. Ibland kan till och med utlandsvistelser som i en kommun medför att skolplikten upphör ges ledigt för i en annan. Den enda gräns som är tydlig är den som går mellan kort och lång ledighet, och den går vid tio dagar.

Som nämnts i kapitel 2.1.5 är vår bedömning att bestämmelserna är avsedda för helt olika situationer, där det som bör avgöra vilken bestämmelse som ska användas är de skäl som anförs. Vad vi kunnat se är att det, när ansökan är förknippad med en utlandsvistelse, ofta är längden på utlandsvistelsen som avgör vilken bestämmelse som tillämpas. Se figur 2.

Figur 2 Giltiga skäl att ej närvara i skolan – hur det ser ut.



MAFSPAS = medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt (24 kap. 23 §)

VVU = varaktig vistelse utomlands (7 kap. 2 §)

Källa: Riksrevisionen.

3.2.2 Ledighet

Initialt hade Riksrevisionen inte för avsikt att granska den form av ledighet som kan beviljas av rektor enligt 7 kap. 18 §. Det framkom dock efter ett antal intervjuer att det troligen finns ett stort mörkertal gällande ärenden som är av sådan karaktär att de bör hanteras i enlighet med 24 kap. 23 § om medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt, men istället hanteras på skolorna. Det vill säga att rektor tar beslut om ledighet och förvaltningen inte får någon information om det. Som vi konstaterat ovan är det rektor som beslutar om ledighet, och upp till tio dagars ledighet kan rektor i sin tur delegera beslutsrätten för. För ledighet längre än tio dagar krävs synnerliga skäl. Vad som är ledighet och vad som är att betrakta som att fullgöra skolplikten på annat sätt är något som kan variera mellan såväl skolor som kommuner.

Riksrevisionen har dock inte kunnat göra tillräckliga efterforskningar för att få en tydlig bild av hur det egentligen ser ut i landets skolor. Vi vet att många skolor beviljar ledighet ytterst restriktivt, men också att många vårdnadshavare anser det vara en rättighet att få tio dagars ledighet beviljad. Vi vet också att det förekommer att ledighet beviljas för långa perioder. Hur många långa ledigheter det finns har vi ingen uppfattning om.

En kommun vi besökt har som riktlinje att en ledighet kan sträcka sig upp till nio veckor. Vi har sett exempel där rektor beslutat om ledighet upp till sex veckor. Många elever får ledigt, det vill säga en godkänd ledighetsansökan, men förväntas ändå gå i skolan (en annan skola) under ledigheten, alternativt bedriva egenstudier och vara i tät kontakt med sin hemskola och lärare. Andra elever får medgivande om att fullgöra skolplikten på annat sätt för sådana utlandsvistelser.

Vi har kontaktat 20 skolor i Stockholm och Göteborg för att få en bild av hur det kan se ut. Av dessa har 17 inkommit med svar. Längden på de beviljade ledigheterna varierar, där de längsta inrapporterade ledigheterna vi har tagit del av

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

är 6 veckor. Av de tillfrågade skolorna var det endast kommunala huvudmän som uppgav att de hade beviljat ledigheter längre än 10 dagar.

I de flesta kommuner blir en skola av med ersättningen för elever som är frånvarande med anledning av att de fullgör skolplikten på annat sätt. Detta kan ge skolorna incitament att bevilja ledighet istället för att eleven ska fullgöra skolplikten på annat sätt.

3.2.3 Fullgörande av skolplikt på annat sätt

Från de ärenden vi fått in, och de intervjuer vi gjort med tjänstemän vid kommunala utbildningsförvaltningar, kan vi konstatera att skollagens paragraf om att fullgöra skolplikten på annat sätt tolkas mycket olika i landets kommuner. Ett fåtal kommuner har delegerat besluten till rektor, men i de flesta kommuner är det nämnd eller skolchef (eller motsvarande) som fattar beslut. Vi har bett om beslut och tillhörande underlag, och många kommuner har skickat beslut med tillhörande utredning av hur rekvisiten uppfylls, där det tydligt framgår vilka överväganden som har gjorts och hur beslutet är taget. Vi har också fått in ett antal ärenden där det inte alls framgår om rekvisiten ens är behandlade. Det kan stå en kort förklaring till vad det gäller, i stil med *eleven fullgör skolplikt genom skolgång i utlandet*.

Vi har också fått in en del underlag som inledningsvis klargör de rekvisit som måste vara uppfyllda enligt skollagen, för att sedan innehålla något i stil med *familjen ska under denna tid vara bosatta i Thailand, varför synnerliga skäl för att få fullgöra skolplikten på annat sätt bedöms föreligga*. Varför detta anses kvalificera som synnerliga skäl anges inte, och inte heller hur den aktuella skolan utgör ett fullgott alternativ eller hur insynen ska garanteras.

Verksamheten framstår som ett fullgott alternativ

Angående det första rekvisitet, om att verksamheten eleven ska delta i ska vara ett fullgott alternativ, finns kommuner som ifrågasätter om de ens kan ta ställning till detta, och gör en jämförelse med vilken gedigen utredning Skolinspektionen gör för att godkänna en fristående skola – vilket också är en jämförelse som görs i lagens förarbeten. En tjänsteman på en kommun har ingen möjlighet att lägga ned så mycket tid på att ta in och värdera information från en skola i utlandet. Alla kommuner godkänner de svenska utlandsskolorna, det vill säga de som är godkända för att ta emot statsbidrag. Vissa kommuner godkänner enbart de svenska utlandsskolorna och säger konsekvent nej till alla andra skolor. Det varierar stort hur kommunerna resonerar. Vissa kommuner säger nej till all form av hemundervisning (oftast handlar det om undervisning av vårdnadshavare på annan ort), medan andra godkänner hemundervisning om vårdnadshavarna visar att de kan göra detta själva. Av 21 fall gällande så kallad hemundervisning har 11 godkänts medan 10 har underkänts. Som nämnts tidigare gör kommunerna

olika bedömningar av de svenska skolorna i Thailand. Vissa bedömer att de är fullgoda alternativ, andra inte.

Behovet av insyn i verksamheten kan tillgodoses

Rekvisitet om att insyn i verksamheten ska kunna tillgodoses är det som oftast anses uppfyllas, och det tillgodoses oftast genom kontakter mellan hemskolan och utlandsskolan. När det ej anses uppfyllt har det i princip alltid föregåtts av att det första rekvisitet ej ansetts uppfyllt.

Det finns synnerliga skäl

Vissa kommuner tolkar skrivningen om synnerliga skäl mycket strikt, som något som egentligen aldrig uppfylls, och avslår i princip alla ansökningar med hänvisning till rekvisitet om synnerliga skäl. Andra kommuner bedömer att en lite längre utlandsvistelse där hela familjen får möjlighet att vara tillsammans mycket väl kan anses uppfylla rekvisitet. En majoritet av kommunerna anser att rekvisitet är uppfyllt om utlandsvistelsen föranleds av att vårdnadshavaren ska arbeta utomlands, men inte alla. Sammanfattningsvis är det även här olika bedömningar beroende på vilken kommun det handlar om. Vi kan dock se att många kommuner nyligen skärpt sina rutiner kring detta.

Övrigt

I 24 kap. 24 § framgår att medgivanden om att fullgöra skolplikten ska följas upp – det ska prövas hur verksamheten utfaller. När det gäller kortare vistelser, framför allt sådana i Thailand där skolorna kräver samarbete med hemskolan, kan man säga att verksamheten följs upp i och med att hemläraren är kontinuerligt involverad. I övrigt verkar ärenden om medgivanden inte prövas alls under tiden beslutet gäller.

Nästan alla kommuner vi varit i kontakt med upplever att det är en utmaning med dessa ärenden, och efterfrågar mer tydlighet i lagstiftningen för att underlätta besluten. Ett fåtal kommuner upplever inte några större svårigheter med denna bestämmelse – det är kommuner som varit tämligen frikostiga i sin bedömning av vad som kvalificerar som synnerliga skäl samt när en alternativ skolgång kan anses vara fullgod.

3.2.4 Varaktigt vistelse utomlands

Många kommuner har en definierad tidsperiod som avgör när en vistelse utomlands anses vara varaktigt, dock inte alla. Från de svar vi fått kan vi se att den vanligaste gränsen är sex månader eller en termin. Men, det finns kommuner som har såväl längre som kortare tidsperioder som gräns, de som inte skriver ut eleverna alls och de som avgör från fall till fall. Den kortaste tidsgränsen vi fått information om är tre månader, och den längsta ett läsår.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

Många kommuner tar formella beslut om att skolplikten upphör på grund av varaktig vistelse utomlands, ibland med krav på signatur från samtliga vårdnadshavare och ibland också med krav på bevis för att familjen eller eleven verkligen lämnat landet och kommer vara utomlands under den stipulerade tiden. Vi har träffat en kommun som tar kontakt med mottagande skola och säkerställer att eleven verkligen är inskriven där. Andra kommuner tar inte beslut utan registrerar att eleven är varaktigt utomlands, efter anmälan från samtliga vårdnadshavare, och gör en notering om att skolplikten upphört. Om det sedan följs upp om och när eleven kommer tillbaka till Sverige, vilket innebär att skolplikten återgår, varierar stort mellan kommunerna. Vissa kommuner vittnar om en svårighet i samband med detta, att de inte kan garantera att dessa elever verkligen fångas upp om inte vårdnadshavarna anmäler deras återkomst.

Bestämmelsen om att skolplikten upphör vid en varaktig vistelse utomlands togs över direkt från äldre lagstiftning, och skrevs ursprungligen med tanke på diplomatbarn. Det vill säga, den avsåg barn som egentligen bor utomlands, men ändå är folkbokförda i Sverige såsom statligt anställda är vid stationering utomlands. Idag används bestämmelsen ofta på ett annat sätt eftersom den aktualiseras vid temporära utlandsvistelser. Till exempel har vi sett flera exempel där vårdnadshavare ursprungligen ansökt om att få ett medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt, och när de fått avslag istället ansökt om att skolplikten upphör på grund av varaktigt utlandsvistelse. Vi har även sett flera beslut där ansökan ursprungligen gällt medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt, men där hemkommunen istället fattat beslut om att skolplikten upphör på grund av varaktigt utlandsvistelse. Detta innebär att de inte behöver pröva rekvisiten om fullgott alternativ, möjlighet till insyn och synnerliga skäl.

Några av de vi intervjuat menar att det finns en skevhet i regelverket i och med att de ansvariga till en viss gräns värnar skolplikten mycket noggrant, kräver bevis på fullvärdigt alternativ och godkänner enbart väldigt specifika skäl för avsteg från skolplikten. Men om en elev anses vara varaktigt utomlands, vilket ibland kan vara en relativt kort och temporär utlandsvistelse, så skrivs hen ut fullständigt från systemet. Det framgår inte någonstans om kommunerna har något ansvar att kontrollera om eleven deltar i skolgång utomlands, och de flesta kommunerna gör inte det. En av barnens mest grundläggande rättigheter släpps fullständigt när eleven anses vara utomlands länge nog, ibland utan bevis på att eleven ens verkligen befinner sig utomlands. Det framgår inte i skollagen om beslut ska fattas för dessa ärenden, vilket inte heller alla kommuner gör.

I förvaltningslagen framgår däremot att ärenden ska utredas i den omfattning som krävs, och att beslut som påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt ska motiveras, om inte uppenbart obehövligt.⁴²

⁴² Förvaltningslagen (2017:900) 23 & 32 §§.

3.2.5 Skolinspektionens tillsyn

Skolinspektionen har inte, vad Riksrevisionen kan bedöma, bedrivit någon tillsyn över de här aktuella bestämmelserna. Frågor kring att fullgöra skolplikten på annat sätt har inte tagits upp i de akter som vi studerat, och enligt de intervjuer vi gjort är det inte heller något Skolinspektionen brukar ta upp med huvudmännen. Vi kan dock se att andra skolpliktsfrågor, som olovlig frånvaro, är något som i princip alltid tas upp i samband med den regelbundna tillsynen. I samband med en huvudmannatillsyn frågar Skolinspektionen inledningsvis efter en redovisning av hur huvudmannen arbetar med skolpliktsbevakning.⁴³ Om huvudmannen synes ha ett system för detta går de inte vidare med ytterligare frågor kring de här aktuella bestämmelserna.

I samband med den aktgranskning Riksrevisionen gjort kan vi konstatera att huvudmännen besvarar denna fråga genom att berätta hur de arbetar med olovlig frånvaro. De tar inte upp eventuella medgivanden att fullgöra skolplikten på annat sätt. Vi kunde även se att när Skolinspektionen går vidare med frågor kring skolplikt i intervjuer med huvudmän, har de inte heller då diskuterat fullgörande av skolplikt på annat sätt.

Någon riktad tillsyn avseende beviljande av ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller när skolplikten upphör på grund av varaktig utlandsvistelse har inte gjorts. Enligt Skolinspektionen själv är det möjligt att bedriva tillsyn utifrån bestämmelserna även om de ser vissa problem.⁴⁴ Skolinspektionen har dock inte valt att prioritera dessa bestämmelser i den risk- och väsentlighetsanalys som föregår deras urval av skolor, huvudmän och områden.

3.2.6 Övriga iakttagelser

Kommunerna behandlar ansökningar som rör de svenska utlandsskolorna väldigt olika. Vissa kommuner anser att det är precis som att skriva över en elev till en fristående skola alternativt en skola i en annan kommun och gör det helt rutinmässigt. Andra kommuner gör en skillnad mellan om det är en långvarig vistelse eller en kortare sådan, och prövar enligt 23 § om det rör kortare vistelser. Vissa kommuner prövar alla sådana ansökningar mot alla rekvisit. Vi har inte påträffat någon kommun som ifrågasätter att de svenska utlandsskolorna bedriver undervisning som kan anses vara ett fullgott alternativ. Skolverket menar dock att det faktum att skolan är godkänd för statsbidrag inte per automatik är att likställa

⁴³ Frågan lyder som följer: Redovisa hur kommunen arbetar för att bevaka skolplikten i grundskolan. Ange också hur kontakterna med fristående skolor eller med andra kommuner där elever från kommunen får sin undervisning fungerar i detta hänseende.

⁴⁴ Samtal med Skolinspektionen, 2019-09-26. Ett problem är enligt Skolinspektionen svårigheten att veta i vilka kommuner det finns elever som fått medgivande om att fullgöra skolplikten på annat sätt. I övrigt anser Skolinspektionen att bestämmelserna är otydliga, vilket försävar en tillsyn av dem.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

med en bedömning av om den är ett fullgott alternativ till svensk skolgång enligt 24 kap. 23 § även om undervisningen i utlandsskola, för att vara berättigad till statsbidrag, ska motsvara förskoleklass och grundskola i Sverige och så långt det är möjligt gymnasieskolan.⁴⁵

De mest frekventa så kallade svenska skolorna i Thailand har cirka 800 elever tillsammans per läsår.⁴⁶ En mindre andel av dem är helårselever som troligen inte längre har skolplikt i Sverige. Ett fåtal elever kan komma från grannländer, men dessa skolor följer alltså svensk läroplan så det är osäkert hur populära de är för icke-svenska elever. För läsåret 2018/2019 har vi fått in knappt 50 beslut om medgivande att fullgöra skolplikten i Thailand. Sammanfattningsvis tror vi att ett ganska stort antal av dessa elever har fått ledigt för relativt långa vistelser i Thailand, alternativt åkt utan beviljad ledighet från skolan.

En annan iakttagelse är att det inte finns någon samlad kunskap om i vilken omfattning eller på vilka grunder det fattas beslut om att fullgöra skolplikten på annat sätt, enligt 24 kap. 23 §. Det finns brister i den statistik som Skolverket samlar in årligen, via SCB. Vad Riksrevisionen kunnat se är den felaktig i båda riktningar – ibland uppger kommunerna att beslut finns när så inte är fallet, och ibland uppges att inga beslut finns trots att vi fått in ett antal. Vidare finns troligen ett stort mörkertal, då många längre utlandsvistelser beviljas som ledigheter istället. Det finns inte heller statistik kring ärenden där skolplikten upphör temporärt på grund av längre, men tidsbestämda, utlandsvistelser.

Det faktum att kommunens beslut om att fullgöra skolplikten på annat sätt kan överklagas spelar en begränsad roll i sammanhanget. Det är enbart elever eller vårdnadshavare som fått avslag på sin ansökan som eventuellt överklagar beslutet. Kommunernas bifallsbeslut blir därför aldrig föremål för prövning av domstol, eftersom dessa aldrig gått någon emot. Därför finns det ett begränsat antal domar från kammarrätter som tolkat att de angivna skälen inte varit synnerliga, i linje med kommunernas beslut. Enbart ett ärende har hitintills behandlats av Högsta förvaltningsdomstolen och det gällde hemundervisning av religiösa skäl. Det finns med andra ord begränsat med rättslig praxis att tillgå på området, vilket försvårar möjligheten att ge vägledning utifrån praxis.

⁴⁵ Mejll från Skolverket daterade 2019-09-09 och 2019-10-08.

⁴⁶ Mejll från Sanuk 2019-10-16 och Lilla svenska skolan i Thailand 2019-09-26.

4 Slutsatser

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser, utifrån våra iakttagelser och bedömningar vi gjort i granskningen. Vi kommer att diskutera varje granskningsfråga för sig, för att sedan ge ett övergripande svar samt några avslutande reflektioner.

4.1 Är undantag från skolplikten tydligt reglerade i skollagen?

Om bestämmelserna kring ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt samt varaktig vistelse utomlands varit tydligt reglerade i skollagen borde de tolkas på liknande sätt av kommuner och rektorer. Det gör de inte. Riksrevisionens bedömning är att det inte är tydligt reglerat vad som gäller.

4.1.1 Ledighet

Skollagens bestämmelser ger att det slutliga beslutet om längre ledigheter alltid är rektors att ta, oavsett eventuella riktlinjer framtagna på central nivå (kommun eller enskild huvudman). Som en konsekvens har kommunerna centralt ofta dålig insyn i hur ledighet ges och flera av de intervjuade kommunerna har uppgett att det är svårt att få likvärdighet i hur ledighet ges inom kommunen, eftersom lagen anger att besluten ska tas av rektor. Huvudmannen har dock ett övergripande ansvar över kvalitetsarbetet och bör kunna följa upp hur bestämmelserna om ledighet tillämpas.⁴⁷

Vad som kan anses vara synnerliga skäl för längre ledighet framgår inte i skollagen eller dess förarbeten. Vi har inte i denna granskning kunnat detaljustudera ledighetsmönster, men det är tydligt att det finns en stor gråzon mellan ledighet och att fullgöra skolplikten på annat sätt. Riksrevisionens bedömning är det finns en distinktion mellan att vara ledig och att fullgöra skolplikten på annat sätt. En ledighet bör gälla en tidsperiod under vilken eleven inte kommer efter i skolarbetet mer än att hen snabbt kan komma ikapp vid återkomst till skolan. Ledighet innebär helt enkelt att eleven är ledig under sin frånvaro från skolan. Vi kan dock se att vissa kommuner hanterar ledigheter olika. När det gäller ledigheter som sträcker sig upp till nio veckor, vilket en kommun vi träffat har som övre gräns för ledighet, är det svårt att tro att eleven ska kunna komma ikapp utan större besvär även om det är en studiestark elev.

Det finns indikationer på att rektorerna tycker dessa frågor är svåra, och att de utsätts för stor press från vårdnadshavare som vill kunna åka på långa ledigheter med sina barn under terminstid. Det är också många kommuner som uppgivet

⁴⁷ Skollagen 4 kap. 3 & 5 §§.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

konstaterar att de inte har något att sätta emot. Många vårdnadshavare väljer att åka även om de får avslag på ledighetsansökan och kommunen har då inga verktyg att ta till. Skolorna kan också ha incitament att behandla längre utlandsvistelser som ledigheter istället för fullgörande av skolplikt på annat sätt, eftersom många kommuner inte betalar ersättning till skolan för tid när en elev fullgör skolplikten någon annanstans.

Riksrevisionen gör bedömningen att nuvarande ordning, där det inte finns någon bortre gräns för hur lång ledighet en rektor får bevilja när synnerliga skäl föreligger, medför problem. Dels för att synnerliga skäl inte närmare specificeras, dels för att möjligheten att bevilja mycket långa ledigheter riskerar att försätta rektorerna i svåra situationer. Därutöver gör det att ärenden som egentligen borde vara föremål för prövning om att fullgöra skolplikten på annat sätt istället tas som ledighet direkt på skolan.

4.1.2 Medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt

Vi har kunnat se en stor variation i hur kommunerna beslutar i ärenden kring fullgörande av skolplikten på annat sätt, och kan inte annat än dra slutsatsen att det beror på vilken kommun eleven bor i om hen medges att temporärt delta i skolgång utomlands, eller andra alternativ till en vanlig skolgång.

Det som gör bestämmelsen om medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt svår att tolka för kommunerna är att det först stipuleras att det krävs synnerliga skäl. Många beslutsfattare, dock inte alla, är medvetna om vilken tydlig begränsning av medgivanden detta innebär. I skollagens förarbeten klargörs att hemundervisning av religiösa eller filosofiska skäl inte längre ska medges. Men, sedan kommer exempel på möjliga bevekelsegrunder för medgivanden: gränselever, filminspelningar och längre resor. Eftersom längre resor inte tydligare specificeras tolkar, enligt kommunerna, många vårdnadshavare det som att alla längre utlandsvistelser kvalificerar. Beslutsfattarna i kommunerna får också svårt att avgöra vad som är avsikten med bestämmelsen. Ska de tillåta elever att gå i skola några månader i Thailand, för att familjen väljer att spendera en längre tid där? Eller innebär de synnerliga skälen att det ska finnas betydligt starkare skäl till utlandsvistelsen? Kvalificerar en termins vistelse i utlandet för att någon av vårdnadshavarna ska arbeta, till exempel en gästforskarvistelse, som ett synnerligt skäl? Krävs att båda vårdnadshavarna ska arbeta utomlands för att det ska kvalificera? Vissa kommuner kräver att båda vårdnadshavare ska ha arbete utomlands för att ge ett medgivande, i annat fall anses eleven kunna stanna hemma med den andre vårdnadshavaren.

Kommunerna uppger även här att de inte har något att sätta emot när elever åker trots att ett medgivande inte givits. I praktiken finns få incitament för kommunerna att säga nej, då det inte medför några negativa konsekvenser för dem om de ger ett medgivande trots att rekvisiten inte är uppfyllda. Sådana beslut överklagas inte av någon, och Skolinspektionen gör ingen tillsyn av hur beslut tas.

Riksrevisionens bedömning är att det bör tydliggöras vad som ska krävas för att synnerliga skäl kan anses vara uppfyllt. Det är också önskvärt med tydligare riktlinjer kring när en alternativ skolgång anses vara ett fullgott alternativ.

4.1.3 Varaktigt vistelse utomlands

Även gällande varaktigt vistelse utomlands är lagtexten otydlig, och många kommuner lyfter fram denna reglering som en där de önskar förtydliganden. Hur lång tid krävs för att en vistelse kan anses varaktigt? Hur ser gränsdragningen mot medgivande om att fullgöra skolplikten på annat sätt ut? Är det enbart tiden utomlands som ska särskilja besluten ifrån varandra? Ska formella beslut tas eller räcker det med en notering i skolpliktsregistret?

Riksrevisionens bedömning är att denna bestämmelse ofta används i ett annat sammanhang än vad den är avsedd för. Bestämmelsen bör begränsas till de fall som gäller elever som inte bor i Sverige men trots det är fortsatt folkbokförda i landet, det vill säga barn till utlandsstationerade statligt anställda. Vid övriga fall av längre utlandsvistelser bör eleven ansöka om ett medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt, alternativt utvandra (vilket medför att skolplikten per automatik upphör).

4.2 Är Skolinspektionens tillsyn av lagstiftningen ändamålsenlig?

Skolinspektionen har inte utfört någon tillsyn av kommunernas handläggning av frågor som rör fullgörande av skolplikten på annat sätt, trots att det anges specifikt i 26 kap. 3 § att de har tillsynsansvar över hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt bestämmelserna om fullgörandet av skolplikt på annat sätt. Riksrevisionens bedömning är att de frågor Skolinspektionen ställer om skolpliktsbevakning inte fångar upp ärenden om fullgörande av skolplikt på annat sätt. Skolinspektionen har inte heller utfört någon tillsyn över hur skolhuvudmän beviljar längre ledigheter eller hur de hanterar frågan om när en elev inte längre anses ha skolplikt på grund av varaktigt vistelse utomlands.

Om Skolinspektionen regelbundet, till exempel i samband med huvudmannatillsyn, begärt in uppgifter på hur många elever som har fått medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt, samt av vilka skäl, skulle kunskapsläget kring dessa frågor förbättrats avsevärt, även om det inte är tillsynens primära syfte. Troligen skulle även medvetenheten kring dessa frågor förbättrats och rutiner kunnat skärpas.

4.3 Har Skolverket tagit fram ett fullgott stöd för kommunerna att tolka lagstiftningen?

Skolverket har inte tagit fram allmänna råd gällande medgivande att fullgöra skolplikt på annat sätt eller skolpliktens upphörande på grund av varaktig utlandsvistelse. I de allmänna råd som finns kring frånvaro och närvaro, där ledighet tas upp, nämns inte att synnerliga skäl ska finnas vid längre ledigheter.

Såvitt Riksrevisionen har kunnat bedöma har inte den föreskriftsrätt som regeringen har angående fullgörande av skolplikten på annat sätt aktualiserats. Eftersom det inte finns något lagstöd att ta fram föreskrifter gällande ledighet eller varaktig vistelse utomlands har inte Skolverket kunnat ta fram föreskrifter för dessa bestämmelser heller.

Av Skolverkets instruktion framgår att myndigheten ska främja att alla barn får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet och i en trygg miljö, samt att myndigheten kontinuerligt ska analysera behov av eventuella åtgärder inom sitt verksamhetsområde.⁴⁸

Skolverket är självt tveksamt till om det har möjlighet att ta fram användbara allmänna råd för de aktuella bestämmelserna. Den bedömningen görs med hänvisning till bestämmelsernas utformning och att det krävs en prövning i varje enskilt fall. Skolverket anser det vara svårt att utforma allmänna råd utan att inskränka på kommuners och rektors lagliga rätt att självständigt göra en bedömning och anser att förtydligande av synnerliga skäl bör ske på författningsnivå.⁴⁹

Det kan finnas skäl att instämma i Skolverkets bedömning. Å andra sidan utgör Skolverket den normerande myndigheten på området och efterlyste redan 2009 tydligare exemplifiering av begreppet synnerliga skäl i samband med framtagandet av den nya skollagen. Eftersom Skolverket redan vid den tidpunkten såg problem med tolkning av centrala begrepp i bestämmelsen, är det lite förvånande att myndigheten, såvitt framkommit, inte därefter lyft frågan vidare. Detta hade kunnat ske till exempel i kommunikationen med Regeringskansliet.

Riksrevisionen menar vidare att det funnits möjlighet för Skolverket att på ett mer adekvat sätt ge ut stöd och vägledning i dessa frågor utan att överträda de krav som ställs i lag eller andra författningar. Myndigheten kan till exempel tydliggöra vad ett rekvisit om synnerliga skäl faktiskt innebär vad gäller ledighet och fullgörande av skolplikt på annat sätt.

⁴⁸ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁴⁹ Mejl från Skolverket, 2019-10-22.

4.4 Tillämpas regelverket i enlighet med dess avsikt?

Syftet med denna granskning är att se om regering och statliga myndigheter har säkerställt att det existerande regelverket och tillämpningen av det fungerar enligt lagstiftarens intentioner, vad gäller i Sverige folkbokförda elever som lovligen uteblir från svensk skolgång. Med *lovligen uteblir från svensk skolgång* avser vi det system av undantag från skolplikten som består av ledighet, medgivande att fullgöra skolplikt på annat sätt samt när skolplikten upphör på grund av varaktigt vistelse utomlands.

Det är inte helt okomplicerat att avgöra vad ändamålet med regelverket är, då det rör sig om en lag som antogs för tio år sedan. Den information som finns tillgänglig är det som står i lagens bestämmelser samt i förarbeten till nuvarande och tidigare skollag. Dessa texter är otydliga kring vad som faktiskt avses. Riksrevisionen kan dock konstatera att för samtliga tre bestämmelser finns en avsevärd variation i hur de tolkas av kommuner och rektorer. Detta innebär att oavsett om avsikten ursprungligen var en strikt alternativt mer generös tolkning, så finns det en mängd fall där bestämmelserna tillämpas felaktigt. Dessutom uppnås inte regeringsformens krav på likhet inför lagen.

Anledningen till denna varierande tillämpning av tre viktiga regleringar i skollagen finns på flera plan. För det första så är inte lagstiftningen tillräckligt tydlig med vad som avses, och den har kommit att användas för situationer den sannolikt inte var tänkt för. Detta kan delvis förklaras med att skollagen, och ännu mer den föregående skollagen från vilken vissa skrivningar lyfts över, skrevs i en annan kontext än den vi nu lever i. Familjer rör sig mer idag, såväl vad gäller längre semesterresor som tillfälliga arbeten utomlands. Det har också blivit lättare att temporärt delta i skolgång utomlands, och att upprätthålla kontakter med hemskolan. Detta har medfört att bestämmelserna idag används i situationer som de enligt Riksrevisionens bedömning inte var avsedda för när de formulerades.

För det andra har inte Skolinspektionen utfört någon tillsyn över dessa frågor, vare sig inom ramen för den regelbundna tillsynen eller i någon form av riktad tillsyn. Om Skolinspektionen utförde tillsyn gällande dessa bestämmelser regelbundet skulle troligen kommunernas arbete med dem förändras, förbättras och likriktas. Riksrevisionens bedömning är att regelverket i detta avseende är ändamålsenligt, men det har inte efterlevts när det gäller fullgörande av skolplikt på annat sätt.

För det tredje så har inte Skolverket tagit fram stöd och vägledning för kommuner angående fullgörande av skolplikt på annat sätt samt när skolplikten upphör på grund av varaktigt utlandsvistelse. Det kan delvis förklaras med att regeringen inte givit myndigheten detta i uppdrag, men Skolverket kan redan idag ta initiativ till sådant. Det kan vara svårt för Skolverket att ta fram allmänna råd på en lagstiftning, men myndigheten har också möjlighet att återigen påpeka detta för regeringen. Riksrevisionen gör bedömningen att någon form av stöd borde kunnat

tas fram för att vägleda beslutsfattarna bättre än den juridiska vägledning som funnits tillgänglig. Till exempel borde det vara möjligt att förtydliga innebörden av rekvisitet om synnerliga skäl.

4.5 Slutord

Riksrevisionen bedömer 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. I Sverige finns en grundlagsfäst rätt till utbildning, som motsvaras av en lagfäst skyldighet att gå i skolan, och olovlig frånvaro kan föreläggas med vite. 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. Att låta en elev som varit borta olovligt stå sitt kast vid återkomst om hen eventuellt hamnat efter är inget som en lärare vill göra. Att göra orosmälän till socialtjänsten är en potentiell åtgärd som det finns kommuner som vidtar, men de flesta socialförvaltningar har svårt att prioritera sådana ärenden när det gäller i övrigt välfungerande familjer. 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. I Danmark kan barnbidraget hållas inne om en elev är olovligt frånvarande mer än 15 procent av skoldagarna under innevarande kvartal, det vill säga mellan sju och åtta dagars frånvaro.⁵⁰ Även i Storbritannien kan föräldrar bland annat bötfällas för elevers olovliga frånvaro.⁵¹

Riksrevisionen gör bedömningen att kunskapen om hur olika dessa bestämmelser kan tolkas, och de facto tolkas, inte funnits hittills. Riksrevisionen bedömer vidare att vare sig Skolverket eller Skolinspektionen har valt att prioritera dessa frågor.

Riksrevisionens slutsats är att dessa frågor är av stor principiell vikt och att regelverket kring dem därför bör stramas upp, i den riktning lagstiftaren önskar. Det bör bli lättare för kommuner och rektorer att fatta beslut i enlighet med lagstiftarens avsikt.

Gränsdragningarna mellan de olika bestämmelserna behöver tydliggöras, så att det är entydigt vilket regelverk som gäller för varje enskilt ärende. Aspekter att se över i ett sådant sammanhang är om det bör införas en övre gräns för hur lång

⁵⁰ Sådän är de nye regler om fravaer i grundskolen – en vejledning til forældre til børn i folkeskolen. Børne- og undervisningsministeriet. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. 29. Oktober 2019.

⁵¹ Storbritanniens regering, "School attendance and absence" 2019-11-25.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

ledighet en rektor kan bevilja, om en sanktionsavgift ska införas, samt om bestämmelsen att skolplikten upphör endast ska vara tillämplig för barn till statligt anställda vid utlandstjänstgöring. Om förändringar av detta slag genomförs är det självfallet av stor vikt att frågorna utreds ordentligt dessförinnan. Därutöver bör det tas fram stöd och vägledning för att underlätta för de som ska fatta besluten. I samband med ett sådant arbete kan det också vara lämpligt att säkerställa att beslutsfattare i kommuner och hos huvudmän har den kunskap de behöver ha för att kunna fatta rätt beslut. Till exempel genom en informationskampanj till skolor och huvudmän.

Om nedanstående rekommendationer omhändertas är det Riksrevisionens bedömning att skyddet för elevers rätt till utbildning stärks avsevärt, och att möjligheten till ej avsedda tillämpningar av lagen minskar.

4.6 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar:

- Regeringen att ta initiativ till att förändra skollagen med avseende på de här behandlade bestämmelserna, för att tydliggöra syftet med dem. Vid en översyn bör följande aspekter beaktas:
 - hur långa ledighetsbeslut ska en rektor 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 att utföra tillsyn över hur kommunerna arbetar med ärenden kring att fullgöra skolplikten på annat sätt. Skolinspektionen bör också överväga om även ledighet och skolpliktens upphörande på grund av varaktig utlandsvistelse ska inspekteras i någon form.
- Skolverket att ta fram stöd och vägledning för att tydliggöra vad som gäller för ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten faktiskt ska upphöra.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

Referenslista

Artiklar

Persson, A., "Barnen som inte fanns", Sydsvenska dagbladet 2–6 juni 2019

Riksdagstryck

Förordning (1994:519) om statsbidrag till utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar

Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Förvaltningslag (2017:900)

Proposition 1985/86:10 *Regeringens proposition om ny skollag m.m.*, bet. 1985/86:UbU6, rskr. 1985/86

Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370

Regeringsformen (1974:152)

Skollagen (2010:800)

Övrigt

Begler, Ann-Marie, *Till skydd för barnen: om skolplikt och anmälningskyldighet i Ystads kommun*. Oktober 2019.

Börne- och undervisningsministeriet. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. *Sådan är de nye regler om fravaer i grundskolen – en vejledning til forældre till børn i folkeskolen*. 29. Danmark. Oktober 2019.

Skolverket, *Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan. Skolverkets allmänna råd*. Skolverket 2012.

Skolverket, *Redovisning av uppdrag om ändring i förordningen om statsbidrag till utbildning av utlandssvenska barn och ungdomar*. Dnr 2018:1034. Skolverket 2019-02-20.

Skolverket, *Yttrande över departementspromemorian Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*. Dnr 02-2009. Skolverket 2009-02-28.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

Webbsidor

JP Skolnet, "Ledighet", <https://www.jpinfo.net.se/JP-SkolNet/amnen/amnen/skolplikt-och-ratt-till-utbildning/ledighet/>, hämtad 2019-10-24.

JP Skolnet, "Ledighet", https://www.jpinfo.net.se/JP-SkolNet/Fragor-och-svar/Fragor-och-svar/Skolpliktratt-till-utbildning/ledighet/d_2439957-var-gar-gransen-mellan-att-beviljas-langre-ledighet-och-fullgora-skolplikten-pa-annat-satt, hämtad 2019-09-26.

Skolverket, "Skolverkets juridiska vägledning", <https://www.skolverket.se/download/18.6011fe501629fd150a27833/1529061959214/Utlandsvistelse%20och%20skolplikt%20120302.pdf>, hämtad 2019-08-15.

Storbritanniens regering, "School attendance and absence", <https://www.gov.uk/school-attendance-absence/legal-action-to-enforce-school-attendance>, hämtad 2019-11-25.

UNDANTAG FRÅN SKOLPLIKTEN – REGLER, TILLÄMPNING OCH TILLSYN

Barn som är folkbokförda i Sverige har skolplikt. Förändrade res- och levnads-
mönster har lett till att fler familjer vistas utomlands längre eller kortare perioder.
Nuvarande bestämmelser om undantag från skolplikten beslutades så sent som
2010, men riskerar ändå att användas på ett sätt de inte är avsedda för.

Riksrevisionen har granskat skollagens tre bestämmelser om ledighet, med-
givande att fullgöra skolplikten på annat sätt och när skolplikten upphör på grund
av varaktig vistelse utomlands. Syftet är att klargöra om regering och statliga
myndigheter har säkerställt att det existerande regelverket och tillämpningen av
det fungerar enligt lagstiftarens intentioner.

Granskningen visar att regelverket inte tillämpas som det är tänkt. Samtliga
tre bestämmelser är otydliga i vad som krävs för ett beslut. Det gör att beslutsfat-
tarna har svårt att avgöra hur och vilka beslut de ska fatta. Därför finns en stor
variation i tillämpningen av lagstiftningen både i kommunerna och mellan dem.

I granskningen framkommer också att Skolinspektionen inte har utövat någon
tillsyn över hur bestämmelserna tillämpas och Skolverket har inte tagit fram till-
räckligt med stöd och vägledning för någon bestämmelse. För att göra regelverket
tydligare rekommenderar Riksrevisionen bland annat regeringen att ta initiativ
till att förändra skollagen med avseende på de här behandlade bestämmelserna.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-546-6

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 maj 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Anna Ekström

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om undantag från skolplikten - regler, tillämpning och tillsyn