



Notat

Styrket forældreansvar gennem mulighed for standsning af børne- og ungeydelsen i forbindelse med ulovligt skolefravær

4. november 2019

Sagsnummer
2019-0042509

Dokumentnummer
2019-0042509-20

På baggrund af en bred politisk aftale om at modvirke parallelsamfund vedtog Folketinget den 14. marts 2019 en række ændringer i lov om social service og lov om børne- og ungeydelse.

Lovændringerne betyder, at folkeskoleelever fra dette skoleår maksimalt må have 15% ulovligt fravær pr. kvartal, hvilket svarer til ca. 9 ulovlige fraværsdage. Skolen er, som det hele tiden har været tilfældet, forpligtet til at registrere elevernes fravær og reagere på bekymrende fravær, men med den nye lovgivning skal skoleledere underrette kommunalbestyrelsen, hvis en elevs ulovlige fravær når 15% indenfor samme kvartal. Herefter er kommunalbestyrelsen forpligtet til at gennemføre en partshøring og træffe afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen. Afgørelsen er gældende for det følgende kvartal. Lovændringerne trådte i kraft den 1. august 2019.

I dette notat redegøres indledningsvist for det eksisterende samarbejde mellem Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen i forhold til nedbringelsen af skoleelevers fravær. Herefter redegøres kort for hvordan fravær registreres i dag. Dernæst orienteres om den administrative håndtering af den nye lovgivning vedrørende ulovligt skolefravær og standsning af børne- og ungeydelsen. Afslutningsvist beskrives indholdet i den nye fraværsbekendtgørelse, som blev offentliggjort i oktober 2019, og som træder i kraft pr. 1. januar 2020. Endelig redegøres der for processen frem mod fraværsbekendtgørelsens ikrafttræden.

Fælles fraværsmålta, handleplan og opfølgning

Elevers fremmøde i skolen er en væsentlig forudsætning for deres skoleresultater, trivsel og chance for at få en uddannelse, og for udsatte børn og unge er en stabil skolegang særligt vigtig. Forskning viser nemlig, at skolegang er den mest betydende enkeltstående faktor for, om man kommer til at leve et selvstændigt voksenliv.

Børne- og Ungdomsudvalget og Socialudvalget besluttede i januar 2017 at indføre fælles måltal for elevfravær (BUU 11.1.17, SUD 18.1.17) og en fælles handleplan for nedbringelse af elevfraværet på skoler i København blev samtidig fremlagt. Baggrunden for dette var, at en analyse af elevfraværet fra 2016 (SUD 5.10.2016, BUU 12.10.2016) viste, at skolefraværet blandt københavnske skoleelever lå over landsgennemsnittet.

Center for Policy
Fagligt Indhold og Kvalitet
Gyldenløvesgade 15
1600 København V

EAN-nummer
5798009371201

Måltal for elevfravær:

- Elevfraværet skal i gennemsnit for alle kommunens folkeskoler nedbringes til landsgennemsnittet for skoleåret 2015/16 på 5,6% inden for en treårig periode fra januar 2017 til december 2019.
- Skolefraværet blandt børn og unge, der modtager en foranstaltning i Socialforvaltningen, skal i gennemsnit nedbringes til 6,1 % inden for en treårig periode fra januar 2017 til og med december 2019.

Børne- og Ungdomsforvaltningen og Socialforvaltningen har således nu i en årrække samarbejdet målrettet for at nedbringe elevfraværet i København, og der blev senest givet en status på arbejdet i forbindelse med udvalgenes dialogmøde den 20.11.2019. Her blev udvalgene orienteret om, at den samlede fraværsprocent er faldet over de seneste tre skoleår, ligesom fraværsprocenten for børn og unge der ikke er foranstaltningsmodtagere. Fraværsprocenten for foranstaltningsmodtagere er imidlertid steget over den samme periode.

Fraværsregistrering i dag

Skolerne registrerer i dag elevfravær i KMD Elev efter den gældende bekendtgørelse. Her skelnes der mellem tre typer af fravær: Sygdom, ekstraordinær frihed og ulovligt fravær. Derudover registrerer skolerne, hvis eleverne kommer for sent eller går for tidligt. Disse to registreringer tæller dog ikke med i opgørelsen af den samlede fraværsprocent.

I KMD Elev er der opsat kriterier for opmærksomhedskrævende fravær, og elevens lærere vurderer, om fraværet er bekymrende eller ej.

Sådan implementerer vi den nye lovgivning vedr. ulovligt skolefravær og standsning af børne- og ungeydelsen

Der er oprettet en sanktionsenhed centralt i Børne- og Ungdomsforvaltningen, som har ansvar for partshøring og vurdering i fraværssager, hvor elever inden for samme kvartal har 15% (eller mere) ulovligt skolefravær. Enheden er placeret i Pladsanvisningen og har ud over håndteringen af fraværssager på skoleområdet også ansvar for behandlingen af sanktionssager på dagtilbudsområdet (obligatoriske læringstilbud og 30-timers tilbuddet).

Sanktionsenheden består hovedsageligt af medarbejdere fra Børne- og Ungdomsforvaltningen, men eftersom der ofte vil være tale om "fælles børn", bidrager medarbejdere fra Socialforvaltningen også til sagsoplysningen og vurderingen af de enkelte sager. Hertil kommer, at 15% ulovligt skolefravær ifølge lovbemærkningerne skal betragtes som så bekymrende, at der skal ske underretning til kommunen, uagtet om barnet vurderes at have behov for særlig støtte efter Serviceloven. Et tæt samarbejde med Socialforvaltningen er derfor også af denne årsag essentielt, og medarbejdere fra Socialforvaltningen vil i perioder sidde i sanktionsenheden med henblik på at sikre et tæt og konstruktivt samarbejde om fraværssagerne og det enkelte barn. Med samarbejdet

forsøges der samtidig at blive sikret størst mulig administrativ enkelhed og hensyntagen til de borgere, som i kraft af højt skolefravær vil få en sag i kommunen.

Bilag 1 er en illustration af sanktionsopgaven, som den bliver håndteret på skoleområdet. Som det fremgår, trækkes lister over elevfravær pr. foregående kvartal centralt i Børne- og Ungdomsforvaltningen i begyndelsen af hvert kvartal. Overblikslisterne sendes herefter til skolerne, som har fem arbejdsdage til at gennemgå dem og rette eventuelle fejlregistreringer (i KMD Elev). Herefter sender skolen en revideret oversigt (i form af et skærmpoint) over elever med 15% fravær (eller derover) til sanktionsenheden, som påbegynder en partshøringsproces af forældre (og børn over 12 år) for at afklare, om der er undskyldelige omstændigheder for fraværet. Er dette ikke tilfældet, kontakter sanktionsenheden Udbetaling Danmark, som standser børne- og ungeydelsen for det efterfølgende kvartal.

Skolelederne og øvrigt fagpersonale er fortsat forpligtet til at underrette Socialforvaltningen ved bekymring for et barn – uagtet fraværets størrelse. Den nye lovgivning betyder imidlertid, at ulovligt fravær på 15% eller derover skal udløse en underretning og kan føre til standsning af børne- og ungeydelsen.

Ny fraværskendtgørelse

Børne- og Undervisningsministeren udstedte den 29. oktober en ny fraværskendtgørelse, som træder i kraft den 1. januar 2020. Herunder skitseres de nye regler for fravær og registrering.

Udeblivelse fra undervisningen skal registreres som *ulovligt fravær*, med mindre der er tale om *fravær pga. sygdom, funktionsnedsættelse eller lignende* eller *fravær på grund af ekstraordinær frihed*. Fravær registreres desuden som ulovligt, hvis elevens forældre har undladt at orientere skolens leder om fraværssagen senest samme dag eller i helt særlige tilfælde i rimelig tid derefter. Endvidere registreres fravær som ulovligt, hvis forældre underlader at efterkomme skolelederens eventuelle anmodning om en lægeattest.

Ved vurderingen af om ekstraordinær frihed kan tillades, skal der bl.a. lægges vægt på, om fraværet vil have negativ betydning for elevens læring og læringsparathed, motivation og alsidige udvikling. Der skal desuden udvises tilbageholdenhed, hvis eleven indenfor det seneste år har haft fravær af større omfang. Tilladelse til en elevs ekstraordinære frihed kan gives efter forudgående ansøgning eller i helt særlige tilfælde efter, at fraværet har fundet sted.

Skoleelevers fravær skal ifølge bekendtgørelsen noteres dagligt ved skoledagens begyndelse, og for skoleelever i 7-10. klasse skal fraværet også noteres ved skoledagens afslutning. Ulovligt fravær ved skoledagens begyndelse skal registreres som dagsfravær, mens ulovligt fravær ved skoledagens afslutning skal registreres som halvdagsfravær. Håndteringen af disse registreringer it-understøttes ikke af KMD Elev i dag, men er en del af den forestående it-tilpasning.

Ifølge bekendtgørelsen fastsætter skolelederne selv de nærmere regler for registrering af fravær for elever, der kommer for sent eller forlader

skolen før skoledagens afslutning. Det er desuden skolelederen, der skal fastsætte nærmere regler for registrering af fravær pga. sygdom, funktionsnedsættelse og lignende og fravær i form af ekstraordinær frihed. Ligesom under de glædende regler, anbefales det, at skolens ledelse har en tæt dialog med skolebestyrelsen ift. fastsættelsen af skolens praksis i brugen af reglerne.

Frem mod den nye bekendtgørelses ikrafttræden er det den gældende fraværsbekendtgørelse, som sætter rammen for registrering og håndtering af skolefravær. Den gældende bekendtgørelse afskiller sig ikke væsentligt fra den nye – det er fx de samme tre kategorier, som fraværet skal kategoriseres som (se ovenfor) – men skolerne har indenfor den gældende fraværsbekendtgørelse videre grænser i forhold til vurderingen og registreringen af fravær.

Videre proces frem mod den nye bekendtgørelses ikrafttræden

Det er forvaltningens vurdering, at der er behov for at få skabt klarere retningslinjer i forhold til registreringen af fravær med henblik på at sikre størst mulig ensartethed på tværs af byens skoler. Frem mod den nye bekendtgørelses ikrafttræden vil der derfor blive arbejdet på at definere retningslinjer, som kan hjælpe skolerne i registreringen og vurderingen af fravær.

I arbejdet med at implementere de nye regler, vil skoleledere og forældreorganisationer blive inddraget for at sikre, at der findes en balance mellem behovet for ensartethed i registreringerne og skolernes mulighed for at tilpasse praksis efter den virkelighed, de opererer i.

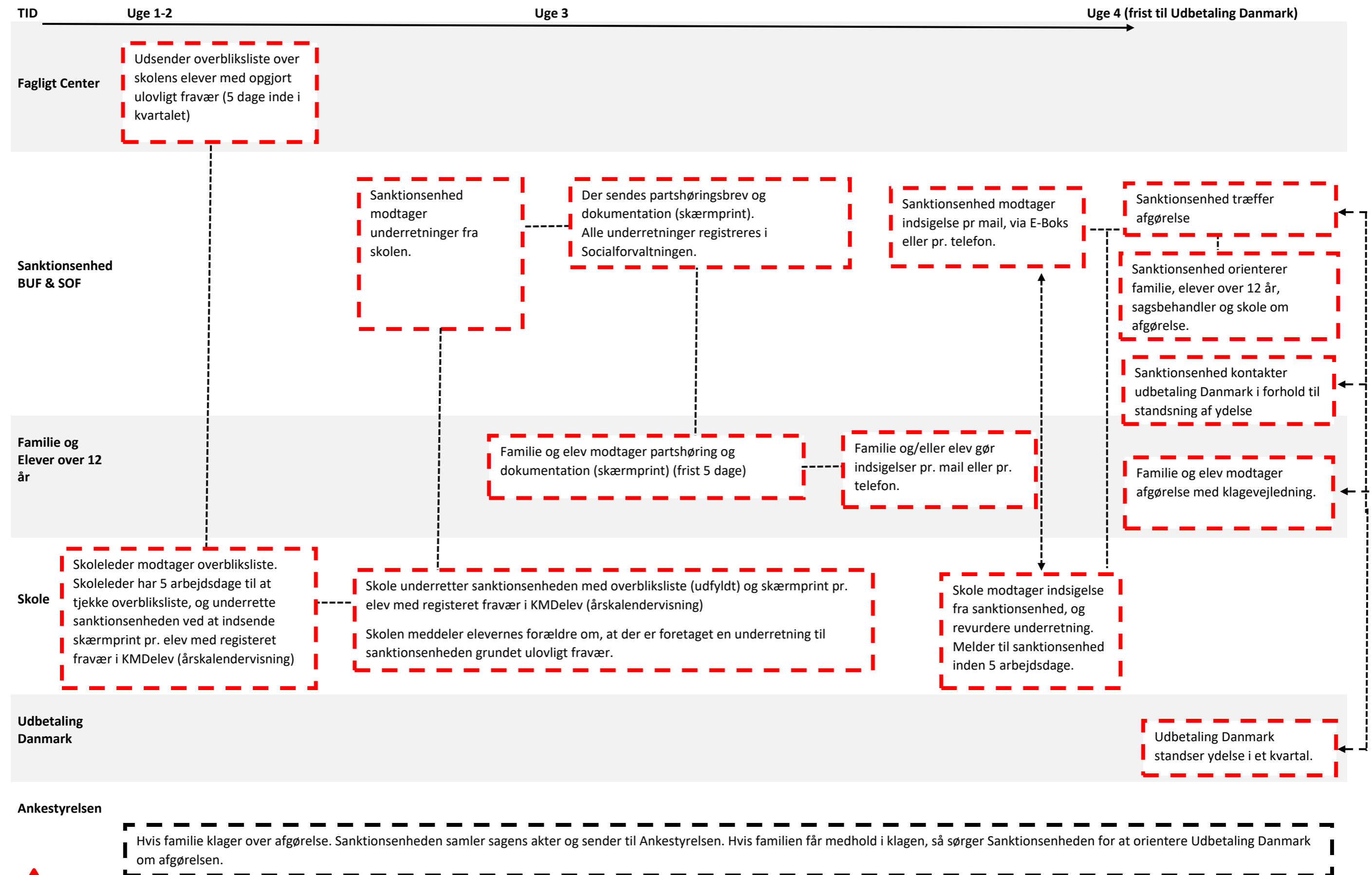
Samtidig vil der også blive lavet tilpasninger i IT-systemet, der anvendes til elevfraværsregistreringer, så der sikres en IT-understøttelse af de nye regler. I arbejdet med denne tilpasning, vil videnspersoner fra skolerne blive inddraget.

Forvaltningen forventer at kunne sende orientering om de nye retningslinjer og vejledning herom ud til skolerne ultimo 2019. Desuden udsendes en orientering vedr. den nye lovgivning til forældre til skoleelever via e-Boks, forventeligt ultimo november eller primo december. Denne supplerer en allerede udsendt orientering, som blev sendt til skolerne via Ugepakken i oktober.

Ved budgetforhandlingerne 2020 var de endelige DUT-midler til implementeringen af denne del af parallelsamfundslovgivningen endnu ikke aftalt mellem KL og staten, men det forventes, at der ved den endelige DUT-tildeling vil være en klar underfinansiering. Derfor er det i budgetaftalen for budget 2020 aftalt, at et eventuelt merfinansieringsbehov kan indgå i forhandlingerne om overførselssagen 2019-2020.

Forvaltningen giver en status på implementeringen af initiativerne i parallelsamfundslovgivningen i juni 2020.

Grafisk overblik over arbejdsgangen ved 15 pct. fravær og derover



Hvis der i forbindelse med skoleleders gennemgang af fraværslister skulle opstå bekymringer (udover 15 pct. eller mere ulovligt skolefravær i det aktuelle kvartal), udarbejdes underretningsskemaer jf. både § 153 stk. 1 og stk. 2. Begge underretninger sendes til Sanktionsenheden, som varetager videreformidling til børnefamilieenheden. Det gælder fortsat, at uanset hvor lidt eller hvor meget skolefravær en elev har, er skoleleder og øvrigt fagpersonale fortsat omfattet af den udvidede/skærpede underretningspligt og skal underrette, hvis vedkommende får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung har brug for særlig støtte.