

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan

*Betänkande av Utredningen om
stärkt trygghet och studiero i skolan*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:8

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1127-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-1128-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och skolministern Lotta Edholm

Regeringen beslutade den 2 november 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för ett stärkt ledarskap och ett effektivare arbete med trygghet och studiero i skolan. Syftet var att åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan genom flera samverkande åtgärder. Utredaren skulle också lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister (U 2023:06).

Samma dag förordnades utbildningsdirektören Happy Hilmarsdottir Arenvall som särskild utredare. Regeringen beslutade den 29 augusti 2024 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2024:79). Uppdraget förlängdes till den 31 januari 2025.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från den 1 februari 2024 ämnesrådet Kerstin Hultgren, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Ole Ulnes, Utbildningsdepartementet, och ämnesrådet Emma Östling, Utbildningsdepartementet.

Som experter i utredningen förordnades från den 1 februari 2024 professor Sven Bölte, Karolinska Institutet, undervisningsrådet Annika Morelius, Skolverket, juristen Staffan Opitz, Skolinspektionen, juristen Rebecka Pomeroy, Specialpedagogiska skolmyndigheten och professor Robert Thornberg, Linköpings universitet.

Som sekreterare i utredningen anställdes juristen Frida Ahlsén från den 1 januari 2024, juristen Eva Bucksch, från den 5 januari 2024 till den 20 december 2024, och juristen Anna Medin från den 9 september 2024.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan (SOU 2025:8).

Stockholm den 29 januari 2025

Happy Hilmarsdottir Arenvall

Frida Ahlsén
Anna Medin

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	15
1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	28
1.3 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	30
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet	32
2 Utredningens uppdrag och arbete	33
2.1 Uppdrag.....	33
2.2 Metod och genomförande	34
2.3 Avgränsningar	37
2.4 Betänkandets disposition.....	37
3 Förtydliga rektorns och lärarens ansvar för ökad trygghet och studiero	39
3.1 Säkerställa att rektorn arbetar aktivt och systematiskt med att upprätthålla trygghet och studiero.....	40
3.1.1 Gällande rätt om rektorns arbete med trygghet och studiero	40

3.1.2	Vad forskning och kvalitetsgranskningar visar om betydelsen av att rektorn arbetar aktivt och systematiskt med att upprätthålla trygghet och studiero.....	43
3.1.3	Skälen för utredningens förslag och bedömning om att säkerställa att rektorn arbetar aktivt och systematiskt med trygghet och studiero.....	53
3.2	Säkerställa att läraren kan fokusera på att undervisa utan onödiga hinder	61
3.2.1	Gällande rätt av betydelse för att säkerställa att läraren kan fokusera på att undervisa utan onödiga hinder.....	62
3.2.2	Vad rapporter och våra dialoger visar om lärares möjligheter att fokusera på att undervisa utan onödiga hinder	65
3.2.3	Skälen för utredningens förslag om att säkerställa att läraren ska kunna fokusera på att undervisa utan onödiga hinder	69
3.3	Möjliggöra för lärare att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar på ett mer effektivt sätt	74
3.3.1	Gällande rätt om lärares och annan personals möjligheter att hantera ordningsstörningar och andra situationer.....	75
3.3.2	Vad våra dialoger visar om lärares möjligheter att hantera mer frekventa och regelmässiga ordningsstörningar.....	76
3.3.3	Skälen för utredningens förslag om lärares möjligheter att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar.....	80
3.4	Åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero med hjälp av skolregler	89
3.4.1	Gällande rätt om skolornas ordningsregler som ett verktyg för trygghet och studiero	89
3.4.2	Vad rapporter och våra dialoger visar om ordningsregler som ett verktyg för trygghet och studiero.....	91

3.4.3	Skälen för utredningens förslag om att med hjälp av skolregler åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero	98
3.5	Använda förväntansdokument som ett verktyg i arbetet med trygghet och studiero.....	109
3.5.1	Rättsliga utgångspunkter avseende förväntansdokument	110
3.5.2	Vad våra dialoger visar om förväntansdokument	110
3.5.3	Skälen för utredningens förslag om att använda förväntansdokument som ett verktyg i arbetet med trygghet och studiero	111
3.6	Att införa ordningsomdömen skulle inte bli ett effektivt verktyg i arbetet med trygghet och studiero.....	114
3.6.1	Rättsliga utgångspunkter avseende ordningsomdömen.....	114
3.6.2	Vad rapporter och våra dialoger visar om ordningsomdömen	117
3.6.3	Skälen för utredningens bedömning om att ordningsomdömen inte skulle bli ett effektivt verktyg i arbetet med trygghet och studiero.....	118
4	Öka förutsättningarna för varaktigt förbättrad trygghet .	121
4.1	Skapa bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero	122
4.1.1	Gällande rätt om förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero.....	123
4.1.2	Vad rapporter och våra dialoger visar om behov av bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero.....	127
4.1.3	Skälen för utredningens förslag och bedömning om att skapa bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero	134

4.2	Nordisk utblick om arbete mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan	148
4.2.1	Danmark	149
4.2.2	Finland	155
4.2.3	Island.....	160
4.2.4	Norge.....	163
4.3	Säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan	168
4.3.1	Gällande rätt av relevans för att säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan	169
4.3.2	Vad forskning och våra dialoger visar om att säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan....	173
4.3.3	Skälen för utredningens bedömningar om att säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan....	179
5	Synliggöra och kartlägga frånvaro	185
5.1	Definiera giltig och ogiltig frånvaro	185
5.1.1	Gällande rätt om giltig och ogiltig frånvaro	186
5.1.2	Vad empiri och kartläggningar visar om hur skolor hanterar giltig och ogiltig frånvaro	188
5.1.3	Skälen för utredningens förslag om giltig och ogiltig frånvaro	191
5.2	Samla in och publicera uppgifter om frånvaro	192
5.2.1	Gällande rätt av betydelse för insamling och publicering av uppgifter om frånvaro	193
5.2.2	Vad myndigheters rapporter och våra dialoger visar om insamling och publicering av uppgifter om frånvaro.....	196
5.2.3	Skälen för utredningens förslag och bedömning om insamling och publicering av uppgifter om frånvaro	198
5.3	Förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå	203
5.3.1	Gällande rätt om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå	204

5.3.2	Vad forskning, andra rapporter och våra dialoger under utredningsarbetet visar om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå.....	205
5.3.3	Skälen för utredningens bedömningar om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå.....	211
6	Konsekvenser.....	215
6.1	Problemet och vad som ska uppnås	215
6.2	Utredningens förslag och alternativa överväganden.....	215
6.2.1	Önskade effekter, alternativa lösningar och nollalternativ avseende förslagen för att förtydliga rektorns och lärarens ansvar för ökad trygghet och studiero	215
6.2.2	Önskade effekter, alternativa lösningar och nollalternativ avseende förslagen för att öka förutsättningarna för varaktigt förbättrad trygghet	216
6.2.3	Önskade effekter, alternativa lösningar och nollalternativ avseende förslagen för att synliggöra och kartlägga frånvaro.....	217
6.2.4	De som berörs av utredningens förslag.....	217
6.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	218
6.4	Konsekvenser för elever	219
6.4.1	Förslagen om att förtydliga rektorns och lärarens ansvar för ökad trygghet och studiero....	219
6.4.2	Förslagen om att öka förutsättningarna för varaktigt förbättrad trygghet	221
6.4.3	Förslagen för att synliggöra och kartlägga frånvaro	222
6.4.4	Sammanfattande om förslagen i förhållande till barns rättigheter	222
6.5	Konsekvenser för skolans personal.....	223
6.5.1	Förslagen om att förtydliga rektorns och lärarens ansvar för ökad trygghet och studiero....	223
6.5.2	Förslag om att öka förutsättningarna för varaktigt förbättrad trygghet	224

6.5.3	Förslagen för att synliggöra och kartlägga frånvaro.....	226
6.6	Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för kommunerna	227
6.6.1	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna.....	228
6.7	Konsekvenser för enskilda huvudmän	234
6.8	Konsekvenser för staten.....	235
6.8.1	Konsekvenser för staten som huvudman.....	235
6.8.2	Konsekvenser för statliga myndigheter	236
6.9	Konsekvenser för jämställdhet	237
6.10	Konsekvenser för integrationen och arbetet mot segregation.....	238
6.11	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	238
6.12	Konsekvenser för hanteringen av personuppgifter	239
6.13	Finansiering.....	242
7	Författningskommentar	243
7.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	243
	Referenser.....	261
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:154.....	279
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:79.....	305

Sammanfattning

En skolmiljö som präglas av trygghet och studiero är en av de viktigaste förutsättningarna för att elever ska kunna inhämta och utveckla kunskaper. I dagens svenska skola finns problem med trygghet och studiero samt att många elever har en omfattande frånvaro. Brister i särskilt stöd och kränkande behandling är vanligt förekommande orsaker till frånvaro i skolan.

De samlade förslag som vi lämnar i detta betänkande syftar till att åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan, genom flera samverkande åtgärder. Vi lämnar också förslag om ett nationellt frånvaroregister.

Utredningens författningsförslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Rektorn och läraren behöver förutsättningar att arbeta med tryggheten och studieron

Vi föreslår att rektorns ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero i skolmiljön ska tydliggöras i skollagen. Ansvaret innebär att rektorn behöver bedriva ett verksamhetsnära ledarskap för att skaffa sig en heltäckande bild av nuläget och därefter vidta de långsiktiga och kortsiktiga åtgärder som krävs. Ansvar för upprätthålla trygghet och studiero innebär både ett förebyggande och ett operativt arbete.

Skollagen ska också tydliggöra att det är läraren som både bestämmer över och leder undervisningen. Skollagens bestämmelse om vårdnadshavares möjligheter till inflytande har i vissa fall övertolkats och vi ser därför behov av att nyansera den, så att det ska framgå att vårdnadshavare i *begränsad omfattning* ska ges möjlighet till inflytande.

Vi ser också hur regelverket kan förtydligas när det gäller lärarens befogenheter att hantera ordningsstörningar på ett mer effektivt sätt än vad som hittills är fallet. Läraren ska enligt vårt förslag få visa ut en elev ur undervisningslokalen utan att först ha uppmanat eleven att ändra sitt uppförande, när det är fråga om en allvarlig händelse. Vi föreslår också att de krav som hittills finns om att läraren skriftligt ska dokumentera en kvarsittning eller utvisning ur undervisningslokalen ska utgå, eftersom de kraven framstår som överflödiga.

Rektorn ska också få besluta att en elev ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till, eller undervisas på annan plats, under en längre tid än vad som i dag är tillåtet.

För att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero kan en elev i grundskolan redan i dag tillfälligt få undervisning på en akutskola, vilket kan finansieras med statsbidrag. Begreppet saknas hittills i skollagen, men vi föreslår nu att åtgärden definieras i lagtexten. Vi föreslår också att undervisning på en akutskola ska få överlämnas på entreprenad till en annan skolhuvudman.

Ett annat förslag gäller att rektorn ska få besluta att stänga av en elev fler gånger och under en längre tid än vad som i dag är möjligt. Elever som har varit avstängda har hittills rätt till kompensation för den undervisning som eleven gått miste om på grund av avstängningen. Vi har noterat att elever som har varit avstängda inte alltid är mottagliga för undervisning där och då i den aktuella situation som råder och menar därför att det är en rimlig ordning att dessa elever endast ska erbjudas kompensationsundervisning så långt det är möjligt. Det ska vara rektorn som avgör tidpunkten och formerna för hur en elev som varit avstängd ska erbjudas kompensationsundervisning, det kan exempelvis erbjudas på ett skollov.

Dessutom ska en ny disciplinär åtgärd införas i skollagen. Den nya åtgärden ger rektorn möjlighet att besluta att neka en elev tillträde till skolenheten, om synnerliga skäl föreligger med hänsyn till säkerheten och tryggheten. En sådan elev ska i stället få fjärr- eller distansundervisning.

Alla skolor ska använda skolregler och en konsekvensplan för trygghet och studiero

Vi föreslår att alla skolor ska ha skolregler. Reglerna ska användas för ett positivt skolklimat, trygghet och studiero och samtidigt bidra till att eleverna tillägnar sig det svenska samhällets demokratiska värderingar och normer.

Det ska vara rektorn som beslutar om skolreglerna, precis som hittills gällande ordningsregler. Reglerna ska förankras hos eleverna så att de ges möjligheter att vara delaktiga genom att ge synpunkter och förslag. Skolreglerna ska även innehålla en plan för konsekvenser vid överträdelser av reglerna.

Vidare ska alla skolor ha förväntansdokument som bland annat ska innehålla en påminnelse om vårdnadshavares ansvar för att ge sitt barn en god fostran. Dokumentet ska också innehålla information om konsekvenser av överträdelser av skolreglerna och information om hur skolan arbetar med regler och konsekvenser. Förväntansdokument blir enligt vår uppfattning ett av flera verktyg för ett bättre arbete med trygghet och studiero.

Nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning kan säkerställas genom statliga åtgärder

Vi anser att det är angeläget att definiera mobbning i skollagen. Avsaknaden av en författningsreglerad definition riskerar att medföra att skolor inte prioriterar anti-mobbningsarbetet. För att det ska vara möjligt att definiera mobbning i skollagen behöver dock skollagstiftningen först klargöras i förhållande till diskrimineringslagstiftningen. Skollagens regler om kränkande behandling behöver dessutom ses över i sin helhet.

Vi betonar vikten av att nolltolerans mot alla former av kränkningar ska råda i den svenska skolan, och bedömer att det bör inrättas ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning. Vår kartläggning om hur de nordiska länderna arbetar mot trakasserier och mobbning visar, att liknande statliga satsningar gjorts på området i flera av våra grannländer.

Frånvaro från skolan ska synliggöras och kartläggas för att kunna motverkas

För att skolfrånvaro ska kunna motverkas behöver den synliggöras och kartläggas. Vi föreslår därför att ett nationellt frånvaroregister ska inrättas. Vi föreslår också att det ska regleras i skolförfattningarna vad som är giltig respektive ogiltig frånvaro, för att möjliggöra systematiska uppföljningar av frånvaro.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att den nuvarande 5 kap. 21 a § och rubriken närmast före den bestämmelsen ska betecknas 5 kap. 13 c §,

dels att 1 kap. 3 §, 4 kap. 12 §, 5 kap. 3 §, 5 §, 6 §, 7 §, 12 §, 13 §, 14 §, 15 § och 24 §, 7 kap. 17 §, 15 kap. 16 §, 18 kap. 16 § och 28 kap. 9 § samt rubriken närmast före 5 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 5 kap. 5 a–b §§, 5 kap. 13 a–b §§ och 23 kap. 12 c § samt närmast före 5 kap. 5 a § och 5 kap. 13 b § två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

I denna lag avses med

– *akutskola: en organisatorisk lösning som är knuten till en skolenhet där en elev i grundskolan tillfälligt ska ges undervisning utanför den egna skolenheten enligt 5 kap. 13 §,*

– distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

- fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,
- fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap 7 § andra stycket,
- fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,
- fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,
- förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,
- konfessionell inriktning: inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag,
- konfessionella inslag: bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,
- lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,
- lärobok: tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter,
- läromedel: helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen, som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och som är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art,
- lärverktyg: läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen,
- skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,
- undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller för-
- undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen *bestäms och* leds av lärare

skollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden, och

– utbildning: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden, och

4 kap. 12 §

Vårdnadshavare för barn i förskolan och för elever i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet ska erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen.

Vårdnadshavare för barn i förskolan och för elever i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet ska *i begränsad omfattning* erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen.

5 kap. 3 §

Alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Med studiero avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen.

Rektorn ska se till att upprätthålla trygghet och studiero i skolmiljön.

Huvudmannen ska säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det förebyggande arbetet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det *upprätthållande* arbetet.

Ordningsregler 5 §
Skolregler

Ordningsregler ska finnas för varje skolenhet. *Ordningsreglerna* och hur de följs ska regelbundet följas upp. Orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras.

Ordningsreglerna ska utarbetas, följas upp och, vid behov, omarbetas under medverkan av eleverna.

Rektorn beslutar om ordningsregler.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

Skolregler ska finnas för varje skolenhet inom förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. *Skolreglerna* och hur de följs ska regelbundet följas upp. Orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras.

Rektorn beslutar om skolreglerna. Rektorn ansvarar också för att reglerna tas fram och för att det på skolenheten finns gemensamma rutiner och förhållningssätt i arbetet med skolreglerna.

Skolreglerna ska förankras hos eleverna.

Konsekvensplan och förväntansdokument

5 a §

Skolreglerna ska innehålla en plan för konsekvenser vid överträdelser av reglerna.

5 b §

Ett förväntansdokument ska finnas för varje skolenhet.

Vårdnadshavare och elever ska varje termin informeras om innehållet i skolenhetens förväntansdokument.

Förväntansdokumentet ska innehålla en påminnelse om vårdnadshavares ansvar för en god fostran enligt 6 kap. föräldrabalken, information om konsekvenser av överträdelser av skolenhetens skolregler och information om hur skolenheten arbetar med regler och konsekvenser.

6 §

Personalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Detta innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.

En åtgärd enligt första stycket får vidtas *endast* om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

En åtgärd enligt första stycket får vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Rektorn ska se till att det finns förutsättningar för skolans personal att vidta de tillfälliga och omedelbara åtgärder som krävs för att tillförsäkra eleverna och personalen trygghet och studiero.

Enligt de förutsättningar som anges i 7–23 §§ får det beslutas om utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering utanför den egna skolenheten, avstängning och omhändertagande av föremål. Även sådana åtgärder får vidtas *endast* om de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Enligt de förutsättningar som anges i 7–23 §§ får det beslutas om utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering utanför den egna skolenheten, avstängning och omhändertagande av föremål. Även sådana åtgärder får vidtas om de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

7 §

I grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan får en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av ett undervisningspass, om

1. eleven stör undervisningen eller på annat sätt uppträder olämpligt, och
2. eleven inte har ändrat sitt uppförande efter uppmaning från läraren eller handledaren.

I stället för vad som anges i första stycket 2 gäller att läraren eller handledaren får visa ut eleven ur undervisningslokalen utan att först ha uppmanat eleven att ändra sitt uppförande, när det är fråga om en allvarlig händelse där det förekommit hot eller våld eller kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567).

Om läraren eller handledaren inte är närvarande i undervisningslokalen får annan personal visa ut en elev från lokalen under motsvarande förutsättningar som anges i första stycket. I sådana fall ska läraren eller handledaren underrättas i efterhand.

12 §

I förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan får rektorn besluta att en elev ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet om åtgärderna som gjorts efter en sådan utredning som avses i 9 § första stycket inte varit tillräckliga eller om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero.

Ett beslut enligt första stycket får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 §. De förutsättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

Innan rektorn fattar ett beslut som innebär undervisning i en annan undervisningsgrupp ska rektorn bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen.

Elevens vårdnadshavare ska informeras om rektorns beslut.

En åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får inte gälla för en längre tid än *fyra veckor*.

En åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får inte gälla för en längre tid än *återstoden av pågående termin*.

13 §

Om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero eller inte är möjliga att genomföra, får rektorn besluta att en elev tillfälligt ska ges undervisning vid en annan skolenhet *eller* på en annan plats inom huvudmannens organisation.

Om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero eller inte är möjliga att genomföra, får rektorn besluta att en elev tillfälligt ska ges undervisning vid en annan skolenhet, på en annan plats inom huvudmannens organisation *eller på en akutskola*.

Ett beslut enligt första stycket får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 §. De förutsättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

Innan rektorn fattar ett beslut som innebär undervisning i en annan undervisningsgrupp ska rektorn bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen.

Ett beslut om tillfällig placering vid en annan skolenhet fattas gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten.

Elevens vårdnadshavare ska informeras om ett beslut enligt första stycket innan placeringen genomförs.

En åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får *inte* gälla för en längre tid än *fyra veckor*.

En åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får gälla för en längre tid än *fyra veckor om det finns särskilda skäl. Åtgärden får dock som längst gälla för åtta veckor*.

13 a §

Det ska utarbetas en plan för att efter en tillfällig placering utanför den egna skolenheten enligt 13 § stödja elevens återgång till undervisning vid den skolenhet som efter den tillfälliga placeringen ska vara elevens ordinarie skolenhet.

*Neka tillträde till skolan**13 b §*

Om åtgärder enligt 13 § inte är lämpliga och det föreligger synnerliga skäl med hänsyn till säkerheten och tryggheten för andra på skolenheten, får rektorn besluta att neka en elev tillträde till skolenheten. Eleven ska då få sin utbildning tillgodosedd genom fjärr- eller distansundervisning, utöver vad som är föreskrivet i 21 kap. 3–4 §§ och 22 kap. 5–9 §§ skollagen (2010:800).

Ett beslut enligt första stycket gäller tills vidare. Beslutet ska regelbundet följas upp och utvärderas. Rektorn ska upphäva beslutet när sådana synnerliga skäl som avses i första stycket inte längre föreligger.

*Placering utan tidsbegränsning
vid en annan skolenhet*

13 c §

Av 10 kap. 30 § andra stycket 2 och 11 kap. 29 § andra stycket 2 framgår att kommunen får flytta en elev och frångå vårdnadshavarens önskemål om vid vilken skolenhet som en elev i grundskolan eller anpassade grundskolan ska vara placerad, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

14 §

I grundskolan, specialskolan och sameskolan får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om eleven agerar på ett sådant sätt att andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad.

Rektorn får även besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. åtgärder enligt 13 § inte är tillräckligt ingripande eller inte är möjliga att genomföra eller det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och

2. det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Eleven ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen.

Eleven ska så långt det är möjligt erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. Rektorn avgör tidpunkt och former för hur sådan kompensation ska erbjudas. Av 10 kap. 5 §, 12 kap. 5 § respektive 13 kap. 5 § framgår den minsta totala undervisningstiden för en elev i grundskolan, specialskolan eller sameskolan.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första eller andra stycket.

Ett beslut om avstängning gäller omedelbart om inte annat beslutas.

15 §

Ett beslut enligt 14 § får innebära avstängning endast under den tid som behövs för en skyndsam utredning av vilka andra åtgärder som kan behövas.

En elev får inte stängas av för en längre tidsperiod än *en vecka* och inte heller vid fler tillfällen än *två* gånger per kalenderhalvår.

En elev får inte stängas av för en längre tidsperiod än *två veckor* och inte heller vid fler tillfällen än *tre* gånger per kalenderhalvår.

24 §

Om en åtgärd vidtagits enligt 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 eller 23 §, ska den dokumenteras skriftligt av den som genomfört åtgärden. Om åtgärden rör omhändertagande av föremål enligt 22 §, gäller denna skyldighet endast om föremålet inte återlämnats efter lektionens slut.

Om en åtgärd vidtagits enligt 12, 13, *13 b*, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 eller 23 §, ska den dokumenteras skriftligt av den som genomfört åtgärden. Om åtgärden rör omhändertagande av föremål enligt 22 §, gäller denna skyldighet endast om föremålet inte återlämnats efter lektionens slut.

7 kap.

17 §

En elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har *giltigt skäl att utebli*.

En elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har *giltig frånvaro*.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om giltig frånvaro enligt första stycket och om avvikelser från andra stycket för

1. elever i grundskolan, specialskolan och sameskolan som läser på en högre nivå och även i andra fall för elever i specialskolan, och
2. elever i anpassade grundskolan.

Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan utan *giltigt skäl* uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan utan *att ha giltig frånvaro* uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

15 kap.

16 §

En elev i gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har *giltigt skäl att utebli*.

Om en elev i gymnasieskolan utan *giltigt skäl* uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda

En elev i gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har *giltig frånvaro*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om giltig frånvaro enligt första stycket.

Om en elev i gymnasieskolan utan *att ha giltig frånvaro* uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens

skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag. vårdnadshavare inte informeras samma dag.

Vid upprepad eller längre frånvaro ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas.

18 kap.

16 §

En elev i anpassade gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har *giltigt skäl att utebli*.

Om en elev i anpassade gymnasieskolan utan *giltigt skäl* uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

Vid upprepad eller längre frånvaro ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas.

En elev i anpassade gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har *giltig frånvaro*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om giltig frånvaro enligt första stycket.

Om en elev i anpassade gymnasieskolan utan *att ha giltig frånvaro* uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

23 kap.*12 c §*

Uppgifter som avser undervisning på en akutskola enligt 5 kap. 13 § får inom grundskolan överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad.

28 kap.**9 §**

Beslut av en rektor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. avstängning av en elev enligt 5 kap. 14, 17 eller 19 §, och
2. befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen enligt 7 kap. 19 §.

Beslut av en rektor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. *Nekande av tillträde till skolenheten enligt 5 kap. 13 b §,*
2. avstängning av en elev enligt 5 kap. 14, 17 eller 19 §, och
3. befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen enligt 7 kap. 19 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185)

dels att den nuvarande 4 kap. 8 § ska betecknas 4 kap. 9 § och ha följande lydelse,

dels att 15 kap. 5 § ska ha följande lydelse, samt

dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 8 § och 5 a kap. 1 a §, och närmast före de paragraferna två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Giltig och ogiltig frånvaro

8 §

En elev har giltigt skäl att vara frånvarande från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen på grund av sjukdom eller på grund av beviljad ledighet för enskilda angelägenheter. Frånvaro av annat skäl är ogiltig.

9 §

Om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska hindret snarast anmälas till skolenheten.

Om en elev har giltigt skäl att vara frånvarande ska hindret snarast anmälas till skolenheten. Även frånvaro som är anmäld kan, vid en utredning av de bakomliggande orsakerna, betraktas som ogiltig.

Rektorn får besluta hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.

5 a kap.*Tillämpningsområde**1 a §*

Föreskrifterna i detta kapitel gäller inte fjärrundervisning enligt 5 kap. 13 b § skollagen (2010:800).

15 kap.**5 §**

Statens skolverk får meddela föreskrifter om hur *det förebyggande* arbetet för att *skapa* trygghet och studiero enligt 5 kap. 3 § skollagen (2010:800) ska bedrivas i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet.

Statens skolverk får meddela *närmare* föreskrifter om hur arbetet för att *upprätthålla* trygghet och studiero enligt 5 kap. 3 § skollagen (2010:800) ska bedrivas i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.3 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039)
dels att den nuvarande 12 kap. 1 § ska betecknas 12 kap. 2 § och
ha följande lydelse, samt
dels att 14 kap. 4 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 12 kap. 1 § och 4 a kap.
1 a §, samt närmast före de paragraferna två nya rubriker av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 a kap.

Tillämpningsområde

1 a §

*Föreskrifterna i detta kapitel
gäller inte fjärrundervisning enligt
5 kap. 13 b § skollagen (2010:800).*

12 kap.

Giltig och ogiltig frånvaro

1 §

*En elev har giltigt skäl att vara
frånvarande från den verksamhet
som anordnas för att ge den av-
sedda utbildningen på grund av
sjukdom eller på grund av bevil-
jad ledighet för enskilda ange-
lägenheter. Frånvaro av annat skäl
är ogiltig.*

2 §

Om en elev *på grund av sjukdom eller av annan orsak inte kan delta i skolarbetet*, ska det snarast anmälas.

Om en elev *har giltigt skäl att vara frånvarande*, ska det snarast anmälas. Även *frånvaro som är anmäld kan, vid en utredning av de bakomliggande orsakerna, betraktas som ogiltig*.

14 kap.

4 §

Statens skolverk får meddela föreskrifter om hur *det förebyggande* arbetet för att *skapa* trygghet och studiero enligt 5 kap. 3 § skollagen (2010:800) ska bedrivas i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Statens skolverk får meddela *närmare* föreskrifter om hur arbetet för att *upprätthålla* trygghet och studiero enligt 5 kap. 3 § skollagen (2010:800) ska bedrivas i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet att 2 § och 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Informationssystemet ska för varje skolenhet i förskoleklassen, grundskolan och gymnasieskolan innehålla uppgift om

- | | |
|--|---|
| 1. hur många lärare det finns i förhållande till antalet elever, | |
| 2. andel legitimerade lärare, | |
| 3. tillgång till speciallärare eller specialpedagog, | |
| 4. förelägganden från Statens skolinspektion, <i>och</i> | 4. förelägganden från Statens skolinspektion, |
| 5. huvudmannens juridiska form. | 5. huvudmannens juridiska form, <i>och</i> |

6. omfattningen av giltig respektive ogiltig frånvaro.

10 §

Informationssystemet ska för varje skolenhet i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan innehålla uppgift om

- | | |
|--|---------------------------------|
| 1. hur många lärare och förskollärare det finns i förhållande till antalet elever, | |
| 2. andel legitimerade lärare och sådana legitimerade förskollärare som är behöriga i ämnesområden i anpassade grundskolan och på individuella programmet i anpassade gymnasieskolan, | |
| 3. tillgång till speciallärare eller specialpedagog, | |
| 4. förelägganden från Statens skolinspektion, | |
| 5. huvudmannens juridiska form, <i>och</i> | 5. huvudmannens juridiska form, |

6. tillgång till skolbibliotek.	6. tillgång till skolbibliotek, <i>och</i>
---------------------------------	--

7. omfattningen av giltig respektive ogiltig frånvaro.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel redovisar Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan, nedan kallad utredningen, uppdraget utifrån hur uppdraget är beskrivet i direktiven. Vi beskriver också kortfattat hur vi samlat in empiri och redogör för de kontakter vi har haft i utredningsarbetet.

2.1 Uppdrag

Den övergripande uppgiften för utredningen har varit att föreslå åtgärder för ett stärkt ledarskap och ett effektivare arbete med trygghet och studiero i skolan. Syftet är att åstadkomma en stärkt trygghet och studiero i skolan genom flera samverkande åtgärder. I uppdraget har också ingått att lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister.

Direktiven angav bland annat att det ingick i uppdraget att:

- lämna förslag som innebär att rektorns ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero skrivs in i skollagen (2010:800),
- föreslå hur tillfälliga omplaceringar och avstängningar vid behov kan möjliggöras i fler fall och för längre tid,
- föreslå åtgärder som säkerställer att nolltolerans råder mot alla former av trakasserier och kränkande behandling, inklusive mobbing, i skolan,
- lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister som möjliggör systematiska uppföljningar av elevers skolfrånvaro, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget gäller enligt direktiven förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

2.2 Metod och genomförande

Utredningen har tagit del av forskning, rättspraxis och annan litteratur inom fältet. Vi har också gjort en nordisk utblick samt även fört dialog med och inhämtat synpunkter om trygghet och studiero från olika aktörer, så som myndigheter, organisationer och representanter från näringslivet. Utredningen har också fört dialog med och inhämtat synpunkter från ett tjugotal lärare och rektorer samt ett tiotal elever och vårdnadshavare. Utredningen har även genomfört verksamhetsbesök i två skolor.

Till utredningen har även knutits sakkunniga och experter från Utbildningsdepartementet, Skolinspektionen, Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Linköpings universitet och Karolinska institutet. Under utredningen har fyra möten genomförts med de sakkunniga och experterna.

Utredningen har även genomfört en omfattande litteraturgenomgång och fört dialog med ett par forskare i pedagogik och didaktik, som bidragit med värdefulla synpunkter.

I samtliga möten och dialoger har vi utgått från de frågor som enligt direktivet ska utredas och analyseras.

Möten och verksamhetsbesök

Myndigheter

Det har varit särskilt viktigt för utredningen att ha en löpande dialog med skolmyndigheterna. Nedan anges de myndigheter som utredningen har haft kontakter med.

- Skolinspektionen och Barn- och elevombudet
- Skolverket
- Specialpedagogiska skolmyndigheten
- Högskolan Dalarna

- Karolinska institutet
- Linköpings universitet
- Linnéuniversitetet
- Barnombudsmannen
- Diskrimineringsombudsmannen
- Jämställdhetsmyndigheten.

Organisationer för arbetsgivare, arbetstagare och elever

Nedan anges vilka arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som utredningen har haft kontakter med.

- Almega Utbildning
- Idéburna Skolors Riksförbund
- Sveriges Elevkårer
- Sveriges Elevråd
- Sveriges Kommuner och Regioner
- Sveriges Lärare
- Sveriges Skolledare.

Övriga föreningar

Nedan anges de föreningar som på olika sätt arbetar för att främja elevers trygghet och studiero som utredningen har haft kontakter med.

- Autism Sverige
- Barnens rätt i samhället (BRIS)
- Friends
- Föräldraalliansen Sverige
- Funktionsrätt Sverige

- Prestationsprinsen
- Riksförbundet Attention
- Ångestförbundet.

Andra utredningar

Vi har samrått med nedan angivna andra statliga utredningar med närliggande frågor.

- En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare (U 2023:01)
- En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna (U 2023:09)
- En förbättrad elevhälsa (U 2024:01)
- Bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet (U 2024:03)
- Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04)
- Mobilfri skola (U 2024:D).

Lärare, rektorer och huvudmän samt elever och vårdnadshavare

Utredningen har under arbetets gång träffat såväl lärare, rektorer och huvudmän som elever och vårdnadshavare. Vi har strävat efter en god spridning avseende skolformer, skolor med olika storlek och huvudmannaskap.

Vi har genomfört verksamhetsbesök vid två grundskolor i Stockholm, Rinkebyskolan och Internationella Engelska Skolan i Bromma.

Vi har haft en referensgrupp med ett tjugotal lärare och rektorer.

De elever vi har träffat har varit i åldrarna 7–13 år. De går på fem olika kommunala grundskolor varav en fristående.

Vi har även fört samtal med företrädare för kommunala huvudmän i Falun, Skövde, Nacka, Stockholm, Järfälla och Strängnäs. Vi har även fört samtal med en enskild huvudman, Internationella Engelska Skolan.

2.3 Avgränsningar

Förskolan ingår inte i utredningens uppdrag. Utredningen lämnar med denna begränsning i åtanke ändå ett förslag som även berör förskolan.

2.4 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande avser inledningsvis i kapitel 3 en redogörelse för att det är viktigt att förtydliga rektorns och lärarens ansvar för ökad trygghet och studiero. Därefter följer i kapitel 4 en beskrivning av hur tryggheten i skolan varaktigt kan förbättras. Kapitel 5 handlar om att kartlägga och synliggöra frånvaro. Konsekvenser av de samlade förslagen tas upp i kapitel 6. De författningsförslag som presenteras framgår av kapitel 1 och i kapitel 7 ges författningskommentarer.

I kapitel 3–5 lämnas flera förslag på bland annat författningsändringar och regeringsuppdrag till myndigheter. I ett antal frågor lämnas också mer allmänna bedömningar, utan förslag på särskilda regleringar eller regeringsuppdrag.

I bilaga 1 och 2 finns utredningens direktiv och tilläggsdirektiv.

3 Förtydliga rektorns och lärarens ansvar för ökad trygghet och studiero

I följande kapitel behandlas sammanfattningsvis följande delar av utredningsdirektiven: Skollagsreglera rektorns ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero samt tydliggöra att det är läraren som beslutar om undervisningen. Förtydliga regelverket när det gäller utvisning ur undervisningslokalen och mindre, regelmässiga ordningsstörningar, samt förtydliga skolpersonalens befogenheter att hantera ordningsstörningar. Analysera skolpersonalens befogenhet och ansvar att vidta disciplinära och andra särskilda åtgärder, bland annat utifrån att hänsyn måste tas till alla berörda elever. Förtydliga att det är rektorn som ansvarar för och fattar beslut om ordningsregler, föreslå hur det kan framgå att en skolenhets regler ska innehålla vilka åtgärder som kan vidtas mot elever om reglerna bryts, lämna förslag om att förväntansdokument ska användas i skolan samt analysera förutsättningarna för och möjliga effekter av skriftliga ordningsomdömen.

Inledningsvis konstaterar vi i avsnitt 3.1 att det krävs ett aktivt och systematiskt arbete med att upprätthålla trygghet och studiero, inte minst genom rektorns ledarskap.

I avsnitt 3.2 behandlas vikten av att läraren kan fokusera på att undervisa utan onödiga hinder, exempelvis i form av påverkansförsök från vårdnadshavare eller elever. I avsnitt 3.3 beskriver vi att lärare behöver ha möjligheter att på ett effektivt sätt hantera mindre men frekventa ordningsstörningar.

Att en bättre ordning på skolorna kan åstadkommas med hjälp av gemensamma skolregler, vilket hittills benämns ordningsregler, beskrivs avsnitt 3.4. Därefter beskriver vi i 3.5 att förväntansdokument ska användas som ett verktyg i arbetet med trygghet och

studiero. Avslutningsvis redogör vi i avsnitt 3.6 för att vi inte bedömer att ordningsomdömen skulle bli ett effektivt verktyg i arbetet med trygghet och studiero.

3.1 Säkerställa att rektorn arbetar aktivt och systematiskt med att upprätthålla trygghet och studiero

Utredningens förslag:

- Skollagen ska ange att rektorn har ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero.

Detta avsnitt handlar om att säkerställa att rektorn arbetar aktivt och systematiskt med att upprätthålla trygghet och studiero.

I avsnitt 3.1.1 beskrivs gällande rätt om rektorns arbete med trygghet och studiero. Därefter beskrivs i avsnitt 3.1.2 vad forskning och kvalitetsgranskningar visar om betydelsen av att rektorn arbetar aktivt och systematiskt med trygghet och studiero. Slutligen redovisas i avsnitt 3.1.3 skälen för utredningens förslag och bedömning om att säkerställa att rektorn arbetar aktivt och systematiskt med trygghet och studiero.

3.1.1 Gällande rätt om rektorns arbete med trygghet och studiero

Rektorns ansvar för trygghet och studiero står i dag inte uttryckligen i skollagens bestämmelser om trygghet och studiero.¹ Där-
emot framgår det av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan att rektorn inom givna ramar har ett särskilt ansvar för att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.²

Skollagens bestämmelser om trygghet och studiero innebär att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av

¹ 5 kap 3–4 e §§ skollagen (2010:800).

² 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:37), 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:250), 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:251), 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:255), 2.6 förordningen (SKOLFS 2011:144) och 2.6 förordningen (SKOLFS 2013:148).

trygghet och undervisningen av studiero. Bestämmelsens nuvarande utformning trädde i kraft år 2022 och får därför betraktas som ny.³

Numera skiljs begreppen trygghet och studiero åt och begreppet studiero har fått en egen definition i lagstiftningen.

Studiero i skollagens mening innebär att det ska finnas goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen. I förarbetena till lagstiftningen framhölls att frånvaro av ordningsstörningar förvisso är en viktig aspekt av studiero men att elevers möjlighet till studiero är tätt förknippat med faktorer som undervisningens kvalitet, lärarens ledarskap och skolans arbete med stöd. Med en alltför snäv definition av studiero riskerar dessa aspekter inte fångas upp av skolan. Det innebär bland annat att det måste vara tydligt för eleverna vad de ska ägna sig åt, att de får den ledning och stimulans som de behöver för att genomföra arbetet, och att undervisningen är strukturerad och varierad.⁴

Studiero i skollagens mening har alltså en vidare innebörd än vad begreppets själva ordalydelse signalerar. Det behövs mer än bara tystnad och lugn och ro i ett klassrum för att konstatera att studiero råder. Om en lärare exempelvis har utformat en gruppuppgift som gör att eleverna koncentrerar sig på uppgiften genom en livlig och energisk diskussion råder studiero. Motsatsvis råder inte studiero i ett knäpptyst klassrum om eleverna ändå inte ägnar sig åt uppgiften och i stället sitter tysta och passiva, eller gör andra saker som till exempel att spela spel.

Rättspraxis om begreppet studiero

Problematiken med att det fram till 2022 saknades en tydlig definition av studiero i skollagen framkom framför allt i ett principiellt tillsynsärende som avgjordes av Förvaltningsrätten i Stockholm 2020.

I det aktuella fallet hade Skolinspektionen funnit att vite borde utdömas för en skola med omfattande brister gällande studieron.⁵ Ärendet handlade om en skola där elever upplevde kaosartade lektioner, att lärare inte ingrep vid ordningsstörningar och att eleverna

³ 5 kap. 3 § skollagen. Se även prop. 2021/22:160 s 39 ff.

⁴ 5 kap. 3 § skollagen. Se även prop. 2021/22:160 s f.

⁵ SI 44-2017:5447 samt Förvaltningsrätten i Stockholm mål nr 28848-19. Att en alltför opreciserad reglering leder till att vite inte kan dömas ut framgår också av en dom från Högsta förvaltningsdomstolen gällande brister i det systematiska kvalitetsarbetet (HFD 2020 ref. 28).

behövde ta igen mycket skolarbete hemma. Skolan hade försökt åtgärda situationen genom att bland annat införa tydligare ordningsregler och mobilfria zoner.

Åtgärderna hade dock inte gett effekt. Eleverna hade vid Skolinspektionens uppföljningsbesök uppgett att det inte hade blivit bättre på lektionerna, trots de vidtagna åtgärderna. Därför begärde Skolinspektionen att förvaltningsrätten skulle utdöma ett vite.

Skolinspektionen ansåg att anledningen till de brister som kvarstod var, att skolan inte hade vidtagit åtgärder utifrån rådande förhållanden i klassrummet. Skolan borde, enligt inspektionen, som en första åtgärd ha genomfört en kartläggning av klassrumsklimatet. Detta för att ta reda på orsaken till den oreda som eleverna upplevde. Efter en kartläggning borde skolan därefter ha vidtagit åtgärder som baserades på de brister som kartläggningen visat. Skolinspektionen ansåg också att huvudmannen borde ha följt upp situationen i klassrummen vid ett senare skede för att se om de vidtagna åtgärderna hade gett effekt.

Skolinspektionen bedömde alltså att en skolas kartläggning av vilka åtgärder som ska vidtas vid bristande studiero i ett klassrum måste ske utifrån fler aspekter än bara signaler om symptomen.

Förvaltningsrätten fann dock att det saknades stöd i skollagen för att utdöma vite mot skolan.

Skollagen saknade egentliga regler om vad studiero är och vilka krav som kan ställas på skolorna inom detta område. Det fanns varken en definition av studiero eller några detaljerade regler om hur arbete med studieron ska kartläggas och undersökas.

Rättsfallet illustrerar den krock som kan uppstå i mötet mellan domstolarnas krav på detaljerade bestämmelser för att kunna vitesförelägga skolor med allvarliga brister, samtidigt som skollagen i huvudsak är utformad som en ramlag som slår fast allmänt hållna regler och riktlinjer. Vitesförelägganden är tänkta som påtryckningsmedel för skolor med allvarliga brister, men viten kan inte medges om skollagens bestämmelser är för allmänt hållna.

Att Skolinspektionen inte kunde vitesförelägga skolor med omfattande brister i klassrumsklimatet gjorde det angeläget med lagändringar med mer specifika bestämmelser i skollagen om innebörden av studiero, så att skolor med dylik problematik också ska kunna vitesföreläggas när omfattande brister påtalas.

Det är mot denna bakgrund som riksdagen beslutade om den nu gällande definitionen av begreppet studiero i skollagen. Regeringen gav också ett bemyndigande till Skolverket om att ta fram föreskrifter gällande det *förebyggande* arbetet med trygghet och studiero, så att fler detaljerade författningar ska finnas på området för att det skulle kunna gå att utöva en effektivare tillsyn i liknande fall i framtiden.⁶

3.1.2 Vad forskning och kvalitetsgranskningar visar om betydelsen av att rektorn arbetar aktivt och systematiskt med att upprätthålla trygghet och studiero

Att studiero ska tolkas och arbetas med utifrån ett bredare perspektiv än bara lugn och ro i ett klassrum, är något som vinner brett stöd inom forskningen på området.

I en metaanalys från Skolforskningsinstitutet från 2021 av det forskningsunderlag som finns kring olika aspekter av studiero, både nationellt och internationellt, framhålls särskilt betydelsen av ett aktivt ledarskap i klassrummet. I analysen framhålls vikten av lärarens relationsbyggande förmåga med eleverna, tydliga ramar och strukturer för undervisningen och att elever tillförsäkras det stöd och de utmaningar de behöver i klassrummet. Av särskild vikt för ett framgångsrikt arbete med studiero framhålls att observationer och utvärdering löpande sker av undervisningen i klassrummet. Det beskrivs bland annat att lärare utöver didaktisk kompetens även behöver ha kompetens inom relationsskapande och ledarskap samt att lärare behöver stöd och verktyg för att kunna observera sin egen praktik. En huvudslutsats som dras i metaanalysen är att lärarens ledarskap i klassrummet har stor betydelse för studieron samt att lärarens ledarskap behöver anpassas efter elevernas behov. Lärarens valda arbetssätt behöver enligt Skolforskningsinstitutets analys kontinuerligt utvärderas, så att läraren kan ändra och justera sitt arbetssätt vid behov.⁷

En annan forskningsrapport från 2024 om studiero har bland annat visat, att lärare med ett mindre gott ledarskap i klassrummet ofta tappar kontrollen över klassen, med bristande studiero som följd. Den forskningsrapporten visade att alla lärares undervisning blev signifikant bättre med lektionsobservationer, coachande sam-

⁶ 15 kap. 5 § skolförordningen (2011:185).

⁷ Skolforskningsinstitutet, 2021.

tal och kollektiva reflektioner kring hur undervisningen genomfördes.⁸

En ytterligare forskningsrapport på samma tema från 2021 visade, att ett gott ledarskap för en lärare utmärktes av engagemang, ansvarstagande, trygghet och tillit samt av att det fanns förväntningar på eleverna och arbetsro. Detta gjorde det möjligt för eleverna att utvecklas kunskapsmässigt, socialt och moraliskt, enligt rapporten.⁹

I ett forskningsprojekt 2017 finansierat av Vetenskapsrådet och dess utbildningsvetenskapliga kommitté undersöktes faktorer för skolframgång. Många av fynden i projektet berörde frågan om studiero. I skolor som var mindre framgångsrika i sitt arbete med studiero lämnades ofta de enskilda lärarna ensamt ansvariga för undervisningens kvalitet. Undervisningen betraktades som den individuella lärarens angelägenhet och det saknades gemensamma rutiner, förhållningssätt och arbetsbeskrivningar. I de framgångsrika skolorna däremot arbetade lärare och rektorer tillsammans för att åstadkomma gemensamma undervisningsrutiner som till exempel hur läraren ska börja och avsluta en lektion. Där utvärderades också lektionsstrukturerna för att göra dem mer enhetliga.¹⁰

Övrig forskning på området visar exempelvis att begrepp som ”classroom management”, ”classroom climate” och ”school climate” etcetera är vanligare i internationella sammanhang¹¹. Exempelvis har forskning funnit att klassrumsklimat (”classroom climate”) som präglas av god undervisning (”instructional support”), socioemotional stöttning av elevers emotionella välbefinnande (”socioemotional support”) och upprätthållande av rutiner, ordning och regler i klassrummet (”classroom organization”) tenderar att ha elever som är mer studiemotiverade, i högre grad engagerar sig i skolarbetet och i sina studier, och presterar bättre i skolan, även när man tar hänsyn till elevers socioekonomiska bakgrund.¹² Det talas också snarare om ”school rules” och ”classroom rules” i stället för ordningsregler och trivselregler vilket också signalerar ett mer samordnat ansvar i frågorna. Detta kommer vi återkomma till nedan i avsnitt 3.4. Begreppen ovan, och som i ett internationellt perspektiv

⁸ Samuelsson m.fl., 2024.

⁹ Samuelsson, 2021.

¹⁰ Jarl, Blossing & Andersson, 2017.

¹¹ Bear2020, Erdem, & Kaya, 2024, Sabornie, & Espelage, 2023. Wang, Degol, Amemiya, Parr, & Guo, 2020 samt Skolforskningsinstitutet, 2024, s. 3. ff.

¹² Wang, M.-T., Degol, J. L., Amemiya, J., Parr, A., & Guo, J. (2020).

omgärdar frågor om ordningsstörningar och problematiska elevbeteenden, saknas dock helt i skollagens bestämmelser.

Skolinspektionens kvalitetsgranskningar om trygghet och studiero

Skolinspektionen har utöver tillsyn av huvudmän genomfört tematiska kvalitetsgranskningar om skolors arbete med trygghet och studiero. Vi beskriver nedan översiktligt vad dessa kvalitetsgranskningar visat.

Arbetet med studiero behöver ofta ske på ett mer systematiskt sätt

Skolinspektionen har 2016 och 2020 bland annat uppmärksammat, att skolor behöver säkra sin systematik i arbetet med studiero.¹³ Skolinspektionen fann bland annat att skolor ägnade mycket tid och kraft till att åtgärda ordningsstörningar och mindre till att förhindra att de uppstår. Lärare behöver därför stöttas genom att ges goda förutsättningar att leda undervisningen i sitt klassrum, konstaterade inspektionen. Det handlar bland annat om att lärare ska kunna utveckla sin undervisning, kunna ge stöd och stimulans till alla elever samt att det behöver vara klart vad som är ett lämpligt agerande hos lärare vid olika situationer som måste hanteras.¹⁴

Vidare har Skolinspektionen noterat att det är vanligare att elever sitter överksamman än att de aktivt stör andra. Skolinspektionen noterade att ett effektivt lärande ofta går förlorat på grund av inaktivitet. Granskningen visade tydligt att ett tyst klassrum som ett ändamål i sig inte var en framgångsfaktor varken avseende elevernas resultat och lärande eller för studieron. Granskningen visade framför allt att i klassrum som kännetecknades av en hög grad av studiero fanns tydliga, men varierade, lektionsstrukturer och ett tydligt ledarskap i klassrummet. Detta tillsammans med en trygg och stödjande lärmiljö gav eleverna bäst möjligheter att följa undervisningen.¹⁵ Skolinspektionen lyfte vikten av att det är genom lektionsobservationer, riktad handledning och kompetensutveckling som en rektor kan

¹³ Skolinspektionen, 2016 och Skolinspektionen, 2020.

¹⁴ Skolinspektionen, 2020.

¹⁵ Skolinspektionen, 2020.

stärka ledarskapet hos berörda lärare och därmed uppnå bättre studiero.

Viktiga fynd i Skolinspektionens rapporter var också upptäckten av stora kvalitetsskillnader mellan olika lektioner på samma skola och att skolor i allmänhet arbetar på lärar- eller arbetslagsnivå och inte skolövergripande i arbetet med trygghet och studiero.¹⁶ Det är en beskrivning av det som också berörs i forskning som handlar om problemet med att många lärare i dag lämnas alltför ensamma med sin undervisning.¹⁷

Skolinspektionen konstaterade att en framgångsfaktor var skolor som både arbetade ”här och nu” och med långsiktighet. Skolorna arbetade för trygghet och studiero i vardagen och utifrån ett långsiktigt perspektiv. Framgångsrika skolor har en organisation som tidigt fångar signaler om otrygghet eller sviktande studiero, hanterar situationerna i vardagen och gör insatser för att förhindra att liknande uppstår igen. På det sättet lämnades inte lärare ensamma i det arbetet. Skolinspektionen framhöll också att det är organisationen som ska bära ansvaret för arbets- och förhållningsätt och att detta inte kan lämnas till enskilda lärare och klassrum. För detta krävs en aktiv rektor och skolledning som driver arbetet, enligt Skolinspektionen.¹⁸

Därtill fann Skolinspektionen att det i sämre fungerande verksamheter ofta saknades en heltäckande bild av nuläget gällande studieron. Skolinspektionen såg exempelvis att rektor kunde ha en bild av nuläget som var baserad enbart på godtyckliga signaler. I sådana fall är bilden beroende av enskilda personers uppfattning om vad som utgör störningar i studieron, vad de uppfattar som relevant att uppmärksamma rektor på och viljan att rapportera brister. Då visar rektors bild inte vad som nödvändigtvis är det faktiska problemet. I en del skolor var det oklart vad rektorn grundade sin bild av läget på. I sådana fall upptäckte Skolinspektionen att rektorn i intervjuer kunde ge uttryck för att rektorn uppfattade att det rådde studiero på de flesta lektionerna, samtidigt som vare sig Skolinspektionens utredning eller någon på skolan genomförd kartläggning gav stöd för en sådan bild. När Skolinspektionen i de fallen genomförde lektionsobservationer visade dessa tvärtom på hög

¹⁶ Skolinspektionen, 2016.

¹⁷ Håkansson & Sundberg, 2023, s. 257 och Samuelsson, Jarl, Blossing & Andersson, 2017, s. 127.

¹⁸ Skolinspektionen, 2020 s. 18 ff.

ljudnivå, att elever ägnade sig åt annat än skolarbete och att eleverna gick ut och in ur klassrummet utan att lärarna uppmärksammade det.

Skolinspektionens kvalitetsgranskningar om studiero har även visat att skolorna kan ha en bild av nuläget som inte är uppdaterad, bland annat eftersom trygghetsenkäter eller trygghetsvandringar inte genomförs kontinuerligt. En central slutsats som Skolinspektionen drog var att det är vanligt att skolor saknar kännedom om vad som har betydelse för studieron.

Arbetet med trygghet sker oftare på ett mer systematiskt sätt än studiero

När det gäller trygghetsarbetet på skolor har ett övergripande resultat i Skolinspektionens kvalitetsgranskningar varit, att många av skolorna hade ett välfungerande arbete med trygghet, samtidigt som det fanns stora svagheter kopplat till studiero. Trygghetsarbetet präglades, till skillnad från arbetet med elevernas studiero, av ett helhetstänk och en gemensam bild av hur en god miljö ska uppnås. Arbetet med studiero däremot blev ofta att elevernas förutsättningar att fokusera på skolarbetet varierade mellan olika klassrum eftersom det inte fanns en gemensam samsyn kring vilka arbets- och förhållningssätt som ska råda på lektionerna. Skolinspektionen rekommenderade därför att man bör skilja på begreppen ”trygghet” respektive ”studiero” och menade att skolorna behöver arbeta lika systematiskt med studiero som med trygghet.¹⁹

Lagstiftningen ändrades 2022 också, som ovan nämnts, utifrån denna problematik.

Vad som framkommit i våra dialoger om studiero

Det finns olika bedömningar om vad som är studiero

Vi har uppmärksammat att den rättsliga innebörden av begreppet studiero ännu inte har fått genomslag.

Som ovan beskrivits är begreppen studiero och trygghet två olika begrepp som tar sikte på olika sakfrågor. Numera framgår också

¹⁹ Skolinspektionen, 2020.

den juridiska innebörden av begreppet studiero av såväl skollagen som av förarbeten till lagtexten.²⁰

Samtidigt har vi blivit uppmärksammade på att begreppet studiero omgärdas av olika föreställningar som skiljer sig från skollagens definition av studiero.

För det första är det gemensamt för de flesta som vi har pratat med att nästan ingen särskiljer på begreppen trygghet och studiero. Det ses fortfarande som ett sammanhållet begrepp, med innebörden att skolmiljön ska vara lugn och trygg. Betydelsen av ordningsregler och fokus på elevernas beteenden blir också huvudsakliga föremål för diskussion för studieron. Det är i själva verket snarare innebörden av ordet arbetsro som står i fokus för en sådan diskussion och hur skolan bäst ska åstadkomma en trygg och lugn miljö.

För det andra förefaller i stort sett ingen förknippa ordet studiero med det nära sambandet till undervisningens kvalitet och de olika faktorer som hör till den, till exempel lärarens ledarskap i klassrummet och att undervisningen behöver vara motiverande, varierad och strukturerad för att eleverna ska kunna upprätthålla fokus. Medan vissa framhåller särskilt stöd som en central faktor i arbetet för studiero, fokuserar andra på regler i klassrummet, med tydliga mandat att omplacera stökiga elever. Vikten av arbetet med särskilt stöd får stort utrymme i diskussionen med oss om trygghet och studiero. Vi har noterat att vissa skolor regelbundet har en specialpedagog närvarande i klassrummet som en del av ett främjande arbete med trygghet och studiero. I våra dialoger diskuteras sällan de många olika faktorer som har betydelse för studieron, utan snarare endast en eller ett par faktorer.

Extra resurser i form av fler lärare eller annan skolpersonal är dock något som de flesta uttrycker behövs för att lyckats såväl med studiero som med trygghet, något vi återkommer till nedan.

I våra dialoger framhålls mer eller mindre enhälligt att det är det främjande och förebyggande arbetet som ger bäst effekt för tryggheten och studieron. Det råder samtidigt nästan total enighet om att ingen vill behöva hamna i de mer akuta situationer som kan uppstå vid ordningsstörande beteenden och som gör att disciplinära åtgärder blir aktuella. Det bedöms som ett misslyckande.

I endast ett par samtal framhålls att problemet med ordningsstörningar och stökiga miljöer i klassrummet kan förklaras av ostruk-

²⁰ 5 kap 3 § skollagen (2010:800) samt prop. 2021/22:160 och DS 2021:13.

turerad undervisning som inte stimulerar eleverna. I den diskussionen framhålls att stökiga klassrum ofta beror på att eleverna på grund av undervisningens kvalitet inte fokuserar på uppgifterna, gör andra saker och blir stökiga och frustrerade. Det framhålls att en central anledning till dessa problem är att läraren i sådana fall inte bara behöver utveckla förmågan till ett aktivt ledarskap i klassrummet, utan även behöver utveckla sin undervisning.

De olika synsätten på vad studiero är och hur studiero ska uppnås vittnar, enligt vår uppfattning, om att definitionen av studiero i skollagens mening ännu inte fått genomslag. Det är i och för sig inte konstigt eftersom definitionen av studiero från 2022 får betraktas som relativt ny och det tar tid innan ny lagstiftning implementeras.

Men vi ser också att det är själva ordalydelsen av begreppet studiero som ställer till det. Studiero förknippas helt enkelt med arbetsro. Begreppet ”ro” som ingår i begreppet, är synonymt med ordet lugn varför studiero i hög grad förknippas med diskussioner om lugn och ro och i mindre grad förknippas med undervisningens kvalitet. Olika moment av en god undervisning måste givetvis präglas av tystnad och lugn. Det behöver självfallet finnas en tydlighet gällande regler om ordning i klassrummet och att undervisningens ska vara fri från ordningsstörningar, men att studiero också är nära förknippat med ledarskapet i klassrummet och undervisningens kvalitet, är inte något som många lyfter i dialog med oss, trots den rättsliga definitionen.

Ett alltför stort fokus på regler om lugn, tystnad och ordning, och elevernas förmåga att följa regler, riskerar att förminska vikten av centrala faktorer som att det på lektionerna behöver finnas en varierad och strukturerad undervisning och ett aktivt ledarskap. Därtill missas den centrala vikten av det förebyggande arbetet, till exempel arbetet med att träna och undervisa elever om beteenden, hur man uppför sig och beter sig mot andra och hur gemensamma regler är ett verktyg i det arbetet. Vi utvecklar detta vidare nedan i avsnitt 3.4.

Studiero som ett samlingsnamn på denna komplexa beskrivning av undervisningens kvalitet framstår även i ett internationellt perspektiv som något säreget. I en översiktlig internationell utblick framträder en annan begreppsapparat när frågor om ordningsstörande beteenden i klassrummen och skolan diskuteras. Vi noterar också att det i verksamheterna generellt sett inte heller verkar finnas vet-

skap om de slutsatser och rekommendationer som Skolinspektionen publicerat på området, och som vi beskrivit ovan. Det är olyckligt, anser vi, eftersom underlaget skulle kunna utgöra effektiva verktyg för skolor som behöver arbeta mer med bland annat stökiga lektionsklimat.

Rektorer arbetar på olika sätt för att utbildningen ska präglas av trygghet och undervisningen av studiero

De olika sätten att tolka begreppen trygghet och studiero, som vi beskrivit ovan, märker vi också avgör på vilket sätt skolor anser att arbetet med studiero ska bedrivas. Det får betydelse för hur arbetet är organiserat, hur rektorn arbetar med frågan och hur rektorn säkerställer att skolan präglas av trygghet och studiero.

Vi har noterat att det varierar hur trygghet och studiero säkerställs och följs upp i skolor i dag.

I de dialoger som vi har haft om frågan framkommer bland annat att signaler om tryggheten och studieron når rektorerna på olika sätt. De flesta rektorer anser att det för att upprätthålla trygghet och studiero är viktigt att vara ute i verksamheterna och besöka lektioner och befinna sig i skolans lokaler löpande. Det är viktigt för att rektorn ska kunna observera och upptäcka behov och brister och för att kunna vidta åtgärder. Ett sådant arbete handlar för några om ett systematiskt arbete med såväl tryggheten som studieron, där verksamhetsbesök är en del av det systematiska kvalitetsarbetet. I detta arbete ingår också att rektorn bland annat samlar signaler från trygghetsenkäter, information från elevhälsan och från lärare och annan läraravlastande personal.

Vissa rektorer berättar att de går en runda i skolan varje dag. Dessa rektorer anger att det verksamhetsnära ledarskapet är en grundförutsättning för att leda en skola och för ett framgångsrikt arbete med trygghet och studiero. Det är annars omöjligt att ta sitt ansvar som pedagogisk ledare och närmsta chef, menar de.

De flesta rektorer som vi pratat med uppger, att ett undervisningsnära ledarskap är viktigt och att de gärna skulle vilja kunna vara betydligt mer involverade i den löpande undervisningen. De önskar att de i högre utsträckning skulle ha tid att röra sig i korridoren och sitta med på lektionerna för att kunna observera och handleda. Ett närvarande ledarskap framhålls generellt som viktigt. Som rektor

vill man ofta vara ”synlig i verksamheten”, såväl som en närvarande chef som pedagogisk ledare.

Samtidigt framkommer en relativt enhällig bild av att rektors arbete i hög utsträckning omgärdas av andra frågor som till exempel dokumentation, administration och andra strategiska frågor som gör att de inte kan vara en närvarande pedagogisk ledare i den utsträckning som de skulle önska. I dialogerna berättas att rektorer under en stor del av sin arbetstid sitter i många möten, möten som inte alls nödvändigtvis förläggs i den verksamhet man arbetar i utan på annan plats, till exempel inom kommunförvaltningen.

En rektor som av olika skäl besöker sin verksamhet i en relativt liten omfattning påstår att det måste finnas ett syfte med lektionsbesök och att endast ett besök per läsår inte ger så mycket.

En annan synpunkt som framkommer är att om undervisningen observeras av rektor behöver också det arbetet följas upp och det hinner inte rektorer.

På fråga om hur rektorer som inte besöker lektioner eller verksamheten i övrigt i någon större utsträckning, i stället får signaler och kännedom om hur det ligger till med tryggheten och studieron på deras skola och i klassrummen blir svaret, att signalerna når rektorn på andra sätt. Ofta genom dialog med lärarna eller övrig skolpersonal men även i dialoger med elever och vårdnadshavare.

Stora rektorsområden eller stora skolenheter behöver inte vara ett hinder för ett verksamhetsnära ledarskap

Fackförbundet Sveriges Skolledare lyfter i dialog med oss bland annat synpunkten att många rektorer i dag har alltför stora rektorsområden och inte hinner med att vara närvarande i verksamheterna och i undervisningen. Med anledning av denna synpunkt har vi inhämtat synpunkter från rektorer, ett par huvudmän samt genomfört två verksamhetsbesök.

En rektor med ansvar för tretton skolenheter berättar att det även finns tio biträdande rektorer på skolenheterna. De biträdande rektorerna är närvarande i verksamheterna och har den lokala kännedomen, men det fråntar inte rektorn ansvaret för att också skaffa sig lokal kännedom och vara närvarande i verksamheterna. Rektorn uppger att arbetet är strategiskt och förebyggande men samtidigt ofta handlar om snabba och akuta åtgärder, som till exempel disci-

plinära åtgärder. Oavsett vad, kräver arbetet god kännedom om rådande förhållanden i varje verksamhet, vilket kräver besök och närvaro på de olika skolenheterna. Biträdande rektorer gör regelbundna lektionsbesök men det gör också rektorn och ibland genomförs besöken tillsammans. Lektionsbesöken beskrivs vara viktiga av många skäl. De syftar bland annat till att få en uppfattning om hur undervisningen fungerar, ledarskapet i klassrummet, undervisningens kvalitet och för att säkerställa att gemensamma rutiner och förhållningssätt följs. Den aktuella rektorn följer också upp hur eleverna följer de gemensamma reglerna. Rektorn exemplifierar ett sådant lektionsbesök som handlade om ett problem med stök på lektioner där vikarier undervisade. Eleverna hade vid dessa tillfällen passat på att ställa till oreda och följde inte de regler som gällde, när ordinarie lärare var borta. Rektorn och den biträdande rektorn såg då till att göra ett besök på lektionerna för att diskutera gällande regler med eleverna och klargöra vad som gällde.

Ett annat viktigt inslag i verksamhetsbesöken beskriver rektorer som vi samtalat med är att rektorn också behöver vara närvarande i verksamheten i övrigt. Genom att exempelvis dagligen äta lunch med eleverna, närvara i korridorerna och prata med eleverna ges ytterligare en pusselbit om klimatet i skolan och om eleverna känner sig trygga och trivs.

Sammantaget beskriver rektorerna och huvudmännen att detta arbetssätt är ett självklart ansvar som rektor redan har i dag har och som utgör en central del av att upprätthålla såväl studieron som tryggheten.

Antalet skolor förefaller i dessa fall inte utgöra ett hinder för rektorns verksamhetsnära ledarskap. Inte heller om skolan är stor eller inte förefaller utgöra ett hinder för ett verksamhetsnära ledarskap. Det beskrivs emellertid att huvudmannens organisation behöver vara noggrant organiserad utifrån en samlad strategi och styrning för att det verksamhetsnära ledarskapet ska fungera. Rektorerna behöver upprätthålla trygghet och studiero genom att få tid att aktivt arbeta såväl strategiskt och operativt som förebyggande. Rektorns närvaro på såväl lektioner som i den övriga verksamheten är därför en grundförutsättning för arbetet med trygghet och studiero.

Bilden ovan är endast några exempel på hur arbetet i en huvudmannaorganisation kan fungera för såväl stora rektorsområden som för enstaka större skolor. De ger inte en nationell bild. Vi anser

ändå att den är intressant, eftersom organisationen i dessa verksamheter har en samlad strategi och styrning för arbetet med trygghet och studiero. Storleken på den verksamhet som en rektor har ansvar för är inte avgörande för huruvida arbetet med att upprätthålla trygghet och studiero är fungerande eller inte. Det förefaller snarare handla om att huvudmannen behöver ge rektorerna de förutsättningar som behövs för att ha möjlighet att bedriva ett verksamhets- och lektionsnära ledarskap. De ger också exempel på det som Skolinspektionen och annan forskning beskrivit utgör framgångsfaktorer i arbetet med trygghet och studiero.

3.1.3 Skälen för utredningens förslag och bedömning om att säkerställa att rektorn arbetar aktivt och systematiskt med trygghet och studiero

Det ska vara tydligt att rektorn har ansvaret för att upprätthålla tryggheten och studieron

Vi föreslår att skollagen ska ange att rektorn ska se till att upprätthålla trygghet och studiero i skolmiljön.

Rektorns nulägesanalys av klassrums- och skolklimatet ökar tryggheten och studieron

Som vi ovan redogjort för är arbetet med trygghet och studiero komplext. Brister på området kan inte lösas genom rutinmässiga åtgärder som skolan vidtar varje gång det uppstår ordningsstörningar. Det krävs att åtgärderna är flexibla och utgår från nuläget och att det görs en bedömning av vilka åtgärder som är adekvata i det enskilda fallet. Att till exempel vidta disciplinära åtgärder så fort stökigt lektionsklimat uppstår behöver inte vara en adekvat åtgärd i varje fall. Det beror på att brister som uppstår förvisso kan ge uttryck för samma sak; att det är otryggt i skolorna eller att det är stökigt på lektionerna, men orsaken till bristerna kan variera.

Vi har redogjort för att stökiga lektionsklimat kan bero både på till exempel såväl brister i undervisningens struktur och variation, men också på att mer akuta åtgärder kring en enskild elev inte har vidtagits. Brister kan också handla om inkonsekvent och outvecklat

arbete med att upprätthålla regler i klassrummet eller brist på ett aktivt ledarskap av läraren i klassrummet. Det kan också handla om ett skolklimat som inte är aktivt inriktat på att förebygga kränkande behandling, trakasserier, sexuella trakasserier och mobbning.

Problemen med brister i tryggheten och studieron kan med andra ord ha olika orsaker. Det kan handla om såväl enskilda akuta frågor som strukturella frågor vilka kräver mer långsiktiga åtgärder.

Vi anser att begreppet ”upprätthålla” ringar in den komplexitet som rektorns ansvar innebär och som vi nu föreslår ska förtydligas i skollagen.

Ett ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero kräver bland annat att rektorn har en uppfattning om hur lektionerna fungerar. Till exempel krävs kännedom om huruvida lärarna har ett aktivt ledarskap på lektionerna, om elevers olika behov av stöd och utmaningar tillgodoses på lektionerna, och vad eventuella ordningsstörningar beror på. Rektorn behöver också säkerställa att lärare har ett aktivt ledarskap på lektionerna som främjar och upprätthåller trygghet och studiero och som gör att ordningsstörningar inte uppstår. I det arbetet behöver rektorn också försäkra sig om att skolans gemensamma regler följs. Rektorn ska vidare se till att främja ett positivt skolklimat och förebygga kränkande behandling, trakasserier, sexuella trakasserier och mobbning.

För att kunna leva upp till sitt ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero behöver rektorn därför också ha god kännedom om tryggheten såväl under lektioner som i övrig skolmiljö.

Därtill krävs förmågan anser vi, att vid upptäckta behov eller brister kunna vidta adekvata åtgärder utifrån rådande förhållanden. Klassrumsklimat och skolklimat är dynamiska och föränderliga. Det är många faktorer som kan leda till förändrad dynamik och miljö och på kort tid orsaka oönskade effekter. Lektioner som förut fungerat som de ska, gör inte det längre och för detta behövs handlingskraft och i många fall ändrade förutsättningar.

Åtgärder eller förutsättningar som kan behöva tillföras eller ändras kan handla om att rektorn har coachande samtal med lärare, att rektorn ser till att leda pedagogiskt utvecklingsarbete av undervisningen, ser till att ett kollegialt arbete för lärare underlättas, tillsätter adekvata resurser i klassrummet, involverar elevhälsan, kompetensutvecklar sin personal eller samtalar med vårdnadshavare. I förekommande fall kan det också handla om att rektorn ska våga vidta

ingripande disciplinära åtgärder, eller fatta andra snabba eller obehövliga beslut. Det kan också innebära att rektorn i stället för lärare tar påfrestande och konfliktfyllda kontakter med vårdnadshavare, så att lärare får mer tid att planera sin undervisning. Att upprätthålla ett positivt skolklimat förutsätter ett kontinuerligt och systematiskt arbete som leds av rektor. I detta ingår skolregler, lärares undervisning och ledarskap, positiva relationer bland elever och bland skolpersonal och elever.

Det kan vidare krävas insatser riktade mot enskilda lärare som brister, men det är rektorns främjande arbete med en ”hela skolan-ansats” som innebär att rektorn initierar och leder ett arbete med att etablera och upprätthålla ett positivt skolklimat. Detta skapar bättre förutsättningar för lärare att leda undervisningen och främja och upprätthålla trygghet och studiero på lektionerna.

En central och viktig aspekt av arbetet med studiero anser vi därför behöver kännetecknas av att rektorn har ett flexibelt förhållningssätt och att arbetet är inriktat på rådande förhållanden i verksamheten och inte mot alltför statiska åtgärder. Detta sammantaget är innebörden av att rektorn ska se till att upprätthålla trygghet och studiero i skolmiljön.

Undervisnings- och verksamhetsnära ledarskap ökar tryggheten och studieron

Vi har inte fått någon tillfredställande bild av hur olika signaler om till exempel lektionsklimat eller skolklimat kan nå rektorn om det inte finns processer på en skola som inkluderar lektionsbesök eller observationer av undervisningen och skolans övriga miljö. Utan ett sådant arbete ser vi att det blir svårt för rektorn att utifrån en nulägesanalys kartlägga, analysera och åtgärda eventuella brister.

Såvitt vi erfarit, är processer som undersöker undervisningens kvalitet eller hur undervisningen fungerar inget givet inslag i rektorers arbete i dag, även om det för många skolor är en central del av rektorns löpande arbete och som en del av det systematiska kvalitetsarbetet.

Bestämmelserna i skollagen om det systematiska kvalitetsarbetet ställer dock inte krav på denna typ av löpande och preciserade verksamhetsnära arbetsprocess som vi nu beskrivit. Lagstiftningen saknar precision och tydlighet, varför det med dagens lagstiftning inte går

att kräva att rektorer ska arbeta på angivet sätt med trygghet och studiero inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.²¹ Dessa krav ställs heller inte inom ramen för de bestämmelser om trygghet och studiero som finns i lagstiftningen.

Att inte alla rektorer följer upp skol- och klassrumsklimat genom observationer anser vi är bekymmersamt, särskilt då såväl forskning som empiri tydligt visar att undervisningens kvalitet och en god lärandemiljö har stor betydelse för att motverka ordningsstörningar och stökiga skolklimat. Vi vill därför betona vikten av att sådana observationer måste göras inom ramen för ansvaret att upprätthålla trygghet och studiero så att signaler om stökiga skolklimat kan fångas upp på ett bra sätt.

Undervisningens kvalitet kan inte alltid vara ett huvudsakligt fokus. I allvarliga och mer bekymmersamma situationer kan andra åtgärder behöva vidtas som exempelvis mer ingripande disciplinära åtgärder. Detta behöver också uppmärksammas och hanteras av rektorn. Vi beskriver detta närmare i kapitel 4.

Vi noterar att många rektorer som vi pratat med beskriver att arbetet för rektorer i många fall i alltför stor utsträckning ägnas åt andra saker än att arbeta med undervisningens kvalitet och det pedagogiska ledarskapet, trots att rektorerna egentligen vill ägna sig åt detta.

Vi har emellertid förstått att skälet till att vissa rektorer inte bedriver ett undervisningsnära eller verksamhetsnära ledarskap är att de inte har tid och resurser för ett sådant arbete. Men vi har också noterat att det förefaller bero på en avsaknad av en strategisk styrning av frågorna om trygghet och studiero från huvudmannanivå. Vi ser också att ett skäl till avsaknad av rektorers undervisningsnära eller verksamhetsnära ledarskap också kan vara att innebörden av begreppet studiero omgärdas av varierande föreställningar om vad arbetet behöver innebära. Vissa rektorer tycks enbart arbeta efter uppfattningen att studiero handlar om ett lugnt och tryggt skolklimat, varför undervisningens kvalitet som central och avgörande faktor för att minimera ordningsstörningar får en underordnad betydelse. Det är olyckligt.

Vi anser mot denna bakgrund att bestämmelserna i skollagen om trygghet och studiero behöver förtydligas, för att säkerställa att

²¹ Se även Högsta förvaltningsdomstolen i mål nr 1593-19 om behov av lagstiftning med precision och tydlighet. Regeringen har gett Skolverket ett uppdrag om att ta fram föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet i skolväsendet ska bedrivas, dock inte på området trygghet och studiero. Uppdraget ska redovisas den 15 mars 2025.

rektorer i högre utsträckning än i dag ska vara närvarande i verksamheterna och i undervisningen. Detta är angeläget för att säkerställa att det finns rätt förutsättningar för en undervisning av god kvalitet i en trygg skolmiljö. Det ska därför förtydligas att rektorn ska ha ett ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero. Begreppet upprätthålla innebär således att rektorn behöver utöva ett verksamhetsnära ledarskap, för att få tillräckliga underlag om nuläget och kan arbeta systematiskt, operativt och förebyggande. Det som redan följer av skollagen om att huvudmannen ansvarar för att det ska bedrivas ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero i utbildningen ger inte tillräckligt lagstöd för denna fråga, anser vi.

Regeringen har förvisso gett Skolverket ett bemyndigande om att ta fram föreskrifter om det förebyggande arbetet om trygghet och studiero.²² Som vi ovan beskrivit anser vi emellertid att det för en effektiv tillsyn på området inte räcker med föreskrifter enbart om det *förebyggande* arbetet.

För att kunna *upprätthålla* studieron behöver en rektor inte bara arbeta förebyggande utan rektorn behöver också arbeta både strategiskt och operativt. I begreppet upprätthållande ingår med vårt förslag alltså såväl det förebyggande arbetet som det operativa arbetet. I verksamheter med omfattande problem behövs som ett första led mer operativa åtgärder än förebyggande åtgärder. Rektorn måste i ett sådant läge också göra en objektiv bedömning av den rådande situationen så att adekvata åtgärder kan vidtas.

Vi anser inte att en rektor kan upprätthålla trygghet och studiero utan att observera hur undervisningen fungerar och utan att vara på plats i verksamheten. Signaler om ordningsstörningar, eller om att elever kan ha behov av särskilt stöd, är förvisso sådana signaler som kan nå rektorn utan att rektorn behöver vara närvarande i undervisningen. Men många ordningsstörningar kan ju, som vi noterat, bero på såväl avsaknad av lärarens aktiva ledarskap i undervisningen eller en alltför ostrukturerad och inte tillräckligt varierande undervisning. Signaler som dessa är svårigen något som på ett objektivt sätt kan nå rektorn via läraren själv eller via elever. Elever kan förvisso signalera att stök råder i ett klassrum, men eleverna kan inte alltid, bland annat beroende på ålder och mognad, signalera att undervisningen är alltför enformig och ostrukturerad och att stök och ordningsstörningar av den anledningen förekommer. Likaså är det inte

²² 15 kap. 5 § skolförordningen.

säkert att en lärare själv signalerar till sin rektor att läraren skulle behöva kompetensutveckling och handledning för att lärarens undervisning ska fungera bättre. Av denna anledning är det viktigt att rektorn gör en egen objektiv bedömning och en nulägesanalys av rådande förhållanden.

Med en avsaknad av en objektiv nulägesanalys av lektionsklimat och skolklimate anser vi att det blir alltför lätt att endast hamna i ett åtgärdande arbete utan en föregående analys av den verkliga problem-bilden. Risken blir då att fel åtgärder vidtas och därför inte får effekt. Olika åtgärder kan behövas vidtas i en stökig miljö. I det ena fallet kan det vara aktuellt med en tillfällig omplacering av en elev, medan det i det andra fallet kan krävas mer ingripande och systematiska åtgärder inriktat på utveckling av lärarens undervisning och ledarskap. Detta är något som rektorn, med ett ansvar för upprätthållande av tryggheten och studieron behöver skaffa sig en objektiv bild av. En bristfällig undervisning, där en lärare inte har förmåga att hålla ordning, kan såklart inte resultera i att elever regelmässigt visas ut eller i att en elev omplaceras när den stökiga miljön snarare beror på lärarens bristande ledarskap under lektionen än på eleven.

Samtidigt kan det också finnas signaler om att problem inte handlar om undervisningen som sådan, utan att det handlar om mer omfattande problematiska beteenden hos enskilda elever där andra mer ingripande åtgärder måste vidtas. Sådan förhållanden anser vi också behöver undersökas närmare av rektorn så att adekvata insatser och åtgärder kan vidtas. Det kan också handla om olika grupp-sammansättningar på lektioner där en lärares förmåga eller erfarenhet inte spelar någon roll utan andra åtgärder måste vidtas, som till exempel samtal med vårdnadshavare eller ett mer aktivt arbete med konsekvenser av regelöverträdelser, vilket vi beskriver i kommande avsnitt.

Vi anser också att det är viktigt att rektorn fångar upp signaler som handlar om att lektionsklimatet skiljer sig åt mellan olika lärare på en skola. Vissa lektioner kan vara stökigare och innehålla fler moment av ordningsstörningar än andra lektioner, trots att det rör sig om samma elever. Det kan finnas signaler om att elever beter sig på olika sätt beroende på vilken lärare de har och vilken lektion de deltar på. Elever ska inte behöva finna sig i att det på vissa lektioner anses acceptabelt med upprepade ordningsstörningar, medan det på andra lektioner inte är acceptabelt. När rektorn får kännedom om sådana olika arbetssätt och förhållningssätt bland lärarna

på skolan, behöver rektorn åtgärda problematiken genom att arbeta för gemensamma arbetssätt, förhållningsätt och strukturer. Rektorn behöver också arbeta för att det finns rätt förutsättningar för varje lärare att hantera ordningsstörningar. För att ta reda på detta anser vi att rektorn behöver följa upp hur undervisningen fungerar på de aktuella lektionerna genom att observera undervisningen.

Vissa lärare kan ha arbetat tjugo år och andra endast ett år. Lärare har utöver olika lång yrkeserfarenhet även olika förmågor och erfarenheter och kan behöva utvecklas och handledas på olika sätt i arbetet. Men omvänt kan också lärare ha förmågor och en fungerande undervisning som kan behöva spridas som goda exempel bland de övriga lärarna på skolan. Ett kollegialt lärande och samarbete kan vara viktig i sammanhanget.

Med anledning av ovan anser vi att det är viktigt att rektorns uppfattning om bristande studiero inte baseras på godtyckliga uppgifter. Vi instämmer i det som empirin på området visar, att det inte alltid kan vara en enskild åsikt som ska visa på behov av åtgärder och insatser, utan åtgärder för trygghet och studiero behöver utgå från rådande förhållanden.²³

Det räcker heller inte att rektorn får signaler om studieron och tryggheten via trygghetsenkäter eller andra kartläggande enkäter på skolan. Det krävs att rektorn skaffar sig en mer objektiv bild av nuläget. Vid signaler om alltför många ordningsstörningar behöver en nulägesanalys genomföras för att avgöra varför det är stökigt innan insatser eller åtgärder vidtas. För ett sådant arbete anser vi att rektorn behöver närvara mer i såväl undervisningen som i utbildningen i stort.

Vårt förslag ska inte tolkas som att lektioner nu ska tillsynas och granskas. Det handlar inte om att rektorn ska upptäcka fel och brister hos enskilda lärare, även om sådana brister också bör uppmärksammas vid lektionsbesök. I första hand förstärker i stället föreslagen förutsättningarna för lärarna att bedriva en god undervisning genom att rektorn får ett tydligare mandat för att undersöka skolklimatet och undervisningen och därigenom kan se till adekvata åtgärder vidtas i arbetet med att upprätthålla trygghet och studiero. Det är genom ett sådant arbete vi anser att ordningsstörningar minimeras och en god skolmiljö uppnås. Lagstiftningen ställer i dag inte dessa preciserade krav på arbetet med trygghet och studiero. Vi anser att nu föreslagna förtydligade regler och före-

²³ Skolinspektionen, 2020, s. 23.

skrifter är nödvändiga för en effektiv tillsyn på området och för ett mer ändamålsenligt arbete med frågorna.

Vi anser att förslagen framför allt gör att lärare ges tid och rätt förutsättningar att ägna sig åt det de ska, det vill säga planering, genomförande och uppföljning av sin undervisning.

Vi instämmer emellertid i de synpunkter vi fått om att en rektor varken kan eller har tiden till att besöka alla lektioner och att ett ansvar att besöka lektioner inte alltid kan genomföras av rektorn. Vi har inom ramen för utredningen sett att lektionsbesök och övriga skolbesök inte alltid görs av rektorn. Det är vanligt att det är biträdande rektorer som gör lektionsbesök. Det är dock inte önskvärt att ett sådant ansvar regelmässigt ska läggas på personal inom elevhälsan eller andra lärare. Det är rektorn som får anses ha det huvudsakliga ansvaret.

Ett ändamålsenligt arbete med trygghet och studiero kräver bättre förutsättningar för rektorer.

I de dialoger vi har haft har det i flera fall framkommit att rektorer i många fall upplever att det finns en alltför stor arbetsbelastning och att nya uppdrag och krav i lagstiftningen ökar. Inte minst innebär rektorers redan stora arbetsbelastning en administrativ börda och en arbetsdag som många gånger fylls av olika möten.

Skolverket har påtalat att omsättningen av rektorer är en stor utmaning för många grundskolor i dag och att det är en trend som enligt myndigheten måste vändas, vilket vi instämmer i.²⁴

Fackförbundet Sveriges Skolledare har bland annat uttryckt att rektorer får allt större skolenheter att ansvara för. Att vara aktivt närvarande i verksamheterna och i undervisningen är därför svårt på många håll. Ett rektorsansvar kräver samtidigt att man har en relation till sin verksamhet, anser de. Rektorn behöver vara en tydlig och närvarande verksamhetsledare, men att ansvara för arbetsmiljön och god undervisning blir svårare ju längre ifrån verksamheten man kommer.

I övriga dialoger uttrycks en oro för att rektorer får för många ansvarsområden och att rektorsuppdraget blir till omöjliga uppdrag vilket leder till att bra rektorer lämnar yrket. Det finns därför be-

²⁴ Skolverket, 2024a.

hov av att reducera bland annat administrativa bördor som upptar en alltför stor tid av rektorers arbete i dag.

Samtidigt har vi också fått ta del av exempel från rektorer i större rektorsområden som inte förmedlar att de känner av tidsbrist och resursbrist för undervisningsnära ledarskap trots att de arbetar i stora skolor eller större rektorsområde. Vi ser att detta till stor del beror på att huvudmannorganisationen är organiserad med tydliga processer och samordnat arbete kring trygghet och studiero där det verksamhets- och undervisningsnära ledarskapet är centralt i sådana processer. Vi har noterat att det i organisationer som dessa finns rektorsavlastande tjänster, som till exempel administrativa chefer som biträder rektorn, vilket visat sig vara en framgångsfaktor i arbetet. I sådana verksamheter utmärks rektorsrollen av att den huvudsakliga uppgiften är att vara en närvarande pedagogisk ledare.

Regeringen har 2024 tillsatt en särskild utredare med uppdrag att bland annat föreslå åtgärder för att förbättra rektorns förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.²⁵ Syftet är att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap och minska omsättningen av rektorer. Som framgått finns flera beröringspunkter mellan rektorers ansvar för studieron och det pedagogiska ledarskapet. Vi ser det dock inte som ändamålsenligt att i vår utredning lämna förslag på detta område parallellt med det utredningsarbete som nu pågår för att förbättra rektorers förutsättningar. Vi vill dock betona vikten av att det finns resurser och förutsättningar som i högre grad än i dag möjliggör rektorns undervisnings- och verksamhetsnära ledarskap för förbättrad trygghet och studiero.

3.2 Säkerställa att läraren kan fokusera på att undervisa utan onödiga hinder

Utredningens förslag

- Skollagen ska ange att undervisning både bestäms och leds av läraren.
- Skollagen ska ange att vårdnadshavare i begränsad omfattning ska erbjudas möjlighet till inflytande över sitt barns utbildning.

²⁵ Regeringen, 2024a.

- Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att ta fram stödmaterial och en juridisk vägledning om kommunikation med vårdnadshavare. Av materialet behöver det tydligt framgå att det är lärarna som utifrån sin profession har ansvaret för undervisningen.

Detta avsnitt handlar om att säkerställa att läraren kan fokusera på att undervisa utan onödiga hinder. Inledningsvis redogör vi i 3.2.1 för gällande rätt av betydelse för att säkerställa att läraren kan fokusera på att undervisa utan onödiga hinder.

Därefter beskriver vi i avsnitt 3.2.2 vad rapporter och våra dialoger visar om lärares möjligheter att fokusera på att undervisa utan onödiga hinder. Avslutningsvis redovisas i avsnitt 3.2.3 skälen för utredningens förslag om att säkerställa att lärare ska kunna fokusera på att undervisa utan onödiga hinder.

3.2.1 Gällande rätt av betydelse för att säkerställa att läraren kan fokusera på att undervisa utan onödiga hinder

Gällande rätt om lärares ansvar för undervisningen

Skollagen anger att en legitimerad lärare eller förskollärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver.²⁶

Utöver att läraren har ansvar för sin undervisning bör i sammanhanget uppmärksammas kravet på att eleverna i de obligatoriska skolformerna genom strukturerad undervisning ska ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs. Detta för att skapa goda förutsättningar för att eleverna ska uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper eller betygskriterier som minst ska uppfyllas och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen.²⁷

Vårt förslag innebär att lärarens bestämmanderätt över undervisningen tydliggörs. Av förarbetsuttalanden gällande lärarens yrkesroll och yrkesskicklighet framgår att det är given utgångspunkt att elever inte ska riskera att få undermålig undervisning eller på annat sätt utsättas för risker i samband med undervisningen därför att

²⁶ 2 kap. 15 § skollagen (2010:800).

²⁷ 5 kap. 2 § skolförordningen (2011:185). Motsvarande bestämmelse finns inte för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

yrkesutövaren är oskicklig eller på annat sätt olämplig. En lärare måste kunna vidmakthålla sin professionella förmåga och leva upp till yrkesrollen. I detta ingår undervisningen och sådant som hör till denna. Det kan till exempel handla om förmågan att förmedla kunskaper och stödja alla elever i deras lärande, föra utvecklingssamtal och sätta betyg. Lärares ansvar för undervisningen innebär bland annat ett ansvar för att undervisningen leds och bedrivs i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet samt att mål och riktlinjer i läroplaner följs. Det förväntas att läraren inte har ett agerande som strider mot vad som anges i skollagen eller läroplanerna när det gäller skolans värdegrund och kränkande behandling.²⁸

Gällande rätt om vårdnadshavares möjligheter till inflytande

Enligt vad som hittills anges i skollagen ska vårdnadshavare till elever i de obligatoriska skolformerna erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen.²⁹

I förarbetena till skollagen framgår att eftersom vårdnadshavare är ansvariga för barnens fostran är vårdnadshavarnas möjlighet till inflytande och insyn i de obligatoriska skolformernas verksamhet självklar. Det är, enligt förarbetena, dock i förhållande till vårdnadshavarna också självklart att det är lärarna som utifrån sin profession har ansvaret för hur undervisningen planeras, genomförs och utvärderas. Av förarbetena framgår också att skälet till att skollagen inte har någon allmän bestämmelse om vårdnadshavarnas inflytande i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan ligger i linje med att vårdnadshavarnas medgivande inte behövs vid val av utbildning i dessa skolformer. Inget hindrar dock att vårdnadshavare ges ett inflytande i även i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan, där formerna bestäms på lokal nivå, enligt förarbetsuttalanden till skollagen.³⁰

²⁸ Prop. 2010/11:20 s. 57ff.

²⁹ 4 kap. 12 § skollagen (2010:800).

³⁰ Prop. 2009/10:165 s. 312f.

Gällande rätt om elevinflytande

Enligt skollagen ska elever ges inflytande över utbildningen. De ska fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem. Informationen och formerna för elevernas inflytande ska anpassas efter deras ålder och mognad. Eleverna ska alltid ha möjlighet att ta initiativ till frågor som ska behandlas inom ramen för deras inflytande över utbildningen. Elevernas och deras sammanslutningars arbete med inflytandefrågor ska även i övrigt stödjas och underlättas. Vidare anger skollagen att elever ska ges tillfälle att under skoltid behandla frågor av gemensamt intresse.³¹

Det finns också vissa regleringar i läroplanerna om elevinflytande. I läroplanerna för de obligatoriska skolformerna anges bland annat att eleverna kan utveckla sin förmåga att utöva inflytande och ta ansvar genom att delta i planering och utvärdering av den dagliga undervisningen och få välja kurser, ämnen, teman och aktiviteter. Vidare ska läraren bland annat svara för att alla elever får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll samt se till att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad. Av dessa läroplaner samt läroplanerna för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan framgår också att läraren tillsammans med eleverna ska planera och utvärdera undervisningen.³²

Till frågan om elevinflytande hör även skolans demokratiuppdrag, det vill säga att skolan ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.³³ För att fullt ut genomföra det uppdraget behöver skolan inte bara ge eleverna teoretiska kunskaper om demokrati, utan också tillämpa ett demokratiskt arbetssätt. Att fostra barn till aktiva demokratiska medborgare innefattar att ge dem inflytande och en möjlighet att påverka den egna situationen, både individuellt och i samarbete med andra.

³¹ 4 kap. 9–10 §§ skollagen (2010:800).

³² 2.3 och 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:37), 2.3 och 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:250), 2.3 och 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:251), 2.3 och 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:255), 2.3 och 2.6 förordningen (SKOLFS 2011:144) samt 2.3 och 2.6 förordningen (SKOLFS 2013:148). Den statliga Läroplansutredningen lämnar under 2025 bland annat förslag på hur de inledande delarna i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet bör ändras. Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ingår däremot inte den utredningens uppdrag, Regeringen 2023a.

³³ 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

Gällande rätt om klagomålsrutiner

Skollagen anger att huvudmannen ska ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. När huvudmannen har tagit emot ett klagomål ska huvudmannen bekräfta detta, skyndsamt göra den utredning som behövs för att kunna hantera klagomålet och återkoppla till den som har framfört klagomålet. Huvudmannen ska ha skriftliga rutiner för klagomålshanteringen och aktivt verka för att rutinerna är kända bland elever, vårdnadshavare och personal.³⁴

3.2.2 Vad rapporter och våra dialoger visar om lärares möjligheter att fokusera på att undervisa utan onödiga hinder

Vad rapporter och stödmaterial visar om lärares möjligheter att fokusera på att undervisa utan onödiga hinder

Skolinspektionen granskade 2016 om undervisningen i årskurserna 7 till 9 vid 30 skolor var utformad så att alla elever tillförsäkrades en skolmiljö som präglas av studiero. Myndigheten framhåller i sin rapport från granskningen, att det är viktigt att läraren, förutom att skapa ordning och reda i klassrummet, också skapar ordning och reda vad gäller mål och syfte med det innehåll som ska behandlas. Det är viktigt att eleverna får en undervisning med ett tydligt upplagt och tydligt presenterat lektionsinnehåll.

I rapporten beskriver Skolinspektionen att genomgående för många av de lektioner som myndigheten hade observerat var, att arbetssätt och arbetsformer i liten utsträckning varierades. Eleverna lämnades i stor utsträckning att arbeta självständigt, ett arbetssätt som kunde medföra att lärarna tappade nödvändig överblick för att kunna överväga att välja andra arbetsformer, strategier och angreppssätt när motivationen hos eleverna tryter. En konsekvens som Skolinspektionen såg var att oron i klassrummet tilltog efterhand som lektionen fortskred och att färre och färre elever ägnade sig åt de angivna arbetsuppgifterna. Läraren behöver då rikta sitt fokus på flera håll och kvaliteten i det stöd som eleverna ges riskerar att bli sämre.

Skolinspektionen anger i nämnda rapport att goda förutsättningar till studiero skapas när lektionen är väl förberedd och lärarens in-

³⁴ 4 kap. 8 § skollagen (2010:800).

ledning och instruktioner är tydliga. Goda förutsättningar till studiero skapas också när längre arbetspass innehåller omväxling i arbetssätt och arbetsformer, elever får hjälp att se samband mellan de uppgifter som ska göras och vad det är de ska lära sig. Vidare skapas goda förutsättningar till studiero när lärare följer upp och utvärderar sin undervisning och sina metoder i förhållande till det engagemang som eleverna uppvisar.³⁵

Skolverket erbjuder stödmaterial om vårdnadshavares inflytande.³⁶ Skolverket har därutöver i samarbete med forskare tagit fram stöd för lärares ledarskap i undervisningen.³⁷ Skolverket har informerat oss om att de under arbetet med det materialet har blivit varse att det finns ett mycket större behov av att stärka detta i skolorna än vad myndigheten först trodde.

Fackförbundet Sveriges Lärare publicerade 2023 en rapport om krav och påverkan på lärare från vårdnadshavares sida. Rapporten baserades på enkätundersökningar med lärare och vårdnadshavare till elever i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Här framgår bland annat att en fjärdedel av vårdnadshavarna ansåg att det delvis inte stämmer eller inte alls stämmer att det är viktigt att lärare utgår från hela klassens bästa och inte enstaka elevers bästa. Av lärarna uppgav 61 procent att det helt eller delvis stämmer att vårdnadshavare inte förstår att läraren måste se till hela klassens, och inte bara deras eget barns, bästa. Bara en procent av lärarna ansåg att det inte får några konsekvenser när vårdnadshavare anser att undervisningen på ett orimligt sätt ska vara anpassad efter just deras barn. Övriga lärare pekade på konsekvenser som att det drabbar andra elever negativt, bland annat genom att ta tid från deras rätt till stöd och hjälp, och att det ökar arbetsbelastningen, försvårar arbetet och försämrar kvaliteten på undervisningen. Det skapar också konflikter, och över en fjärdedel av lärarna uppgav att det försämrade deras möjligheter att ge vårdnadshavarens eget barn rätt stöd och hjälp.³⁸

³⁵ Skolinspektionen, 2016.

³⁶ Skolverket, 2024b och Skolverket, 2024c.

³⁷ Skolverket, 2024d.

³⁸ Sveriges lärare, 2023.

Vad våra dialoger visar om vårdnadshavare som vill påverka lärarna

I våra direktiv beskrivs hur lärare utsätts för långtgående krav från vårdnadshavare som vill påverka undervisning och betygsättning samt hur både vårdnadshavare och lärare uppfattar det som otydligt vad vårdnadshavare ska få bestämma över i skolan.

I de dialoger vi haft både med enskilda rektorer och lärare och med deras intresseorganisationer, har i stort sett alla framhållit en bild av att det finns vårdnadshavare som ”lägger sig i” alltför mycket och ofta har långtgående krav som de förväntar sig att skolan ska gå med på. När det gäller krav från vårdnadshavare verkar det vanligaste vara att påtryckningarna gäller antingen betygsättning eller stödinsatser.

I våra dialoger har vi dock fått en varierad bild av situationen. Föräldrarepresentanter som vi har pratat med har påpekat att våld och hot mot lärare tenderar att framhävas mycket i debatten och att barn och föräldrar inte, på samma sätt som lärare, har ett starkt förbund i ryggen som kan företräda deras intressen. Man måste också, säger föräldrarepresentanterna, ställa sig frågan varför föräldrar har synpunkter.

Föräldraalliansen Sverige menar att många av de medlemmar som kontaktar dem är desperata och har barn som mår väldigt dåligt i skolan, som kanske inte ens klarar av att gå dit, och som inte får det stöd eleven har rätt till. Hur de än försöker får föräldrarna inget gehör, beskriver Föräldraalliansen Sverige.

I de dialoger vi har haft har det också framkommit att klagomålen från föräldrar ofta handlar om lärare som inte ingriper i stökiga situationer, att elevens sociala och psykiska välmående hamnar mellan stolarna för att ingen i skolan tar ansvar och uppmärksammar problemen.

När det gäller krav på särskilt stöd har det i våra dialoger med huvudmän och rektorer också framkommit att vårdnadshavare nu i högre grad än tidigare kopplar in juridiska ombud och numera kan anmäla frågor om särskilt stöd i undervisningen till både till Skolväsendets överklagandenämnd och Diskrimineringsombudsmannen.

Såväl lärare och rektorer som de föräldrarepresentanter vi har träffat har dock betonat att hela problematiken inte går att lösa genom lagstiftningsåtgärder. Kraven på lärare och skolor bottnar till stor del i när vårdnadshavare har bristande förtroende för skolan

och, enligt lärarna och rektorerna, en bristfällig förståelse för skolans uppdrag och situationen i skolan. Det kan till exempel handla om att vårdnadshavare behöver förstå gruppodynamiken, hur det enskilda barnet fungerar i en grupp och vad det innebär att skolpersonalen behöver se till alla elevers behov.

Det framkommer tydligt i våra dialoger att kommunikationen och förtroendet mellan hem och skola behöver stärkas. Särskilt föräldrarepresentanterna har betonat att kontakterna mellan vårdnadshavare och skola kan upplevas som för glesa. Ett föräldramöte och ett utvecklingssamtal, som numera dessutom ofta förefaller hållas digitalt, kan vara den enda kontakt man har under en termin. Det är inte tillräckligt för att etablera en relation, vilket krävs för att man ska kunna samarbeta, framhåller de föräldrarepresentanter som vi fört dialog med. Vi återkommer nedan till hur kommunikationen mellan skola och vårdnadshavare kan förbättras genom förväntansdokument.

I våra dialoger har det också framkommit att det kunde vara en bra idé att tydliggöra i skolförfattningarna att det är läraren som bestämmer, om än för det symboliska värdet. Det är i linje med vad vi också föreslår.

Vad våra dialoger och forskning visar om inflytande frågor

I våra dialoger har de flesta som vi pratat med haft uppfattningen att elevinflytande är viktigt.

Det är väl belagt att elevinflytandet har starka positiva effekter på skolprestationer och skolklimat.³⁹

Att elever har ett inflytande i skolan innebär att beslut och åtgärder förankras hos dem som besluten och åtgärderna huvudsakligen berör, vilket är värdefullt. Något som vi dock noterat är att det exempelvis kan uppstå konflikter mellan lärare och elever om mobilförbud, som en del berättat inte accepteras av vissa elever.

Forskning pekar också på betydelsen av föräldraengagemang i sina barns utbildning och lärande och hur det hänger samman med bättre skolprestationer. I stället för att hamna i ett läge där vårdnadshavare blir ”motspelare” gäller det för skolor, rektorer och

³⁹ Yang, 2019.

lärare att vara inbjudande och få vårdnadshavare engagerade i sina barns skolgång, lärande och skolarbete.⁴⁰

3.2.3 Skälen för utredningens förslag om att säkerställa att läraren ska kunna fokusera på att undervisa utan onödiga hinder

Lärarens ansvar för och bestämmande över undervisningen ska vara tydligt

Vi föreslår att skollagens definition av undervisning ska ändras så att det framgår att undervisning både bestäms och leds av en lärare eller förskollärare.

Vårt uppdrag gäller enligt utredningsdirektiven inte förskolan. I denna del har vi dock valt att ändå inkludera förskolan. Det bör, enligt vår uppfattning, vara oproblematiskt att tydliggöra även förskollärares bestämmande över undervisningen i förskolan.

Enligt vårt förslag ska lagtexten ange att läraren ”bestämmer”, trots att ordvalet i våra utredningsdirektiv i denna del handlar om att läraren beslutar. Skälet till att vi förordar begreppet bestämmer är att man i den offentliga förvaltningen gör skillnad på begreppen ärende och faktiskt handlande, där faktiskt handlande bland annat brukar exemplifieras med en lärare som genomför en lektion. Ett ärende leder till ett beslut. Ett faktiskt handlande är att utföra uppgifter som inte är ärenden och inte leder till beslut. Att undervisningen är faktiskt handlande gör att begreppet som ska användas i den aktuella bestämmelsen är bestämmer och inte beslutar, anser vi.

Det vi vill uppnå med våra förslag i denna del är, att om man i en dialog mellan hem och skola kan konstatera att läraren och vårdnadshavaren har olika uppfattning om undervisningen, ska kommunikationen inte fastna i en diskussion om vem som ska bestämma vad. Det ska i stället vara tydligt för alla parter att det på denna nivå, det vill säga i förhållande till vårdnadshavaren, är läraren som har ansvaret och bestämmer. I de fall vårdnadshavaren anser att lärarens undervisning inte är godtagbar är det rektorns ansvar att undersöka hur det ligger till och därefter vidta de åtgärder som krävs, antingen

⁴⁰ Sungwon 2022, Castro m.fl., 2015, Ma, X., Shen, J., Krenn, H.Y. et al. 2016.

ge läraren förutsättningar till förändring eller ge ett tydligt svar till vårdnadshavaren om hur rektorn ser på lärarens undervisning.

Ett förtydligande i lagstiftningen innebär inte att lärarens beslutsmandat ska vara oinskränkt. Lärare planerar och genomför sin undervisning i enlighet med sitt uppdrag och utifrån sin professionella kompetens. Läraren ska också, även fortsättningsvis, vara skyldig att informera och samarbeta med vårdnadshavare och ge elever inflytande.

Gränserna för vårdnadshavares möjligheter till inflytande ska tydliggöras

Vi föreslår att skollagen ska ändras, så att det ska framgå att vårdnadshavare i *begränsad omfattning* ska erbjudas möjlighet till inflytande över sitt barns utbildning.

Inledningsvis vill vi betona att det inte är en acceptabel ordning att lärares arbetsmiljö påverkas negativt av påtryckningar och krav från vissa vårdnadshavare, när ett gott samarbete för elevens bästa är det som man allra helst vill uppnå. Det är samtidigt viktigt att framhålla att när vårdnadshavare påtalar sina barns rättigheter som följer av lagstiftning eller överklagar beslut så är det inte påverkansförsök gentemot en lärare.

En effekt av för stora påtryckningar från vissa vårdnadshavare är att detta riskerar att leda till en minskad likvärdighet mellan elever och försämrade förutsättningar för skolan att uppfylla sitt kompensatoriska uppdrag.⁴¹ När vissa vårdnadshavare försöker påverka lärare finns en viss risk för att elever med starka, verbala och engagerade vårdnadshavare gynnas på bekostnad av elever vars vårdnadshavare inte har samma förutsättningar att driva sitt barns intressen.

Som nämnts ovan framgår av förarbetsuttalanden till skollagen att det är självklart att det är läraren som utifrån sin profession har ansvaret för hur undervisningen planeras, genomförs och utvärderas.⁴² Vi anser att dessa förarbetsuttalanden ger stöd för uppfattningen att bestämmelsen är avsedd att tillämpas på så vis att vårdnadshavares möjligheter ska vara begränsade. Vi menar därför att den ändring som vi föreslår snarast är att betrakta som ett förtydligande av vad som redan är gällande rätt. Förtydligandet är nöd-

⁴¹ 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

⁴² Prop. 2009/10:165 s. 313f.

vändigt mot bakgrund av vad som framkommit om att möjligheten i vissa fall har övertolkats och att lärare utsätts för otillbörliga påverkansförsök av vissa vårdnadshavare.

Vi vill också betona att vårdnadshavare har möjlighet att framföra synpunkter på undervisningen genom huvudmannens rutiner för klagomålshantering, se ovan under gällande rätt.⁴³

Samtidigt vill vi framföra, att även om en lärare har en yrkeskompetens som elever och vårdnadshavare saknar, betyder inte det att det alltid bedrivs en undervisning av god kvalitet. Varje rektor behövs också uppfylla sitt ansvar att ge läraren förutsättningar att kunna leva upp till ansvaret, vilket vi i förgående avsnitt beskrivit att rektorn ska göra genom ett undervisningsnära ledarskap.

Om det här inte fungerar, det vill säga om en lärare till exempel lägger upp undervisningen på ett sådant sätt att studiero inte råder, behöver vårdnadshavare även i fortsättningen naturligtvis kunna lyfta frågan. Lärarens ansvar för undervisningen innebär sammanfattningsvis inte att undervisningen kan bedrivas hursomhelst. Att undervisningen är av god kvalitet och ligger inom de krav som gäller, är något som rektorn inom ramen för det pedagogiska ledarskapet ytterst ansvarar för.

Vi anser att elevers rätt till inflytande är en värdefull del av det svenska skolväsendet som bör värnas och bevaras. Att få sin röst hörd, bli lyssnad på och utöva inflytande är gynnsamt för elevers skolprestationer, utveckling av demokratiskt medborgarskap och för skolans ethos eller skolklimat.⁴⁴ Det ska inte blandas samman med att skolan därmed intar ett ”låt-gå”-förhållningssätt eller att elever tillåts bestämma för mycket.

I och med att vi föreslår att det ska klargöras i skollagen att det är läraren som bestämmer över sin undervisning anser vi att gränserna för elevinflytandet i undervisningen kommer att bli tydligare. Vi anser att skollagen då får en ändamålsenlig och balanserad reglering avseende lärares bestämmanderätt och elevinflytande.

Vi ser en avgörande skillnad mellan elevers och vårdnadshavares påtryckningar här, i det avseendet att det i mycket högre grad ligger i lärarens uppdrag att ta diskussionen med en elev. Som vuxen, och som en del i arbetet med att förmedla och förankra respekt för de demokratiska värderingarna, ska läraren kunna förklara för eleven

⁴³ 4 kap. 8 § skollagen (2010:800).

⁴⁴ Mager & Novak, 2012.

innebörden av demokrati och värdet av att respektera demokratiskt fattade beslut och regler. I förhållande till vårdnadshavare har lärare däremot inte ett sådant ansvar. En lärare ska inte behöva ägna någon avsevärd del av sin tid, varken arbetstiden eller fritiden, till den här typen av diskussioner med vårdnadshavare.

Slutligen vill vi betona vikten av ett alltför stort ansvar inte ska läggas på elever att göra det som i grunden är lärarens uppgift, nämligen att planera och genomföra undervisningen. Det är läraren som fullt ut ska säkerställa att det centrala innehållet i ämnet behandlas och att se till att undervisningen har ett upplägg som gynnar trygghet och studiero.

Det finns behov av ytterligare stöd som klargör gränserna för vårdnadshavares möjligheter till inflytande

Vårt utredningsarbete har visat att såväl vissa vårdnadshavare som vissa elever har en felaktig uppfattning om gränserna för vad vårdnadshavare ska ha inflytande över.

Skolverket erbjuder, som nämnts ovan, stödmaterial om vårdnadshavares möjligheter till inflytande. Vi föreslår dock att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att se över och förtydliga detta stöd, bland annat genom en juridisk vägledning. Av stödmaterialen och den juridiska vägledningen behöver det tydligt framgå att det är läraren som utifrån sin profession bestämmer över undervisningen och har ansvaret för hur undervisningen planeras, genomförs och utvärderas. I uppdraget till Skolverket ska också ingå att genomföra implementeringsinsatser för att öka kunskapen om gränserna för vad vårdnadshavare har möjlighet att påverka. Detta är särskilt viktigt i förhållande till bestämmelserna om elevens behov av särskilt stöd där vårdnadshavares medverkan är viktig.

Vi anser att den här situationen behöver hanteras genom två typer av åtgärder. Det krävs författningsändringar avseende lärarens mandat att bestämma över sin undervisning, och vårdnadshavares rätt till inflytande. Det krävs också en starkt samverkan och kommunikation mellan hem och skola, bland annat genom förväntansdokument, se mer nedan.

En god och förtroendefull relation mellan hem och skola är av stor vikt för elevernas utveckling, lärande och välbefinnande. Vi

lämnar i det här betänkandet också flera förslag som syftar till att stärka den relationen.

Däremot anser vi inte att det är motiverat att vårdnadshavare ska kunna påverka i en sådan omfattning som några har beskrivit i dialoger med oss. Den huvudsakliga anledningen till att även vårdnadshavaren enligt skollagen har en rätt till visst inflytande i utbildningen är för att en vårdnadshavare är sitt barns rättsliga ställföreträdare. Inte minst när det gäller frågor om särskilt stöd är vårdnadshavares medverkan viktig.

Regelverket på skolområdet är utformat utifrån förutsättningen att en stor del av vårdnadshavarens uppgifter och ansvar övertas av skolan när barnet vistas där. Vårdnadshavaren är normalt inte närvarande i skolan och kan bara i mycket begränsad omfattning utöva sitt tillsynsansvar under skoldagen.⁴⁵ Naturligtvis är det angeläget att vårdnadshavare och skola samarbetar, men i skolan är det skolpersonalen som ansvarar för barnet.

Ett barn har rätt att uttrycka sin mening, och den som fattar beslut för ett barns räkning har en skyldighet att i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.⁴⁶

Läraren är närvarande i skolan, har en pedagogisk utbildning och kännedom om det regelverk som ska följas när det gäller undervisningens upplägg och innehåll. Läraren har därmed bättre förutsättningar än en vårdnadshavare att på ett opartiskt sätt se till hela elevgruppens behov. I sammanhanget bör också noteras att skolan också har ett kompensatoriskt uppdrag, vilket innebär att en strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁴⁷ Det kompensatoriska uppdraget handlar inte bara om skillnader mellan olika barns egen förmåga och fallenhet, utan om alla slags skillnader, också sådana som har sin grund i till exempel socioekonomiska faktorer eller familjerelationer.

⁴⁵ Jfr. 6 kap. 2 § föräldrabalken (1949:381).

⁴⁶ Detta gäller både vårdnadshavare och skolpersonal, se 6 kap. 11 § föräldrabalken (1949:381) och 1 kap. 10 § skollagen (2010:800).

⁴⁷ 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

3.3 Möjliggöra för lärare att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar på ett mer effektivt sätt

Utredningens förslag

- Skollagen ska ange att läraren får visa ut en elev ur undervisningslokalen utan att först ha uppmanat eleven att ändra sitt uppförande när det är fråga om en allvarlig händelse där det förekommit hot eller våld eller kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier.
- Skollagen ska ändras så att dokumentationskravet för kvarsittningar och utvisningar tas bort.
- Skollagen ska ange att rektorn ska se till att det finns förutsättningar för skolans personal att vidta de tillfälliga och omedelbara åtgärder som krävs för att tillförsäkra elever och personal trygghet och studiero.
- Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att, i samråd med Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten tillhandahålla praxis och komplettera befintliga stödmaterial om hur skolpersonal kan agera i akuta situationer, eller i andra problematiska elevärenden.

Detta avsnitt handlar om att möjliggöra för lärare att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar på ett mer effektivt sätt. Frånvaro av ordningsstörningar är en central och viktig del för studieron.

Inledningsvis redogör vi i avsnitt 3.3.1 för gällande rätt när det gäller lärares möjligheter att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar. Därefter beskriver vi i avsnitt 3.3.2 vad våra dialoger visar om lärares möjligheter att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar. Därefter redovisas i avsnitt 3.3.3 skälen för utredningens förslag och bedömning om att möjliggöra för lärare att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar på ett mer effektivt sätt.

3.3.1 Gällande rätt om lärares och annan personals möjligheter att hantera ordningsstörningar och andra situationer

Allmänna befogenheter för personalen

Skollagen ger i dag ger lärarna möjlighet att agera på ett antal olika sätt för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Lärare får under vissa förutsättningar besluta om olika disciplinära åtgärder, och all personal får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att säkra tryggheten och studieron för eleverna. Bestämmelsen anger numera också att detta innebär en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.⁴⁸ Fram till 2022 var det bara vissa personalkategorier som fick vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder, men nu gäller bestämmelsen skolans personal. Skollagen kräver att varje åtgärd måste stå i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

I samband med de ovan beskrivna ändringarna i skollagen om personalens möjligheter att agera för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero, fick Skolverket ett regeringsuppdrag som bland annat innebar att ta fram stöd för skolans personal att agera i svåra situationer samt informera om lagstiftningen och följa utvecklingen inom området. Detta material blev klart 2023.

Utvisning och kvarsittning

Skollagen anger i dag att en lärare får visa ut en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan från undervisningslokalen för högst återstoden av ett undervisningspass, om eleven stör undervisningen eller på annat sätt uppträder olämpligt, och eleven inte har ändrat sitt uppförande efter uppmaning från läraren. Om en lärare har vidtagit åtgärden att visa ut en elev från undervisningslokalen, ska den åtgärden enligt vad som hittills gäller dokumenteras skriftligt av den lärare som genomfört åtgärden.⁴⁹

⁴⁸ 5 kap. 6 § skollagen (2010:800).

⁴⁹ 5 kap. 7 § och 24 § skollagen (2010:800).

Under samma förutsättningar får en lärare eller rektor besluta att en elev ska stanna kvar i skolan under uppsikt högst en timme efter att skoldagens undervisning har avslutats eller infinna sig i skolan högst en timme innan undervisningen börjar.

Om en elev vid upprepade tillfällen stör ordningen eller uppträder olämpligt, eller om eleven gör sig skyldig till en allvarigare förseelse, ska rektorn se till att saken utreds. Skolan ska också samråda med elevens vårdnadshavare.⁵⁰ Den utredningsskyldighet som rektorn har innebär ett ansvar för att känna till om en elev återkommande stör ordningen eller uppträder olämpligt på något annat sätt. Rektorn måste genom denna utredningsskyldighet se till att lärare och annan personal uppmärksammar varje elevs situation och har så pass god kännedom om den att de är medvetna om när en elevs beteende leder till upprepade eller allvarliga problem.

3.3.2 Vad våra dialoger visar om lärares möjligheter att hantera mer frekventa och regelmässiga ordningsstörningar

I våra möten med lärare och rektorer och med deras intresseorganisationer har det framkommit blandade synpunkter på vilka hinder som finns för arbetet med trygghet och studiero. De synpunkter som framförts har dels handlat om situationer som mer löpande och dagligen kan behöva hanteras, som till exempel att det kräver onödig administration att visa ut en elev ur klassrummet, dels situationer om de mer allvariga och problematiska situationer som kan uppstå, där skollagen i dag utgör vissa hinder i arbetet. Den sistnämnda frågan återkommer vi till i kapitel 4. Vårt fokus i detta avsnitt ligger på de mindre ingripande disciplinära åtgärderna och den reglering som påverkar det dagliga arbetet i skolan.

Den stora majoriteten av de vi har pratat med anser att lärares dokumentationsbörda generellt behöver minskas, men det är inte alla som upplever att just dokumentationen av disciplinära åtgärder är speciellt betungande. En stor andel av de tillfrågade delar ändå den bild som ges i våra direktiv, att kravet på att dokumentera även mindre ingripande åtgärder krånglar till arbetet i onödan. Det skulle kunna leda till att man drar sig för att agera på det sätt situationen

⁵⁰ 5 kap. 9 § skollagen (2010:800).

kräver, eller att man bryter mot reglerna genom att agera utan att dokumentera det.

I våra dialoger framförs att det i verkligheten är långt ifrån alla disciplinära åtgärder som vidtas som faktiskt dokumenteras. Flera lärare har berättat för oss att de brukar visa ut elever ur klassrummet kortare stunder utan dokumentation. Att dokumentera varje utvisning skulle vara orimligt betungande och är helt enkelt ogörligt, resonerar lärare vi pratat med. De gör i stället en egen avvägning av situationens allvar och börjar dokumentera sina åtgärder först när de gör bedömningen att en elev har svåra eller återkommande problem som kan behöva utredas vidare.

Det kanske vanligaste skälet till att en elev lämnar klassrummet under en lektion är att läraren och eleven mer eller mindre i samförstånd kommer överens om att eleven ska gå ut en stund och ”springa av sig.” Ofta kan eleven själv avgöra när eleven känner sig lugnare och är beredd att komma tillbaka och delta i undervisningen. Det gör att denna typ av åtgärd inte alltid ses om en disciplinär åtgärd i egentlig mening där dokumentation ska krävas.

Den andra synpunkten är att det heller inte i sig är dokumentation som avgör huruvida man som lärare väljer att visa ut en elev ur klassrummet eller inte. Det är snarare det faktum att det inte går att släppa ut vissa elever i korridoren utan tillsyn. Ställer en elev till oreda i klassrummet är det sannolikt att oredan fortsätter i korridoren och utan resurser eller annan personal som kan ta vid i korridoren går det av den anledningen inte att visa ut en elev.

Samtidigt har vi också träffat lärare och rektorer som anser att varje disciplinär åtgärd bör dokumenteras, eftersom de annars inte har förutsättningar att bedöma när en situation har blivit så allvarlig att mer ingripande åtgärder kan bli nödvändiga. Om det blir aktuellt att varna, omplacera eller stänga av en elev, eller om eleven eller vårdnadshavare skulle göra en anmälan till Skolinspektionen, vill man för sin egen skull ha en skriftlig dokumentation av det som har hänt. En del lärare säger att de skulle dokumentera alla disciplinära åtgärder de vidtog även om inte lagen krävde det. En del rektorer uppger också att de skulle efterfråga en sådan dokumentation av sina medarbetare oberoende av lagens krav.

Ett annat argument mot att begränsa dokumentationsplikten är att om enskilda, i sig mindre ingripande, åtgärder inte dokumenteras, skulle det kunna leda till att ingen uppmärksammar när en situation

blir allvarlig. Efter upprepade mindre incidenter kan man komma till ett skede när mer ingripande åtgärder behöver vidtas, och då kanske den nödvändiga dokumentationen inte finns på plats. Som framgått känner några av de vi har träffat en oro för detta.

Sena ankomster kan vara ordningsstörande moment i undervisningen

Regeringen lyfter i våra direktiv specifikt frågan om elever som kommer för sent till en lektion ska ges tillgång till undervisningslokalen om det stör andra elevers studiero. De här är något som i dag inte är uttryckligen reglerat. Frågan har också berörts i våra dialoger. Det har inte framkommit önskemål om fler disciplinära åtgärder för just denna situation eller att specifikt sena ankomster är ett problem som är större än andra problem med ordningsstörningar. Det har däremot framhållits att vissa lärare låter elever ”smyga in” vid sen ankomst och att de lärarna inte har problem med att fortsätta lektionen. Vid lämpligt tillfälle ser dock läraren till att genast ta upp orsaken till den sena ankomsten med eleven och vid upprepade sena ankomster lyfter läraren problemet med vårdnadshavare.

Därutöver har det framkommit att inget hindrar att lärare redan i dag inte släpper in sena elever vid vissa inledande genomgångar för att andra elever inte ska bli störda under just detta moment.

Det har också framförts att lärarens situation i klassrummet inte skulle underlättas med krav på låsta dörrar. Det är inte den typen av åtgärder som krävs för denna typ av ordningsstörande beteende. Elever i glesbygd, där kommunikationer till skolan inte är lika förutsebart som i exempelvis större städer med tätare förbindelser mellan skola och hem, eller elever i svåra hemsituationer där det kan finnas olika förklaringar till sen ankomst, skulle kunna drabbas hårt om sena ankomster generellt reglerades med krav på låsta dörrar i skollagen. Nämnas kan också att för skolor med många elever i behov av skoltaxi, exempelvis specialskolor och anpassade grundskolor, finns också en problematik med förseningar på grund av att skoltaxis kan ha en bristande punktlighet.

Synpunkter om personalens allmänna och särskilda befogenheter

På senare år har en stor fråga i den allmänna skolpolitiska debatten handlat om att lärare upplever otrygga och orimliga arbetsmiljöer. Det har också, som vi nämnt ovan, fastslagits i ett antal rapporter på området. Samtidigt har det från flera håll framförts att det råder en osäkerhet bland lärare och skolpersonal om vilka ingripanden som är tillåtna vid elevers regelöverträdelser eller andra oönskade beteenden och särskilt frågan om fysiskt ingripande har framhållits som problematisk. Frågan om fysiskt ingripande var också en rättslig fråga som fick stort utrymme i de regeländringar som tillkom på området 2022.⁵¹

Frågan har även berörts i de dialoger vi haft i utredningen. Som vi uppfattat saken från dessa dialoger handlar en del av problematiken om att en lärare ibland lämnas ensam med ansvaret för att ingripa vid regelöverträdelser och dessutom står ensamt ansvarig för de konsekvenser som ska följa. Det finns varken utarbetade rutiner eller dialoger med skolledningen om dessa frågor. Situationerna kan skapa oro, inte minst om det handlar om ett fysiskt ingripande eller ett ingripande gentemot en elev med våldskapital. Det finns de som av olika skäl, varken vågar eller har fysisk möjlighet att ingripa i ett våldsamt slagsmål, eller agera gentemot en hotfull elev, även fast läraren vet att lagstiftningen i och för sig tillåter ingripanden.

I våra dialoger har det vidare förts fram att lärare befarar att de kommer bli föremål för anmälningar och utredningar hos olika myndigheter. Att lärare och personal blir föremål för olika utredningar skapar för en del en oro i fråga om hur man ska tillrättavisa och hur man får ingripa utan att bli anmäld och eftersom man inte vill bli föremål för utredningar. Detta kan göra att man avstår från att ingripa på ett sådant sätt som egentligen skulle krävas. Att en lärare drar sig för att ingripa betyder dock inte alltid att man är osäker på att man har laglig rätt att ingripa. Även om man vet hur man ska ingripa och vad som är tillåtet, framstår ändå en för omfattande administrativ hantering av händelsen och efterföljande utredningar om saken som orimlig.

I de dialoger vi haft har det inte framkommit att lärarna vill ha utökade befogenheter på området. Det har snarare, med emfas, framhållits att lärare inte vill ha fler eller mer ingripande befogen-

⁵¹ DS 2021:13 och prop. 2021/22: 160.

heter att ingripa fysiskt eller större möjligheter att agera mer auktoritärt eller disciplinärt gentemot elever. Ingen vill hamna i sådana situationer. Det är inte så, framhåller lärare i våra dialoger, att man vill ingripa mer än vad som är tillåtet i dag, utan snarare att lärare vill ha mer stöd och utbildning samt mer konkret stöd gällande befintlig lagstiftning och den praxis som finns. Det handlar om att ha rätt förutsättningar för att denna typ av situationer ska kunna hanteras genom att veta hur och på vilket sätt ett ingripande lämpligen bör ske.

I dialoger med oss kan också noteras att osäkerheten som råder på området inte är enhällig. Å ena sidan föreligger osäkerhet om ingripanden, särskilt fysiska ingripanden. Å andra sidan har minst några uttryckt att det tvärtom inte råder osäkerhet om frågorna och att de vet hur de kan ingripa.

3.3.3 Skälen för utredningens förslag om lärares möjligheter att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar

Lärare ska vid allvarliga händelser få visa ut en elev utan att först ha uppmanat eleven att ändra sitt uppförande

Vi föreslår att skollagen ska ange att en lärare ska få visa ut en elev från undervisningslokalen utan att först ha uppmanat eleven att ändra sitt uppförande, när det är fråga om en allvarlig händelse där det förekommit hot eller våld eller kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier.

Det är enligt vår uppfattning inte en rimlig ordning att lärare i allvarliga situationer först ska behöva uppmana en elev att ändra sitt uppförande. Lärare behöver ha en bra arbetsmiljö för att kunna bedriva undervisning utan för många avbrott och eleverna behöver studiero. Vi ser dock, precis som också framförts i våra dialoger, att en utvisning eller andra tillfälliga eller omedelbara åtgärder ofta kräver att det finns rätt förutsättningar på plats, till exempel att det kan behövs finnas tillgänglig personal för att ta emot en elev som blivit utvisad eller att det finns någon på skolenheten att ringa vid akuta eller svårare situationer.

Lärare ska inte behöva dokumentera att en elev har fått utvisning eller kvarsittning

Som vi beskrivit ovan i gällande rätt behöver en lärare som visar ut en elev från undervisningslokalen eller ger en elev kvarsittning i dag dokumentera den disciplinära åtgärden skriftligt. Vi anser, i likhet med de synpunkter som förts fram, att det är en onödig administrativ börda och föreslår att dokumentationskravet ska tas bort.

Vi har delvis förståelse för den synpunkt som lyfts att det finns risk för att signaler om problematiska beteenden inte uppmärksammas i tid. Om en elev till exempel återkommande blir utvisad ur klassrummet kortare stunder eller flera längre stunder, kommer eleven till slut att ha gått miste om mycket undervisningstid. Milda men frekventa ordningsstörningar kan också vara ett tecken på att det finns en djupare problematik i elevens situation som behöver hanteras. Naturligtvis är det viktigt att sådant inte passerar obemärkt. Vi bedömer dock inte att en skriftlig dokumentation av varje enskild utvisning eller kvarsittning är vare sig en nödvändig eller en tillräcklig åtgärd för att säkerställa detta.

Den här problematiken uppmärksammas redan i dag i skollagen. Om en elev vid upprepade tillfällen stör ordningen eller uppträder olämpligt, eller om eleven gör sig skyldig till en allvarigare förseelse, ska rektorn se till att saken utreds. Skolan ska också samråda med elevens vårdnadshavare.⁵²

Den utredningsskyldighet som rektorn har innebär ett ansvar för att känna till om en elev återkommande stör ordningen eller uppträder olämpligt på något annat sätt. Rektorn måste alltså se till att lärare och annan personal uppmärksammar varje elevs situation och har så pass god kännedom om den att de är medvetna om när en elevs beteende leder till upprepade eller allvarliga problem. Det här kravet gäller även om dokumentationsplikten för utvisning och kvarsittning avskaffas.

Konsekvensen av vårt förslag blir alltså inte att skolan inte längre behöver uppmärksamma om en elev upprepat stör ordningen i skolan. Det är fortfarande rektorns ansvar att se till att ha kunskap om detta, så att rektorn kan uppfylla sin skyldighet att utreda saken. I det ansvar vi ovan föreslagit om rektorns undervisningsnära ledar-

⁵² 5 kap. 9 § skollagen (2010:800).

skap och ansvar att följa upp undervisningen ingår denna typ av problem att uppmärksamma.

De mer ingripande åtgärderna omplacering, placering utanför den egna skolenheten och avstängning ska alltså även fortsättningsvis dokumenteras skriftligt av den som genomför dem. Vi kommer i kapitel 4 att beskriva de mer ingripande disciplinära åtgärderna närmare och föreslår där ytterligare ändringar som syftar till att undanröja hinder i arbetet med trygghet och studiero. När det gäller regelmässiga och frekventa ordningsstörningar som exempelvis sena ankomster ser vi dessutom att detta är exempel på sådana ordningsstörningar som tydligare kan hanteras och åtgärdas inom ramen för skolregler och konsekvensplan, som vi beskriver i avsnitt 3.4.

Med anledning av de dialoger vi haft, ser vi emellertid behov av att lärare och personal i högre grad än i dag behöver ges bättre förutsättningar att hantera ordningsstörningar och vidta tillfälliga och omedelbara åtgärder, vilket vi i följande avsnitt beskriver närmare.

Rektorn ska se till att det finns förutsättningar för personalen att vidta de åtgärder som krävs för att tillförsäkra trygghet och studiero

Vi föreslår att skollagen ska ange att rektorn ska se till att det finns förutsättningar för skolans personal att vidta de tillfälliga och omedelbara åtgärder som krävs för att tillförsäkra eleverna och personalen trygghet och studiero.

Som vi uppfattat saken råder sammanfattningsvis ingen större tveksamhet bland lärarna om att man *får* agera, utan snarare en tveksamhet om med *vilka åtgärder* man *bör* och *kan* vidta, både utifrån proportionalitet och lämplighet. Tveksamheten kan dock vara större med till exempel utåtagerande elever där oro och risk finns för att situationen eskalerar vid ”fel” åtgärder. Här noterar vi också att Arbetsmiljöverket har redovisat att rektorer och skyddsombud beskriver arbetet med elever i behov av särskilt stöd som den främsta källan till hot och våld i sina skolor. Arbetsmiljöverket beskriver att det finns otydliga rutiner, brist på stöd och handledning från skolledning eller förvaltning eller att personal anger att de känner sig otillräckliga i arbetet med elever i behov av särskilt stöd.⁵³

⁵³ Arbetsmiljöverket, 2024.

Vi har vidare noterat att hantering av ordningsstörningar och ingripanden rent allmänt verkar uppfattas olika och att ledarskapet och stöd i arbetet skiljer sig från skola till skola. Vi anar att lärares osäkerhet är mer framträdande i verksamheter där det inte finns ett samordnat arbete med gemensamma förhållningssätt och rutiner för dessa frågor och där lärare lämnas ensamma i arbetet med att lösa bekymmersamma situationer.

När det gäller skolpersonalens befogenheter att vidta disciplinära och andra särskilda åtgärder, som vi redogjort för ovan under gällande rätt, anser vi att den nu gällande lagstiftningen är tydlig, ändamålsenlig och väl avvägd. Vi kan konstatera att när det gäller de senast genomförda lagändringarna angående fysiskt ingripande ligger det i sakens natur att det ännu inte finns tillgång till någon omfattande praxis. Detta kan dock inte föregripas genom ytterligare författningsändringar. Vi behöver helt enkelt avvakta och ge en mer belysande praxis tid att utvecklas. Samtidigt ger förarbetenas utförliga resonemang ett gott och användbart stöd för tolkningen av den senast tillkomna regleringen. Det gäller i synnerhet befogenheten att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar och andra ordningsstörningar. Kravet på proportionalitet är både rimligt och nödvändigt, bland annat med hänsyn till skollagens barnrättsperspektiv och de krav som barnkonventionen ställer på skoldisciplinära åtgärder, anser vi.

Vi ser dock, med hänsyn till den problembild om den osäkerhet som nu råder om frågorna finns skäl för ytterligare förtydligande i skollagen. Härutöver ser vi behov av en komplettering av befintligt stödmaterial på området. Båda förslagen beskrivs i det följande.

Vårt första förslag innebär att förtydliga regleringen om omedelbara och tillfälliga åtgärder på sådant sätt att rektorn får ett ansvar att se till att skolans personal har de förutsättningar som krävs för att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder för att tillförsäkra elever och personal trygghet och studiero. För att i det dagliga arbetet kunna hantera ordningsstörningar behöver det finns rätt resurser och förutsättningar för arbetet och detta ansvar ska inte ligga på lärare att själva lösa. Enligt vår uppfattning är det angeläget med ett förtydligat lagstöd med utpekat ansvar för frågorna. Det som redan följer av skollagen om att huvudmannen ansvarar för utbildningen och när det finns brister ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas,

samt att rektorn ansvarar för det pedagogiska arbetet vid skolenheten, ger inte tillräckligt lagstöd för denna fråga, anser vi.

Den nu föreslagna bestämmelsen tar framför allt sikte på att reducera hinder i arbetet för händelser eller situationer som kräver mer akuta eller omedelbara insatser där personal av olika skäl varken hinner eller vågar ingripa. I detta arbete anser vi att det med hänsyn till arbetsmiljö och trygga ingripanden tydligt måste framgå i skollagen att rektorn, i egenskap av ansvarig för verksamheten och personalen vid skolenheten, har ansvar för att säkerställa förutsättningarna gällande tillfälliga och omedelbara åtgärder. Det kan till exempel handla om att rektorn ser till att en lärare eller läraravlastande personal finns tillgänglig i akuta situationer som när en elev måste visas ut ur klassrummet, att personal som befinner sig i svåra situationer har möjlighet att ringa någon på skolenheten för stöd och avlastning samt att det finns tydliga rutiner, arbetssätt och förhållningsätt för skolans personal som anger hur man ska agera och ingripa.

Tanken är dock inte att bestämmelsen ska ses som ett nytt krav på att anställa mer personal, även om detta naturligtvis kan vara påkallat på en del skolenheter. Det kan också handla om en omfördelning av arbetsuppgifter för befintlig personal eller kompetensutvecklingsinsatser för personalen gällande exempelvis fysiska ingripanden. Det är värdefullt att rektorn initierar och involverar all skolpersonal i att arbeta fram en gemensam policy och gemensamma arbetssätt, samt att skolan tillhandahåller tydliga stödstrukturer för lärare i att hantera svåra fall.

Behov och förutsättningar kan på skolenheterna naturligtvis skilja sig åt och ändras över tid. Det kan exempelvis finnas behov av att säkerställa att det finns upprättade handlingsplaner, gemensamma rutiner samt att kompetensutveckling erbjudits lärare och annan personal i svåra elevärenden som en långsiktig åtgärd. Det kan givetvis också vara att så rektorn både tillfälligt och långsiktigt behöver rikta ytterligare resurser i form av avlastande personal i verksamheter där det finns mer omfattande problem. Inte minst kan behov finnas för tillfälliga och akuta insatser från exempelvis elevhälsan.

Samtidigt finner vi att det inte bara är eleverna som ska tillförsäkras trygghet och en god arbetsmiljö. En lärare ska också ha förutsättningar att bedriva en undervisning utan för många omfattande ordningsstörningar och utan att själv bli utsatt för hot eller kränk-

ningar. Det är centralt att framhålla att lärare och annan personal inom skolväsendet har ett samhällsviktigt uppdrag och funktion och det därför är av yttersta vikt att de tillförsäkras en säker och trygg arbetsmiljö.

En viktig utgångspunkt i lagstiftningen är den proportionalitetsbedömning som ska göras när en lärare vidtar disciplinära och andra särskilda åtgärder. Särskild hänsyn måste tas till barnets bästa. Att barnets bästa ska vara utgångspunkt innebär att den lärare som avgör om en åtgärd ska vidtas, till exempel om en elev ska visas ut ur klassrummet, måste göra sin bedömning med utgångspunkt i vad som är bäst för de elever som berörs av åtgärden.

En lärare kan till exempel mötas av elever i sin undervisning där elevens beteende enbart är riktat mot läraren och där det i sådana fall krävs att eleven exempelvis visas ut ur klassrummet för att läraren ska kunna fortsätta sin undervisning. Det är därför viktigt att rektorn ser till att rätt förutsättningar finns även för lärare att kunna agera i sådana fall.

Det finns behov av ytterligare stödmaterial om ingripanden i akuta situationer

Vi föreslår att Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att, i samråd med Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, tillhandahålla praxis och komplettera befintliga stödmaterial om hur skolpersonal kan agera i svåra situationer, eller i andra problematiska elevärenden.

Vår uppfattning, som nämnts innan, är att det inte råder en tveksamhet om att personalen får agera eller ingripa fysiskt. Däremot finns det en tveksamhet om hur lärarna *bör* eller *kan* agera, både utifrån proportionalitet och lämplighet. Ifall med exempelvis utåtagerande elever eller våldsamma elever, råder snarare en oro och osäkerhet för risken att ett ingripande på fel sätt kan förvärra och eskalera situationen, vilket i sig inte bara innebär ökad risk i stunden utan också föranleder anmälningar gentemot lärare eller personal.

Det är rimligt att anta att stödmaterial från Skolverket från 2023 (se ovan) ännu inte fått genomslag. Vi ser dock ändå ett behov av att konkretisera det befintliga stödmaterial. Det gäller till exempel hur svåra situationer utifrån olika typer av elevgrupper bör hanteras och exempel på konkreta åtgärder om hur personal kan

och bör agera i exempelvis våldsamma situationer. Ett stöd i dessa frågor kan inte enbart rikta in sig på ett förebyggande arbetet med att bemöta och förhålla sig till elever med exempelvis neuropsykiatriska diagnoser utan behöver också handla om stöd och råd i akuta situationer som kan involvera hot, kränkningar eller våld. Stödmaterialen bör exempelvis även belysa och problematisera innebörden av å ena sidan en nödvärnssituation, å andra sidan andra brådskande ordningsstörande situationer.

Därför förslår vi att regeringen ska ge Skolverket, Skolinspektionen, och Specialpedagogiska skolmyndigheten i uppdrag att komplettera befintliga stödmaterial om hur skolans personal kan agera i akuta situationer, eller i andra problematiska elevärenden. Stödmaterialen behöver också kompletteras med nytillkommen praxis i frågorna, vilket Skolinspektionen behöver bidra med.

Övrig personal i verksamheten kan avlasta lärare i arbetet med trygghet och studiero

I de dialoger vi haft har många uttryckt att det behövs fler resurser i skolan. Problembilden som uttrycks är dock inte bara att det behövs mer personal i allmänhet utan framför allt personal som har utbildning och har rätt kompetens för de frågor man är anställd för att arbeta med.

De allra flesta uttrycker att det förvisso är främst lärare som behövs, även om det bland annat har framförts från fackförbundet Sveriges Lärare att resurser för olika situationer kan vara välfungerande. Skolverket har också noterat detta i arbetet med läraravlastande tjänster.⁵⁴

I de dialoger vi haft har vi särskilt uppmärksammat hur organisationen i verksamheter ser ut där det inte framhållits att resursbrist är ett stort problem. Framträdande där, tillsammans med ett undervisningsnära ledarskap har vi noterat bland annat är, att det finns anställda resurser som verkar avlastande i arbetet för såväl rektorer som lärare. Administrativa chefer som stöd för rektorns arbete har vi redan nämnt. För arbetet med trygghet och studiero har vi i övrigt sett och hört om goda exempel på skolor där det finns elev-

⁵⁴ Skolverket, 2024e.

assistenter, skolmentor, resurspedagog, socialpedagoger, lärarassistenter och heltidsmentorer.

Vi anser också att de som undervisar på akutskolor kan verka avlastande i arbetet med trygghet och studiero för de lärare som undervisar på skolenheten. Vi skriver mer om akutskolor i kapitel 4.

Vi betonar också att rektorn behöver organisera sin skola och avsätta resurser så att lärare kan få stöd och hjälp när elever i undervisningssituationer betar sig på ett ordningsstörande sätt. Läraren kan i vissa situationer behöva hjälp av någon annan personal för att komma till rätta med situationen runt en elev så att undervisningen för de andra eleverna kan fortsätta. Den avlastande personalen kan vid sådana situationer hjälpa till att föra eleven till en annan plats, sätta sig bredvid eleven för att hjälpa eleven, eller vid en våldsammare händelse hjälpa till att visa ut eleven från klassrummet, eller ha tillsyn i korridoren vid en utvisning. Vi har även noterat att en annan central och viktig funktion är att det i vissa skolor är organiserat så att en lärare alltid kan ringa någon annan på skolenheten efter hjälp då det av någon anledning behövs förstärkning under en lektion, då läraren exempelvis kan behöva visa ut en elev eller att när en konfliktfylld situation behöver tas över av någon annan.

Arbetet med att avlasta lärare handlar bland annat om att verka trygghetsskapande och arbetsuppgifterna kan till exempel inkludera att röra sig och befinna sig i korridorer och övriga utrymmen för att fånga upp elever som är försenade till en lektion eller som på grund av andra orsaker rör sig i korridoren. Varma, omtänksamma och lyhörda vuxna som också kan uppträda med en tydlig auktoritet och professionellt bemötande är viktigt.

Ibland kan det vara relevant att anställa läraravlastande personal eller kompletterande kompetens som inte har direkt erfarenhet av arbete i skolan utan snarare erfarenhet av arbete med barn och unga i olika sammanhang. Det skulle kunna röra sig om socialsekreterare, fritidsledare, socialpedagoger som kan vara till stor nytta i skolan. Skolans uppdrag är ibland större än lärarnas uppdrag och då kan det behövas personal dels för att avlasta lärare, dels för att kunna erbjuda ett stöd till elever som inte primärt ligger inom lärarens uppdrag. För arbetet krävs många gånger formell kompetens och utbildning. Inte minst utvecklingen med rekrytering av barn och unga till kriminella nätverk aktualiserar behov av fler vuxna med olika bakgrund i skolan.

I sammanhanget bör framhållas att det är det främjande och förebyggande arbetet som leder till ett positivt skolklimat där all personal, inklusive alla lärare, har ett positivt, varmt och stöttande förhållnings- och arbetssätt i bemötande och samspel med elever. Ett auktoritativt ledarskap, vilket vi i kapitel 4 beskriver närmare, bygger på positiva och stöttande relationer med elever och ställer samtidigt höga men rimliga förväntningar och krav. Det skapar trygghet, ordning och studiero för elever och sätter gränser när det behövs.

Skollagen anger redan i dag att rektorer ansvarar för sin enhets inre organisation och även ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov.⁵⁵ Vi ser att användningen av denna typ av funktioner och avlastande personal i arbetet med trygghet och studiero behöver omgärdas av flexibla lösningar.

Den tydligaste framgångsfaktorn vi ser i arbetet med läraravlastande tjänster ligger framför allt i väl organiserade och ordnade verksamheter där rektorn utövar ett undervisningsnära ledarskap (som vi beskrivit ovan) genom vilken rektorn fångar upp såväl brådskande som långsiktiga behov som finns i verksamheten. Genom detta får rektorn signaler om rådande förhållanden i verksamheten och kan göra nödvändiga resurstillsättningar, som till exempel se till att det alltid finns lämplig och utbildad personal som kan hjälpa till i ordningsstörande situationer. Samtidigt behöver det finnas en beredskap och flexibilitet att kunna omlokalisera en sådan person eller funktion då denne under en viss tid kan behöva närvara på vissa lektioner för att under en annan period behöva närvara på annan plats i verksamheten.

Vårt förslag om att i skollagen ange att rektorn ska se till att rätt förutsättningar finns för skolans personal att vidta de åtgärder som krävs för att tillförsäkra trygghet och studiero bör innebära att nödvändiga resurser i förekommande fall avsätts för att tillsätta läraravlastande personal när det finns sådana behov.

Vi lämnar ytterligare förslag som syftar till att det inte ska finnas onödiga hinder för mer ingripande disciplinära åtgärder för trygghet och studiero i kapitel 4.

⁵⁵ 2 kap. 10 § skollagen (2010:800).

3.4 Åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero med hjälp av skolregler

Utredningens förslag

- Skollagen ska ange att det ska finnas skolregler för varje skolenhet. Skolreglerna ska beslutas av rektorn och förankras hos eleverna. De ska innehålla en plan för konsekvenser vid överträdelser av reglerna.
- Rektorn ska säkerställa att det på varje skolenhet finns gemensamma rutiner och förhållningssätt i arbetet med skolreglerna.

Detta avsnitt handlar om att varaktigt förbättrad trygghet och studiero bland annat kan åstadkommas med skolregler.

Inledningsvis redogör vi i avsnitt 3.4.1 för gällande rätt om ordningsregler som ett verktyg för trygghet och studiero. Därefter beskriver vi i avsnitt 3.4.2 för vad rapporter och våra dialoger visar om ordningsregler som ett verktyg för trygghet och studiero. Avslutningsvis redovisas i avsnitt 3.4.3 skälen för utredningens förslag om att åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero med hjälp av skolregler.

3.4.1 Gällande rätt om skolornas ordningsregler som ett verktyg för trygghet och studiero

Skollagens nuvarande bestämmelser om ordningsregler och bakgrunden till dem

Skollagens nuvarande bestämmelser om ordningsregler innebär ett krav på att ordningsregler ska finnas för varje skolenhet. Ordningsreglerna ska tas fram, följas upp samt vid behov omarbetas under medverkan av eleverna. Ordningsregler ska beslutas av rektorn.⁵⁶

Bestämmelsen om ordningsregler var nyligen föremål för utredning och efterföljande ändring i skollagen 2022.⁵⁷ Regeringen gav 2020 en utredare i uppdrag att ta fram ett förslag till en nationell plan för skolans arbete med trygghet och studiero. Utredaren skulle också lämna förslag som säkerställer ett fungerande regelverk om

⁵⁶ 5 kap. 5 § skollagen (2010:800).

⁵⁷ Prop. 2021/22: 160.

trygghet och studiero i skolan.⁵⁸ I utredningen konstaterades bland annat att det fanns skäl att ändra bestämmelserna om ordningsregler i skollagen, eftersom bland annat Skolinspektionens och Skolverkets rapporter visat att det förelåg brister i arbetet med ordningsregler.⁵⁹

Bestämmelserna om ordningsregler infördes med den nuvarande skollagen, som trädde i kraft 2010. Betydelsen och innebörden av bestämmelsen om ordningsregler kan tyckas självklar, men det framgår inte av skollagen vad ordningsregler betyder, vad de ska innehålla för slags regler och vad de ska syfta till. Varför syftet med bestämmelsen om ordningsregler inte konkretiserades och förklarades närmre framgår inte i förarbetena till skollagen. Möjligen kan det förstås mot bakgrund av att skolan kommunaliserades 1991, vilket innebar att en stor del av ansvaret för skolan överfördes från staten till kommunerna. Statens ansvar och detaljstyrning överlämnades då till huvudmännen att lokalt besluta om och 2010 års skollag skulle utgöra en ramlag med principer och mål för utbildningen. Att bestämmelser i skollagen i många delar saknar detaljeringsnivå är därför inte unikt eller avvikande för just bestämmelsen om ordningsregler. Behovet av en bestämmelse om ordningsregler togs heller varken upp av Skollagskommittén eller Skollagsberedningen. Det går heller inte att finna några motiv i förarbetena till läroplanerna.⁶⁰

Arbetsmiljön i skolan berördes emellertid, om än kortfattat i förarbetena till skollagen. Det konstaterades bland annat att det fanns många skolor där det förekom olika former av kränkningar, skadegörelse och bristande studiero och där arbetsmiljön inte fungerade samt att skolor hade problem på området.⁶¹ En liknande problembild om stökiga skolor som finns i dag fanns alltså redan när 2010 års skollag utarbetades. Det framhölls också i förarbetena att det fanns ett behov att stärka reglerna om arbetsmiljön i skolan, vilket också gjordes i skollagen. Det var dock inte med bestämmelsen om ordningsregler som reglerna om arbetsmiljön i skolan stärktes, utan genom att en hänvisning till arbetsmiljölagen infördes.

Syftet med skolors ordningsregler förtydligades dock ytterligare i förarbetena till den ovan nämnda ändring om ordningsreglerna från 2022. Det konstaterades att genom att låta ordningsreglerna vara en del av det förebyggande arbetet kan en samsyn nås om

⁵⁸ Regeringen, 2020.

⁵⁹ Ds 2021:13 s. 169ff.

⁶⁰ DS 2009:25, SOU1992:94, prop. 1992/93:220, prop. 2001/02:14 och prop. 2009/10:165.

⁶¹ DS 2009:25 s 374ff.

gemensamma förhållningssätt, vilket även är kopplat till de normer och värden som ska präglade skolmiljön. På så sätt kan arbetet med ordningsreglerna även bidra till det övergripande värdegrundsarbetet.⁶²

Ändringen innebar att bestämmelsen om ordningsregler i skollagen förtydligades om att skolor ska följa upp i vilken utsträckning ordningsreglerna följs och, om det finns brister, ta reda på orsaken till dessa. Eftersom elevernas delaktighet i arbetet med att ta fram ordningsregler visat sig vara svag, men samtidigt en viktig grundförutsättning för god regelefterlevnad, förtydligades också ett krav på elevernas medverkan i arbetet med ordningsregler.

3.4.2 Vad rapporter och våra dialoger visar om ordningsregler som ett verktyg för trygghet och studiero

Det finns rapporter som visat att det i dag finns skolmiljöer där kulturer skapats där det anses acceptabelt att bryta mot ordningsregler och andra normer för uppförande. I fokus för den allmänna debatten har inte minst stått de brottsförebyggande aspekterna av god regelefterlevnad och dess betydelse för att förhindra utveckling av negativa normbrytande beteenden. Skolan har framhållits som en viktig aktör i det arbetet.⁶³

Skolinspektionen har bland framhållit att både lärare och elever fortfarande upplever regelefterlevnaden i skolorna som låg och att det i dag skapats skolmiljöer där allvarliga fall av stök och bråk inte får några konsekvenser, och där personalen inte vågar eller upplever sig förhindrade att ta ansvar och gripa in vid regelöverträdelser. Skolinspektionen har vidare framfört att användandet av ett hårdare språkbruk har blivit normaliserat på vissa skolor, vilket ökat risken för kränkningar och otrygghet både på nätet och i den fysiska miljön. Skolinspektionen har sett exempel på skolor med hårt språkbruk, tuffa jargonger och där bråk och konflikter mellan elever är vardag.⁶⁴

En liknande problembild har beskrivits av bland annat fackförbundet Sveriges Lärare, som beskriver skolmiljöer med omfattande problem med våld, trakasserier, kränkande behandling och skadegörelse som en vanlig vardag i vissa skolor. Hanteringen av elevers ordningsstörande beteenden upplevs som besvärlig och som ett

⁶² Prop. 2021/22:160 s. 91f.

⁶³ Se exempelvis Skolverket, 2023.

⁶⁴ Skolinspektionen, 2024a.

ökat negativt inslag i lärarnas arbetsbelastning.⁶⁵ Även Arbetsmiljöverket har sett en ökad inströmning av klagomål om arbetsmiljön i skolor och har 2024 avslutat en inspektion bland landets grund- och gymnasieskolor.⁶⁶ Denna samlade problembild utgör därför en given utgångspunkt för vår analys.

För att utreda frågan om det som för närvarande benämns ordningsregler har vi samlat information och synpunkter från olika fackliga intresseorganisationer och myndigheter. Vi har därutöver haft avstämningar med referensgrupper bestående av lärare och rektorer samt tagit del av kunskaper från utredningens sakkunniga och experter. Vi har också pratat med elever på några kommunala grundskolor och en fristående grundskola, några vårdnadshavare till barn på grundskolor samt gjort en genomgång av några skolors olika dokument om ordningsregler. Vi har också kompletterat vårt underlag med Skolinspektionens kvalitetsgranskningar, där myndigheten bland annat undersökt skolors arbete med ordningsregler.⁶⁷

Vi har i utredningsarbetet genomfört en grundlig analys av hur skolor i dag arbetar med sina regler, men det är inte möjligt att ge en entydig nationell bild. Vi har dock sett många exempel på en hög grad av variation av olika regler och tillämpningar.

Vi kommer i det följande redogöra för de iakttagelser, och synpunkter som vi noterat angående att bestämmelsen om ordningsregler behöver förtydligas, för att bli ett mer ändamålsenligt verktyg i arbetet med trygghet och studiero.

Övergripande regler för hela skolenheten handlar ofta om värdegrundsfrågor och trivsel

En relativt vanlig företeelse vi sett är att skolenheter ofta har övergripande regler för hela skolenheten, vilka benämns ”skolans ordningsregler” och har beslutats av rektorn. Ett vanligt innehåll i dessa är till exempel regler om respektfullt bemötande mot andra, regler om att ersätta förstörd egendom i skolan samt regler om att inte äta medhavd mat på vissa platser eller förbud mot att ha på sig ytterkläder eller keps inomhus. På vissa skolor följs sådana över-

⁶⁵ Lärarnas riksförbund, 2021.

⁶⁶ Arbetsmiljöverket, 2024.

⁶⁷ Skolinspektionen, 2016 och Skolinspektionen, 2020.

gripande regler av angivna konsekvenser som inträffar när regler överträds, men inte på alla skolor som har denna sorts regler.

Bilden av att det redan finns bestämda och formulerade regler för skolenheten bekräftas också av samtal med lärare och rektorer i vår referensgrupp. Det som anges i skollagen om att ordningsreglerna ska utarbetas under medverkan av eleverna förefaller därför inte helt tillämpliga i praktiken. Däremot har vi i samtalen fått vetskap om att det finns klassrumsregler eller gruppregler som utarbetas med eleverna, vilket vi återkommer till nedan.

Ordningsreglerna brukar framför allt handla om tre större kategorier av regler där den ena kategorin handlar om värdegrundsfrågor, den andra kategorin handlar om ordning och den tredje handlar mer om etikettsregler eller allmänna trivselseformuleringar. Ibland finns en samling ordningsregler för hela skolan, men ibland finns också ytterligare ordningsregler på gruppnivå och i särskilda utrymmen.

Inom samma skolenhet kan det finnas flera olika regler som ofta saknar legitimitet

Olika regler på skolenheter har vi noterat inte alltid benämns som ordningsregler även om det är bestämmelserna om ordningsregler i skollagen man syftar på. Vissa skolor kallar ordningsreglerna för ”skolregler”, ”trivseregler” eller bara ”regler”. Vår uppfattning är att det inte är säkert att reglerna som finns på en skolenhet är kända för vare sig elever eller vårdnadshavare trots att det finns en förväntan om en sådan kännedom. Vårdnadshavare, precis som några elever, ställer sig faktiskt frågande när vi frågar om de kan berätta om vilka ordningsregler som gäller på deras skola. De känner helt enkelt inte till reglerna.

Eleverna vi pratar med uppger emellertid att de känner till vissa ordningsregler på deras skola. De refererar framför allt till de regler som gäller i klassrummet, eller på vissa lektioner. Dessa regler har tagits fram och formulerats av eleverna tillsammans med lärare, mentor eller handledare och revideras med viss regelbundenhet.

Vi har sett att det inte är säkert att klassrumregler stämmer överens med de skolövergripande reglerna om sådana också finns. De stämmer heller inte alltid överens med grupper eller klasser emellan på en och samma skola. Eleverna har i dessa fall haft känne-

dom om reglerna i gruppen eller klassen men inte haft kännedom om de övergripande ordningsreglerna som funnits.

Vi har också sett exempel på många och detaljerade klassrumsregler som till exempel regler om suddkastning, regler om klassrummets pennor eller förbud mot att äta majs kakor på rasten.

Samtliga elever vi pratar med lyfter synpunkten att många regler de stöter på i skolan är obegripliga och dåliga. Exempelvis nämns att förbud mot ytterkläder eller mössa inomhus blir orimlig att följa när skolan inte har tillräcklig uppvärmning i klassrummen vintertid. Likaså upplevdes en regel om att en elev måste ställa sig långt fram i klassrummet och be klassen om ursäkt vid sen ankomst som en dålig regel. En annan elev beskriver ett ”pennskrinns-förbud i klassrummet” och ”förbud mot paraply” som regler som den eleven upplever som onödiga och fåniga.

Eleverna framhåller också att regler som de uppfattar som orimliga inte bara skapar ett motstånd mot den som bestämt reglerna. Det skapas också en vilja att bryta mot reglerna och en vilja att komma åt de luckor som finns i regelverket. Eleverna inser att det finns beteenden som inte är tillåtna men vill ändå agera på och utmana vissa regler för att visa på regelns orimlighet. Om det till exempel råder suddkastningsförbud prövar man snarare att kasta pennor eftersom att kasta penna inte är uppställt som ett förbud. Elever uppger också att orimliga eller obehövligen regler inte skapar något incitament att följa reglerna, eftersom de inte ser att det finns något egentligt syfte med att ha reglerna.⁶⁸

Vi har också sett exempel på lärarspecifika regler eller klassrumsregler som vi anser kan ifrågasättas och som inte bör vara föremål för en nationell lagstiftning. Det kan till exempel handla om pennskrinnsförbud i klassrummet eller att otillåtet prat i klassen alltid leder till en utvisning ur klassrummet. Denna typ av regler gäller inte alltid på alla lektioner på en skola, utan kan formuleras lokalt av enskilda lärare. Vissa skolor har regler om att stå på led utanför klassrummet som en gemensam regel för hela skolan, andra skolor har det inte som en gemensam regel, men regeln kan ändå finnas i vissa klassrum för vissa lärare.

En ytterligare iakttagelse vi gjort är att det inte alltid finns en tydligt formulerad beskrivning av de konsekvenser som kan akti-

⁶⁸ Se även Thornberg, 2006 och Thornberg, 2010 samt Skolverket, 2018, som framhåller liknande synpunkt.

veras när överträdelser sker, framför allt inte för regler som gäller i klassrum eller på gruppnivå.

Det kan ibland saknas både formulerade centrala regler och eller konsekvenser för sådana regler.

Den huvudsakliga bristen som vi har noterat under utredningsarbetet är att de regler som är centrala att formulera och upprätthålla på varje skolenhet i många fall varken finns uppställda som regler eller att det inte finns angivna konsekvenser av beteenden som bryter mot reglerna.

Regler om ordningsstörande beteenden under lektioner eller kränkningar och hot har antingen inte formulerats alls, alternativt endast i enskilda grupper och saknar ofta en beskrivning av konsekvenser. Vi har sett exempel på att en skola kan ha tydligt formulerade konsekvenser för en elev som äter en medhavd smörgås i skolan, men samtidigt inte har en tydligt formulerad konsekvens som aktiveras för en elev som upprepat stör undervisningen eller betar sig illa.

Elever har i dialog med oss framfört att det ändå inte spelar någon roll vilka regler som finns eftersom det inte händer något när man bryter mot reglerna, vilket vi anser visar exempel på att det förvisso kan finnas regler på en skola, men däremot inte konsekvenser som aktiveras vid regelöverträdelser.

Vi noterar att det kan vara svårt för elever att komma ihåg och följa omfattande detaljerade regelverk, särskilt om skolan inte förankrar reglerna med eleverna, tydliggör vad reglerna står för och förklarar vilka konsekvenser som följer av överträdelser av reglerna. Om reglerna dessutom väcker irritation noterar vi också risken för ökade konfliktytor i arbetsmiljön mellan personal och elever vilket inte är önskvärt för en trygg och god arbetsmiljö.

När det gäller att regler kan variera inom en och samma skolenhet har vi sett att en klass eller grupp kan ha formulerat förbud mot att slåss, medan en annan klass eller grupp på samma skolenhet inte har formulerat den regeln eftersom en sådan regel betraktas som självklar och därför onödig att formulera som en regel. Regel om förbud mot att springa och uppehålla sig i korridoren under skoldagen kan vara en uttalad och formulerad regel för en grupp, men inte för en annan. En tillsägelse om att inte springa i korridoren kan därför väcka irritation och en yta för konflikt eftersom det för en elev inte är uttalat att det råder ett allmänt förbud mot att springa

i korridoren och eleven därför inte upplever sig ha brutit mot någon regel.

Att regler skiljer sig åt mellan olika klasser och grupper kan givetvis ha sina förklaringar, i den mån reglerna till exempel handlar om plats- eller ämnesspecifika situationer som kräver särskilda regler. Det kan till exempel handla om lektioner med farliga maskiner, giftiga substanser eller andra moment som inkluderar säkerhetsrisker i undervisningen. Att det råder fotoförbud i skolans omklädningsrum under gymnastiklektion är ett annat sådant exempel. I sådana situationer är det en självklarhet att det måste formuleras tydliga säkerhetsregler eller specifika regler vid särskilda lektionsmoment och där likadana regler givetvis inte behöver formuleras på andra platser eller lektioner.

Det är dock inte denna typ av regler som framträder när vi tittat närmre på varför det finns olika ordningsregler för olika klasser eller grupper på dessa skolenheter.

Att reglerna skiljer sig åt inom en skolenhet verkar snarare förklaras av att framtagandet av regler sker utan skolgemensamt syfte och samordning och i stället lämnas enskilt till varje klass eller grupp att själva bestämma. De övergripande skolregler, om sådana finns och som kanske redan har bestämts av skolledningen, är inte nödvändigtvis samma regler som gäller i klassrum eller på gruppnivå. Eleverna och även lärare har i dessa fall fått fritt utrymme att formulera ordningsregler utan att ha ett egentligt syfte med de regler som ska formuleras.

Resultatet ser vi, blir en samling regler, ofta detaljerade, som skiljer sig åt från grupp till grupp på en och samma skolenhet. Det kan bli uddlöst om det dessutom, som vi sett exempel på, finns konsekvensplaner som gäller endast för överträdelser mot de skolövergripande reglerna, men inte för reglerna på klassrums- eller gruppnivå. Det försvårar en "hela-skolan"-ansats där ett gemensamt förhållnings- och arbetssätt behöver råda och skapar i stället inkonsekvenser, både gällande regler och hur de upprätthålls. Det står helt enkelt inte klart för eleverna vad som är tillåtet eller inte.

Samtidigt är det oklart vilket syfte många av de skolövergripande ordningsreglerna har. De handlar i många fall om regler såsom förbud mot förtäring av mat på skolområdet, förbud mot ytterkläder inne, förbud mot privata saker i skolan eller regler som i ett exempel formulerats att elever ska uppträda "lugnt och schysst" mot

andra elever. De övergripande ordningsregler som vi har sett gestaltar mer en allmän trivsel, men är samtidigt ofta förenade med beskrivna konsekvenser.

Det finns olika åsikter om ordningsregler

I så gott som i alla våra kontakter med intresseorganisationer, myndigheter och utredningens referensgrupp med lärare och rektorer har det framhållits att det är angeläget att skolor arbetar mer tydligt och strukturerat med regler och gemensamma förhållningsätt inom skolorna.

Många har dock särskilt lyft att begreppet konsekvenstrappa, som anges i våra utredningsdirektiv, är ett problematiskt begrepp, som kan leda till svårigheter med tillämpningen av konsekvenser. Det befaras att själva ordalydelsen av begreppet skulle komma att innebära att skolor tolkade begreppet som ett krav på strängare konsekvenser vid varje upprepad regelöverträdelse, oavsett vad det är för regelöverträdelse. Flexibiliteten för skolor att själva avgöra vilka åtgärder som ska vidtas vid regelöverträdelser har i dialog med oss framhållits som viktigt. Det måste till exempel finnas en möjlighet att tillrättvisa en elev muntligt vid flera olika tillfällen för smärre förseelser utan att det till slut måste resultera i en tillfällig omplacering.

När det gäller lärares möjligheter att ingripa vid ordningsstörningar finns det, visar våra dialoger, lärare som känner rädsla, men vi har samtidigt fått en mer nyanserad bild i samtal med vår referensgrupp, intresseorganisationer och i samtal med lärare under våra skolbesök. Lärare har bland annat uttryckt att de varken är rädda för att ingripa eller känner osäkerhet om de befogenheter och mandat som finns. En lärare uttrycker att det inte handlar så mycket om ett problem med själva ingripandet i sig, utan snarare brist på tid och resurser. Om läraren är på väg till lektion och hör eller ser att händelser inträffar i korridoren är det knappast besvärligt eller obehagligt att tillrättvisa en elev, men tiden finns inte alltid eftersom läraren kan ha en lektion och en grupp av elever som väntar i korridoren på att få komma in på lektion.

Fackförbundet Sveriges Lärare uttrycker bland annat att läraren själv måste kunna välja åtgärder vid regelöverträdelser i klassrummet

eftersom det ligger i professionens autonomi. Fackförbundet Sveriges Skolledare har särskilt uttryckt att det inte är så att ”skolorna sitter och rullar tummarna” eller inte agerar tillräckligt kraftfullt när allvarliga händelser inträffar. Det huvudsakliga problemet i sammanhanget kan snarare handla om att det kan saknas resurser eller andra adekvata verktyg för olika allvarliga händelser och situationer som uppstår. I avsnitt 3.4 har vi redogjort för förslag som syftar till att undanröja onödiga hinder för relevanta disciplinära åtgärder.

Av de rapporter som finns på området har särskilt framhållits att när eleverna är väl medvetna om vilka regler som gäller i skolan är det också lättare för skolans personal att uppmana eleverna att följa reglerna och vid behov ge en konsekvens ifall en elev bryter mot reglerna. Regler som är väl förankrade och som elever uppfattar som begripliga, rimliga och rättvisa gör också att eleverna upplever ökad rättssäkerhet i skolan. De accepterar i högre grad att bli uppmanade att följa en regel som de känner till och att få en konsekvens för överträdelse av en regel som de känner till.⁶⁹

Även Skolforskningsinstitutet framhåller vikten av att undervisa om de regler som finns för att de ska fungera väl. Det är avgörande för om de ska följas eller inte.⁷⁰

3.4.3 Skälen för utredningens förslag om att med hjälp av skolregler åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero

Skolregler ska ersätta ordningsregler

Vi föreslår att det som nu heter ordningsregler i stället ska heta skolregler.

För att reglerna i skolan ska bli ett bra verktyg anser vi att det behöver råda en samsyn inom varje skolenhet om vilka reglerna är, vad de står för och att de är skolgemensamma och gäller alla elever på skolenheten. Vi anser också att arbetet med att se till att reglerna efterlevs kräver att skolans personal har gemensamma förhållnings-sätt och rutiner för arbetet med skolreglerna och överträdelser av reglerna.

⁶⁹ Skolverket, 2018.

⁷⁰ Skolforskningsinstitutet, 2021.

Vi anser att begreppet ordningsregler inte är ett tillräckligt adekvat begrepp. Vi har tidigare nämnt att begreppet ordningsregler i ett internationellt perspektiv är ett avvikande begrepp för de effekter man vill åstadkomma gällande studiero. Innebörden av begreppet ordningsregler har vi också noterat omgärdas av alltför många olika föreställningar, vilket vi beskrivit ovan. Det kan å ena sidan finnas ett synsätt att regler på en skola endast ska handla om ordning i klassrummet, å andra sidan en uppfattning att ordningsregler mer ska handla om övergripande allmänna trivselregler.

Vi anser att det är viktigt att regler på en skola ska kunna användas både som ett verktyg för att minimera ordningsstörningar eller andra olämpliga beteenden i undervisningen, och samtidigt kunna användas för att gestalta samhällliga normer och värden i stort så att normbrytande beteenden som innebär negativa och otillåtna handlingar inte får fäste i skolans miljö.

Att reglerna ska kallas skolregler i stället för ordningsregler låter kanske som semantik. Men faktum är att regler som inte är förhandlingsbara, bland annat regler om att det råder förbud mot våld, hot, kränkningar och skadegörelse i skolans hela miljö anser vi måste vara formulerade regler för varje skola, även om det kan tyckas vara självklara regler som redan framgår av andra dokument. Enligt vår uppfattning måste reglerna på skolorna i högre utsträckning förmedla och förankra respekt för de lagar och andra regler som gäller i samhället. I det ingår att reglerna behöver gestalta förväntade bemötanden och beteenden gentemot varandra och regler om ansvar för sin och andras psykiska och fysiska arbetsmiljö. Framför allt måste reglerna vara skolgemensamma. Detta uppfattas inte som självklara inslag i det nuvarande begreppet ordningsregler.

Som vi beskrivit ovan ger nuvarande bestämmelser i skollagen om ordningsregler, eller förarbetsuttalanden till dessa bestämmelser, varken en förklaring till eller vägledning om vad som är det egentliga syftet med begreppet ordningsregler, vad reglerna ska innehålla och gestalta. Det leder till att tolkningarna av bestämmelsen enligt vår uppfattning blir alltför vid.

Skolregler ska inte leda till att en mängd olika regler om ordning i klassrummet ska formuleras, men heller inte till en mängd olika trivselregler för skolenheten. Det behöver i första hand formuleras färre, övergripande men väl avvägda regler som handlar om såväl ordning på lektioner, som regler som gestaltar samhällliga normer

och värden. Om det inte finns något syfte med ordningsregler, att de endast formuleras utan ett mål med reglerna, alternativt lämnas till enskilda grupper att själva besluta om ser vi att det blir svårt att nå en samsyn eller förståelse om vad reglerna ska vara till för och varför det är viktigt att följa reglerna som finns på en skola.

Framför allt anser vi att de regler som ska råda på en skola måste ha ett skolgemensamt syfte och arbete. De ska användas för ett positivt skolklimate, trygghet och studiero, och samtidigt bidra till att elever tillägnar sig demokratiska värderingar och normer. Det ska stå klart att regler på en skola gäller för hela skolenheten och att all personal i skolan arbetar med regelefterlevnad genom gemensamma rutiner och förhållningssätt.

Ett ändrat begrepp till skolregler anser vi tydligt signalerar en bättre ordning gällande både reglernas innehåll och arbetet med reglerna. Med skolgemensamma regler som gäller för hela skolan får också lärare och annan personal tydligare och ökade mandat att vidta de tillfälliga och omedelbara åtgärder de behöver vidta och riskerar inte att lämnas ensamma i arbetet med att upprätthålla lokala och oklara regler som varken är förankrade i verksamheten i övrigt eller hos skolledning. Gemensamma ställningstaganden och förhållningssätt anser vi kan stödja den enskilda läraren i vilka tillfälliga och omedelbara åtgärder som förväntas vidtas och ger bättre förutsättningar för arbete med regelöverträdelser.

Alla skolor ska ha en plan för konsekvenser vid överträdelser av skolreglerna

Vi föreslår att det ska finnas en plan för konsekvenser vid överträdelser av skolreglerna.

Olika typer av regler och normer är fundamentala och viktiga för att samhället i stort ska fungera. Regelverk och normer är inte bara viktigt för ett samhälle utan också centralt för att grupper i samhället, stora som små, ska fungera och kunna samarbeta. Lika viktigt är att sådana regelverk har konsekvenser som aktiveras när reglerna bryts. Att alla skolor har regler och konsekvenser som aktiveras när de bryts anser vi är en grundläggande och viktig del av arbetet med trygghet och studiero. Att regler i skolan och tillämpningen av dessa är centrala för det förebyggande arbetet för områdena trygghet och studiero framhålls också av flertalet rapporter på området.

Även Brottsförebyggande rådet framhåller vikten av att formulera tydliga förväntningar på elevernas beteenden och införa principfast användning av konsekvenser när det handlar om att komma till rätta med negativa normbrytande beteenden i det brottsförebyggande arbetet.⁷¹

Vi instämmer i de synpunkter som exempelvis framhållits av fackförbundet Sveriges Lärare gällande begreppet konsekvenstrappa, se ovan. Vi anser också att det är angeläget att lagstiftningens val av begrepp måste framstå som klar och tydlig. Det är viktigt, anser vi, att inte i lagtexten införa ett begrepp som riskerar att missförstås, som att endast vissa åtgärder vid regelöverträdelser skulle vara tillåtna på grund av en uppställd konsekvenstrappa.

Begreppet ”trappa” av åtgärder är något som tidigare ifrågasatts och vållat problem i skollagstiftningen då vissa bestämmelser om disciplinära åtgärder tidigare inte kunde vidtas utan en mindre ingripande åtgärd först hade vidtagits. Det var mot bakgrund av denna problematik som en sådan konstruktion av trappa togs bort i lagstiftningen, så att de akuta och omedelbara åtgärder som krävdes i vissa fall, kunde vidtas direkt utan föregående åtgärder.⁷²

Mot denna bakgrund anser vi inte att en liknande konstruktion av en ”trappa” ska återinföras i skollagstiftningen. Vi anser inte att begreppet konsekvenstrappa blir ett tillräckligt tydligt begrepp för att beskriva de konsekvenser som ska aktiveras vid regelöverträdelser. Vi befärar att begreppet kan missförstås på sådant sätt att skolor anser sig förhindrade att vara flexibla i valet av åtgärder vid regelöverträdelser. Vi ser också en risk att alltför ingripande konsekvenser kan aktiveras trots att händelsen som sådan inte är särskilt allvarlig. Det kan vara svårt att förutse vilka regelöverträdelser som kan komma att ske och det är inte säkert att upprepade överträdelser alltid kan hanteras på samma sätt. Precis som att det ibland inte finns någon annan möjlig åtgärd än att en mer ingripande disciplinär åtgärd aktiveras direkt kan det också ibland finnas skäl för upprepade tillsägelser, till exempel om mindre allvarliga ordningsstörningar sker vid flera men olika tillfällen.

Vårt förslag innebär i stället att det ska ställas krav på skolenheter att formulera en plan för de konsekvenser (konsekvensplan) som beskriver de åtgärder som aktiveras när regelöverträdelser sker av

⁷¹ Brottsförebyggande rådet, 2024a.

⁷² Ds 2021:13 s. 244ff. och prop. 2021/22:160 s. 166ff.

de gemensamma skolreglerna. Även om begreppet trappa inte finns med är det samtidigt viktigt att en sådan plan måste tydliggöra skarpare konsekvenser vid vissa upprepade förseelser eller vid allvarliga händelser. Vi har sett många exempel på när denna typ av ordning av skarpare konsekvenser beskrivs i en konsekvensplan utan att begreppet trappa används.

Vi har också sett att konsekvensplan som begrepp i högre utsträckning än begreppet konsekvenstrappa redan används på olika skolor i dag. Vi ser därför att begreppet konsekvensplan är både inarbetat och samtidigt kan beskriva att allvarigare och vissa upprepade regelöverträdelser också åtgärdas med mer ingripande åtgärder. Detta utan att använda begreppet trappa. Mot denna bakgrund anser vi att en konsekvensplan är ett mer användbart och träffsäkert begrepp. Det huvudsakliga syftet med en sådan plan måste dock vara att det finns gemensamma regler och rutiner som anger att regelöverträdelser konsekvent bemöts, hanteras och åtgärdas på sådant sätt som bestämts för skolenheten.

För att skolregler ska vara verkningsfulla krävs att konsekvenser aktiveras när reglerna överträds. Vårt förslag om ett krav på en formulerad konsekvensplan syftar till att tydliggöra att det i dag krävs ett mer prioriterat arbete med regelefterlevnad på många skolor. Vi ser att en konsekvensplan blir ett ytterligare verktyg att använda i arbetet i samband med att skolreglerna förankras eleverna. Detta för att förtydliga att det finns konsekvenser som faktiskt kommer att aktiveras vid regelöverträdelser.

Vårt förslag betyder inte att konsekvenser vid regelöverträdelser regelmässigt ska innebära att en disciplinär åtgärd enligt skollagen vidtas. Konsekvenserna måste omfatta annat än endast disciplinära åtgärder. Det är lika viktigt att personal i det dagliga och löpande arbetet upprätthåller regler genom att konsekvent uppmärksamma och bemöta de ordningsstörningar och andra oönskade beteenden som inträffar. De allra flesta sådana ordningsstörningar bemöts genom omedelbara tillsägelser och samtal med eleverna.

I de allra flesta fall räcker en lärares direkta uppmaning eller tillsägelse vid en regelöverträdelse. Det kan till exempel handla om att tillrättvisa en elev som i skolans korridor uttrycker sig på ett olämpligt sätt. För att tillsägelser som konsekvens ska bli verkningsfulla krävs enligt vår uppfattning att en lärare eller annan personal ingriper och tillrättavisar konsekvent och principfast när situationer kräver

det. Detta kan inrymma allvarssamtal med aktuell elev om varför hans eller hennes regelöverträdelse är fel (inte bara hänvisa till själva regeln) genom att uppmärksamma eleven på vilka negativa konsekvenser hans/hennes beteende får för andra och/eller för den aktuella aktiviteten/lektionen samt diskutera alternativa sätt att agera på i den aktuella situationer – att ha förklarande samtal. Målet är inte endast att få eleven att upphöra med sitt ordningsstörande beteende utan också att utmana och förändra bakomliggande tankar och känslor som hänger samman med beteendet, samt att utveckla mer konstruktiva sätt att bete sig på i denna eller liknande situationer.⁷³

Tillsägelser och samtal med vårdnadshavare är också användbara konsekvenser som bör aktiveras vid regelöverträdelser eftersom det är vårdnadshavare som har det huvudsakliga ansvaret för elevens fostran.⁷⁴

Det är emellertid inte meningen att upprepade tillsägelser och samtal med vårdnadshavare ska fortsätta i all evighet om det inte ger någon varaktig effekt och andra elever upprepat drabbas på ett negativt sätt av allt för eftergivna konsekvenser. Skolan måste agera och vidta åtgärder och införa konsekvenser med hänsyn till andra elevers rättigheter också. Det är därför angeläget att skolor i sin konsekvensplan tydliggör att det finns disciplinära åtgärder som skolan kommer att använda sig av när tillsägelser och samtal inte ger effekt. Vi anser att denna ordning kan behöva tydliggöras i en konsekvensplan. Vilka konsekvenser och i vilket skede måste dock avgöras i det enskilda fallet och lämnas till huvudman och rektor att besluta om.

Konsekvenser kan också innebära att skolan behöver göra en anmälan exempelvis till polisen eller socialnämnden, vilket också bör förtydligas i en konsekvensplan.

Syftet med en konsekvensplan är i första hand att tydliggöra för elever, vårdnadshavare och personal på skolan att regelöverträdelser av de skolgemensamma reglerna hanteras konsekvent och att konsekvenser aktiveras när regler bryts. Det betyder att det måste stå klart för elever och vårdnadshavare att en regel som inte följs, alltid kommer att uppmärksammas, bemötas och hanteras. Det är med en sådant förhållningssätt och sådana rutiner vi anser att man tydliggör att nolltolerans mot kränkningar och trakasserier ska gälla i

⁷³ Bear, 2020.

⁷⁴ 6 kap. föräldrabalken.

skolan, i enlighet med vad som också framgår av utredningsdirektiven. Det bör på likande sätt tydliggöras att regelöverträdelser gällande skolans lokaler som till exempel klotter och skadegörelse hanteras på samma principfasta och konsekventa sätt och att överträdelser på detta område också aktiverar konsekvenser.

Skolreglerna ska beslutas av rektorn och förankras hos eleverna

Vi föreslår att skolreglerna ska beslutas av rektorn och förankras hos eleverna.

I skollagen anges i dag, som nämnts, ett krav på att ordningsreglerna ska utarbetas, följas upp, och vid behov omarbetas under medverkan av eleverna.⁷⁵ Ett huvudsakligt syfte med den lagändring som infördes 2022, se ovan, var att ytterligare förstärka elevernas medverkan i arbetet med ordningsreglerna. Vi instämmer i att elevernas medverkan är en central och viktig del i arbetet med regler, men endast om elevernas medverkan får effekten att eleverna lär sig att följa reglerna, de vill följa reglerna och att reglerna faktiskt följs. Det behövs först och främst en diskussion om reglerna som bidrar till en ökad förståelse för vad reglerna innebär i praktiken.

Som vi ovan redogjort för har vi i utredningsarbetet emellertid sett exempel på skolor som lämnar arbetet med att formulera ordningsregler till enskilda klasser eller grupper. Med nuvarande reglering anser vi att det alltför enkelt går att formulera verkningslösa regler utan syften och mål, samtidigt som de ändå bedöms ha tagits fram och utarbetats tillsammans med eleverna i enlighet med lagens krav. I dag kan exempelvis regler som förbud mot pennskrin i klassrummet formuleras som en ordningsregel i enlighet med lagens krav. En regel om förbud mot suddkastning i klassrummet, som förvisso tagits fram av eleverna och följs upp och utvärderas, kan därmed utgöra en godtagbar regel i skollagens mening, trots att regeln saknar betydelse och syfte. Vi anser inte att regler som dessa bidrar till förbättrade skolmiljöer och studiero i skolorna. I dag finns skolenheter där det inte råder nolltolerans mot hot, våld, trakasserier och andra oönskade beteenden. I sådana verksamheter anser vi att mer ändamålsenliga skolregler kan vara ett värdefullt verktyg i arbetet.

⁷⁵ 5 kap. 5 § skollagen (2010:800).

Som vi nämnt ovan finns det regler som inte är förhandlingsbara. Regler som vilar på vårt samhälles demokratiska värden och normer, etiska värden om hur man behandlar andra, och rätten till god utbildning och skydd mot våld, skada, kränkande behandling, trakasserier och mobbning. Sådana regler ska inte behöva formuleras under medverkan av eleverna. Eleverna behöver i första hand lära sig vilka skolregler som finns, vad de står för, vilka värden de gestaltar och vad det innebär för egna handlingar och beteenden. Vi anser att elevernas medverkan i arbetet med skolreglerna främst ska ske genom att lärarna diskuterar med eleverna om varför skolreglerna finns, vad de innebär och gestaltar för värden. Ett sådant arbete utesluter naturligtvis inte att eleverna ska lämna förslag och synpunkter på reglerna. Det kan handla om att eleverna själva ger förslag på hur reglerna ska efterlevas och om regler som rektorn förvisso beslutat, kan formuleras på andra sätt.

Det är genom en sådan diskussion och förankring av skolreglerna hos eleverna som vi anser att elevernas medverkan är viktig. Vi tror, precis som Skolinspektionen också framfört, att det är gemensamma förhållningssätt och relationer som skapas med ett fåtal självklara gemensamma regler som också leder till ett mer framgångsrikt arbete med regler. Att en mängd regler och beskrivna konsekvenser inte tycks vara framgångsrikt är något som också framhållits av Skolinspektionen och är något som vi också noterat i vår utredning.⁷⁶ Som nämnts har vi sett att rektorer i praktiken inte sällan formulerar skolans regler utan elevernas medverkan. Det bekräftas också av vår referensgrupp. Det är inte för att elevernas medverkan inte skulle vara viktig, men för att det finns regler som inte är förhandlingsbara och för att det blir ett ineffektivt arbete om skolan löpande ska formulera och omarbete självklara regler om samhälleliga normer och värden tillsammans med eleverna. Att regler som finns däremot ska diskuteras och förankras med eleverna är en annan sak, det är en viktig del av arbetet med regelefterlevnad.

Det är dock viktigt att framhålla att eleverna måste få ge synpunkter och förslag på reglerna. Att förankra reglerna hos elever ska inte bara syfta till att eleverna ska veta om vad det är för värden som gestaltas i skolreglerna och hur eleverna får bete sig utan kan också handla om att eleverna aktivt medverkar i diskussionen och uppmuntras att lämna synpunkter och förslag.

⁷⁶ Skolinspektionen, 2016, s. 16ff.

Vi har sett att vissa skolor i ett sådant förankringsarbete låter eleverna formulera reglerna på gruppnivå utifrån ålder och mognad. Vi anser att det är angeläget att reglerna målgruppsanpassas, bland annat med hänsyn till elever med funktionsnedsättning, men också utifrån ålder och mognad. Huruvida reglerna behöver formuleras på gruppnivå är emellertid något som vi anser ska överlämnas till varje skolledning att bestämma.

Genom våra förslag om gemensamma skolregler och tydligare krav på att reglerna ska förankras på gruppnivå ställs krav på verksamheterna också ska prioritera att arbeta med skolregler. Förslagen leder också till att skolorna i högre grad behöver arbeta utifrån en gemensam grund och på ett inom verksamheten mer likartat sätt. En sådan gemensam grund handlar bland annat om ett aktivt värdegrundsarbete där frågor om god arbetsmiljö och nolltolerans mot kränkningar och skadegörelse i skolan blir en självklar del i regelverket som gäller för skolan, precis som i övriga samhället.

Vi ser inga hinder mot att lärare fortsatt kan ställa upp vissa krav och regler inom ramen för den egna undervisningen, så länge de gemensamma skolreglerna och de gemensamma förhållningssätten som gäller för verksamheten i stort också tillämpas och efterlevs i varje klassrum.

Många klassrumsspecifika regler som lärare ställer upp är värdefulla. Men i den mån de inte är en del av de skolgemensamma reglerna och inte upplevs som meningsfulla eller rimliga måste de uppmärksammas och vara en fråga som hanteras lokalt inom ramen för rektorns pedagogiska ledarskap och arbetsgivaransvar.

Skolinspektionen har, till skillnad från vad de elever vi mött under utredningsarbetet har uppgett, funnit att elever överlag har uppfattat ämnesspecifika eller klassrumsspecifika regler som meningsfulla och relevanta. Sådana regler kan till exempel handla om såväl ämnesspecifika regler, men också om lärares egna värderingar. En regel om att stå på led innan lektionsstart och liknande regler som en enskild lärare använder som ett led i en undervisningsmetod i klassrummet kan, om det genomförs på ett pedagogiskt sätt, vara effektivt och fungera bra för den enskilda läraren. Vi anser att det måste finnas utrymme för lärare att inom ramen för sin professionella yrkesroll och yrkesutövning använda sig av undervisningsmetoder i sin undervisning och som i förekommande fall också kan innebära vissa krav i specifika klassrum. Bara för att regeln inte finns formu-

lerad som en skolregel ska det inte innebära att läraren inte får formulera en regel inom ramen för sin undervisning.

Vi anser emellertid inte att det är denna typ av regler som ska vara föremål för skollagreglering och kallas för skolregler och följas av skolans konsekvensplan. Många lärare betraktar heller inte den typen av regler som ordningsregler i skollagens mening redan i dag. Ändå har vi sett att denna typ av regler i hög grad uppfattas som ordningsregler av elever och vissa lärare. Lärare ska inte behöva motivera sådana enskilda och adekvata reglers existens med stöd av skollagen. Det ska heller inte krävas att den typen av regler ska skapa merarbete där krav ska ställas att reglerna måste tas fram tillsammans med eleverna, undervisas om och att konsekvenser alltid ska aktiveras när lärarspecifika regler bryts.

Samtidigt är det viktigt att en lärare inte ska använda sådant friutrymme för att motivera avvikande eller andra besvärande regler som denne anser sig behöva för att uppnå studiero, men som elever far illa av eller helt enkelt inte accepterar för att de framstår som onödiga och oförståeliga.

Regler som till exempel anger att eleverna måste be hela klassen om ursäkt vid sen ankomst, att prat följs av en direkt utvisning ur klassrummet, eller att det i vissa klassrum råder förbud mot pennskrin eller liknande objekt, är exempel på sådana regler vi ser i stället behöver bli föremål för en fortsatt diskussion mellan rektorn och den undervisande läraren. Skolreglerna ska vara så tydliga att denna typ av regler inte ska behöva formuleras för enskilda lärare. I den mån sådana regler eller krav som en enskild lärare ställer upp inte framstår som rimliga eller icke-fungerande är det snarare en fråga för rektorn. Frågan kan hanteras av rektorn som arbetsgivare, eller inom rektorns pedagogiska ledarskap. Det handlar om rektorns övergripande ansvar för arbetet med studieron. Det är inom ramen för detta ansvar dylika frågor ska hanteras löpande och som ska ske i rektorns arbete med att upprätthålla tryggheten och studieron. Rektorn måste uppmärksamma om det finns ovidkommande regler eller annat som inte fungerar i undervisningen och se till att skapa förutsättningar så att förändringar kan ske.

Som vi tidigare konstaterat behöver ett stökigt klassrumsklimat undersökas och åtgärdas utifrån flera aspekter, bland annat utifrån undervisningens kvalitet och lärarens ledarskap i klassrummet. Klassrumsfärdigheter kan behöva utvecklas och kan inte enbart lösas med

stränga detaljerade regler och krav i klassrummet om tystnad och ordning. Skolan behöver förebygga ordningsstörningar genom väl förankrade skolregler och ett gemensamt förhållningssätt bland personalen, men det kräver också utveckling av det pedagogiska ledarskapet i klassrummet.⁷⁷

Spörsmål av den typen som vi nu adresserat bör bli ett naturligt inslag i det ansvar vi föreslår att rektorn ska ha i arbetet med att upprätthålla studieron och tryggheten på skolan. Genom att regelbundet besöka lektioner för att säkerställa undervisningens kvalitet och skaffa sig kännedom om hur skolreglerna tillämpas i klassrummen får rektorn den överblick som krävs för att kunna säkerställa att all personal på skolan arbetar på ett likartat med de formulerade skolregler och förhållningssätt som gäller för verksamheten. Det behöver vara tydligt att arbetet med skolregler ingår som en del av skolans skolgemensamma mål och arbete.

Rektorn ska se till att det finns gemensamma förhållningssätt och rutiner i arbetet med skolreglerna och konsekvensplanen

Vi föreslår att rektorn ska ha ansvar för att det på skolenheten ska finnas gemensamma rutiner och förhållningssätt i arbetet med skolreglerna.

Vi har erfarit att det inte är ovanligt att många huvudmän i dag ställer krav på att regelöverträdelser eller annat som inträffar regelbundet ska dokumenteras och rapporteras till skolan huvudmannen inom ramen för olika digitala ärendesystem. Det handlar inte bara om incidenter som enligt lag ska rapporteras till huvudmannens som när det är fråga om kränkande behandling och trakasserier. Vi har fått uppfattningen att många huvudmän kräver en mer omfattande rapportering av det som inträffar i verksamheterna. Det kan vara att alla incidenter, okvädesord, ”småtjafs” och konflikter ska registreras i ett digitalt ärendesystem som en signal till skolans huvudman.

Om denna typ av administration krävs för varje incident, regelöverträdelse eller konflikt, ser vi en risk för en ohållbar arbetssituation för lärarna och den övriga skolpersonalen i arbete med skolreglerna. Hanteringen av regelöverträdelser skulle i dessa fall innebära, menar vi, en alltför stor börda för lärare och annan skolpersonal att hantera.

⁷⁷ Prop. 2021/22:160 s. 229.

Förutom att stora krav på inrapportering leder till en allt för stor administrativ arbetsbelastning leder sådana krav också till att det dagliga och löpande aktiva arbetet med arbetsmiljön kan prioriteras ned, eftersom det blir för besvärligt att ingripa och tillrättavisa.

Därutöver har, som nämns i avsnitt 3.3, också framförts att när det gäller de omedelbara och tillfälliga åtgärder kan råda såväl en osäkerhet angående hur man lämpligen får ingripa och att det heller inte alltid finns förutsättningar att ingripa när det krävs.

Mot bakgrund av detta anser vi att det är nödvändigt att rektorn får ett förtydligt ansvar att se till att det finns utarbetade planer för gemensamma förhållningssätt och rutiner i arbetet med skolreglerna så att det blir tydligt för hela skolan att det finns ett gemensamt arbete. Centralt är att det finns en ”hela skolan-ansats”, vilket innebär att all skolpersonal är involverad i arbetet med att främja ett positivt skolklimat, trygghet och studiero samt minimera kränkningar och andra ordningsstörande moment i skolmiljön utifrån en gemensam policy och gemensamma arbetssätt för att motverka dåliga arbetsmiljöer. I detta ingår till exempel gemensamma förhållningssätt och arbetssätt vid fysiska ingripanden eller andra handlingsplaner som behöver finnas för allvarliga händelser. Se även avsnitt 3.3 och 4.1.

3.5 Använda förväntansdokument som ett verktyg i arbetet med trygghet och studiero

Utredningens förslag

- Det ska finnas ett förväntansdokument på varje skolenhet som ska innehålla en påminnelse om vårdnadshavares ansvar för en god fostran enligt 6 kap. föräldrabalken. Förväntansdokumentet ska också innehålla information om konsekvenser av överträdelser av skolenhetens skolregler och om hur skolan arbetar med regler och konsekvenser.
- Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att se över mallar för förväntansdokument.

Detta avsnitt handlar om att använda förväntansdokument om ett verktyg i arbetet med trygghet och studiero. Inledningsvis redogör vi i avsnitt 3.5.1 för rättsliga utgångspunkter avseende förväntansdokument. Därefter beskriver vi i avsnitt 3.5.2 vad våra dialoger visar om förväntansdokument. Avslutningsvis redovisas i avsnitt 3.5.3 skälen för utredningens förslag om att använda förväntansdokument som ett verktyg i arbetet med trygghet och studiero.

3.5.1 Rättsliga utgångspunkter avseende förväntansdokument

Det finns i dag inga krav på att skolorna ska ha förväntansdokument, men heller inget som hindrar att de har det.

3.5.2 Vad våra dialoger visar om förväntansdokument

Skolor som redan i dag använder sig av förväntansdokument har olika erfarenheter av vilken effekt de har

Vi har sett olika exempel på skolor som redan i dag använder sig av förväntansdokument som ett verktyg i arbetet med att upprätthålla trygghet och studiero. En sammantagen bild av det vi sett är att dessa dokument innehåller beskrivningar av vad skolan förväntar sig av vårdnadshavare respektive elev, och omvänt vad vårdnadshavare och elever kan förvänta sig av skolan.

I våra samtal med intresseorganisationer, lärare och rektorer har det framkommit att det ibland kan finnas en förväntan om att skolan har det huvudsakliga ansvaret att fostra eleverna och det är inte ovanligt att det uppstår krockar mellan vårdnadshavares förväntningar på skolan och skolans uppdrag.

Intresseorganisationen Föräldraalliansen har bland annat uttryckt att många skolor inte inbjuder till samverkan med vårdnadshavare och att skolors kommunikation med vårdnadshavare ibland enbart består av ett digitalt utvecklingssamtal per år och därutöver något ytterligare informationsmöte. Det ger inte tillräcklig information och grund för samverkan för elevernas bästa, anser den organisationen.

Vidare har det framkommit i dialoger att förväntansdokument kan skickas ut årsvis och kvitteras genom att vårdnadshavare och

elev ska skriva under dokumentet och skicka tillbaka till skolan. Förväntansdokumentet glöms sedan bort. Några samtal eller möten som inbjuder till fördjupande samtal om vad förväntansdokumentet innebär och som ska syfta till diskussion och samverkan kring eleverna erbjuds inte alltid.

Samtidigt har vi fått höra att det heller inte förefaller vara ovanligt att vårdnadshavare inte dyker upp på möten som skolan bjudit in till och att de förväntningar som skolan tydliggjort i ett förväntansdokument varken lästs igenom eller undertecknats av vårdnadshavare.

Fackförbundet Sveriges Lärare har bland annat uttryckt att förväntansdokument som ett verktyg för att nå de vårdnadshavare som mest skulle behöva läsa dokumentet, troligtvis kommer att ha relativt liten effekt på den målgruppen. Även elevorganisationerna har uttryckt att förväntansdokument inte kommer att leda till de resultat som de förväntas nå.

I utredningens referensgrupp med lärare och rektorer har dock framförts att förväntansdokument är ett bra verktyg om det i dokumentet tydliggörs vad som är skolans ansvar och vad som är elevens respektive vårdnadshavares ansvar samt om detta också förtydligas genom en god kommunikation mellan skola och vårdnadshavare. Dokumentet ses i de flesta fall inte som ett bindande kontrakt men en underskrift kan ändå, menar vissa, uttrycka en ömsesidig vilja att skolan, elever och vårdnadshavare tillsammans gör sitt bästa för att bidra till en fungerande och tillfredsställande skolgång.

3.5.3 Skälen för utredningens förslag om att använda förväntansdokument som ett verktyg i arbetet med trygghet och studiero

Alla skolor ska använda förväntansdokument

Vi föreslår att förväntansdokument ska finnas på varje skolenhet. Det ska innehålla en påminnelse om vårdnadshavares ansvar för en god fostran, information om konsekvenser av överträdelser av skolenhetens skolregler och information om hur skolan arbetar med regler och konsekvenser. Dokumentet ska förankras med elever och vårdnadshavare.

Det är upp till varje huvudman att själv närmare bestämma innehåll i dokumentet men vi anser, i enlighet med direktivets uppdrag,

att en upplysning om vårdnadshavarens fostransansvar samt information om de gemensamma skolregler och skolans konsekvensplan ska vara ett obligatoriskt innehåll i förväntansdokumentet.

Elevers lärande och utveckling är ett gemensamt ansvar för vårdnadshavare och skolan. En grundförutsättning för att kunna ta detta gemensamma ansvar är en väl fungerande samverkan. Att inkludera vårdnadshavare när det gäller enskilda elevers regelöverträdelser är viktigt, men också i andra frågor.

Genom ett förväntansdokument kan det tydliggöras för vårdnadshavare att skolan inte är ensamt ansvarig för en trygg och rimlig skolmiljö. Att vårdnadshavare inte kan ställa omfattande krav och förväntningar som inte ingår i skolans uppdrag kan också förtydligas. Vi instämmer dock i den synpunkten att ett förväntansdokument som ensamt verktyg inte räcker för skolor med bristande arbetsmiljöer eller för att förebygga sådana.

Vårdnadshavare kan behöva en utökad förståelse för vad som är skolans uppdrag respektive vårdnadshavarens ansvar. Det kan exempelvis tydliggöras att beslut som rör undervisningen fattas av lärare och rektor, men att vårdnadshavare naturligtvis kan framföra synpunkter om sådana finns. Det kan också behöva tydliggöras för vårdnadshavare att ett gott och tryggt skolklimat och lektioner som präglas av studiero kräver medverkan från elever och vårdnadshavare. Skolan är inte ensamt ansvarig för att ta ansvar för att elever ska följa reglerna och bidra till gott klimat i skolan. Det fostransansvar som finns enligt föräldrabalken ska påminnas om, men därutöver ser vi också att det är genom bra kommunikation som det byggs förtroendefulla relationer som möjliggör gott samarbete och reducerar konfliktytor som kan uppstå längre fram. Det krävs att vårdnadshavare samverkar i rätt frågor och påminns om deras ansvar för barnens utveckling och fostran.

För att förväntansdokument ska vara ett verkningsfullt verktyg på ett mer aktivt sätt behöver det förankras och diskuteras med vårdnadshavare, anser vi. Det kan inte bara skickas ut årsvis utan diskussion och frågor om förväntansdokumentet bör därför lyftas exempelvis inom ramen för samråd, föräldramöten och utvecklingssamtal. I sammanhanget och vid sådana tillfällen behöver även skolreglerna och konsekvensplanen tydliggöras och förankras.

I sådana möten kan oklarheter förklaras och missförstånd klaras upp, vilket leder till bättre förutsättningar för en god kommunikation

och samverkan mellan hem och skola. En viktig förutsättning för detta är att elever, lärare och annan personal känner ett gemensamt ansvar men också att vårdnadshavare visar respekt för skolans arbete och personal. Genom att arbeta och kommunicera med vårdnadshavare om skolans arbete stärks deras tilltro till verksamheten.

Ett vanligt missförstånd är att många skolor använder dokumentet som ett kontrakt där föräldrar tvingas skriva på dokumentet. Inget hindrar att skolor ber om underskrift, men vårdnadshavare kan då uppfatta påskriften som ett krav på att ingå avtal som får rättsliga konsekvenser när det bryts. Vi anser att syftet med en underskrift om man kräver det, främst ska vara till för att signalera för vårdnadshavare och elever vilka krav och förväntningarna som ställs, samt att både elever och vårdnadshavare förstår och accepterar det som framgår. Ett förväntansdokument med ett krav på en underskrift kan utgöra ett användbart verktyg ifall då vårdnadshavare varken samverkar eller dyker upp på föräldramöten. En underskrift är i sådana fall viktigt. Att en underskrift kan behövas i sådana fall innebär dock inte att förväntansdokumentet ska uppfattas som ett bindande avtal och det måste också tydliggöras. En underskrift ska i första hand ses som en kvittens på att vårdnadshavaren har läst det dokument som skolan tagit fram.

Mallar för förväntansdokument ska ses över

Vi föreslår att Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att se över mallar för förväntansdokument.

Skolverket har sedan tidigare tagit fram mallar för förväntansdokument, hur dessa kan se ut och hur de kan utgöra ett stöd i kontakten mellan vårdnadshavare och skolan. Med nu föreslagna ändringar om skolregler och konsekvensplaner finns skäl att se över dessa mallar.

3.6 Att införa ordningsomdömen skulle inte bli ett effektivt verktyg i arbetet med trygghet och studiero

Utredningens bedömning

- Ordningsomdömen bör inte införas, men vårdnadshavares ansvar bör betonas.

Detta avsnitt handlar om att ordningsomdömen inte skulle bli ett effektivt verktyg i arbetet med trygghet och studiero. Inledningsvis beskrivs i 3.6.1 rättsliga utgångspunkter avseende ordningsomdömen. Därefter redogörs i 3.6.2 för vad rapporter och våra dialoger visar om ordningsomdömen som ett verktyg i arbetet med trygghet och studiero. Slutligen redovisas i 3.6.3 skälen för utredningens bedömning om att ordningsomdömen inte skulle bli ett effektivt verktyg i arbetet med trygghet och studiero.

3.6.1 Rättsliga utgångspunkter avseende ordningsomdömen

Det finns i dag inget rättsligt stöd för svenska skolor att använda sig av ordningsomdömen. Det ingår i våra utredningsdirektiv att analysera om ordningsomdömen bör införas.

I sammanhanget bör nämnas att skollagen anger att elevens vårdnadshavare i de obligatoriska skolformerna, fritidshemmet samt gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan fortlöpande ska informeras om elevens utveckling.⁷⁸

Information om elevens utveckling ges även av lärare på utvecklingssamtal. I förskoleklassen ska man ha utvecklingssamtal minst en gång varje läsår. I grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska man ha utvecklingssamtal minst en gång varje termin. Utvecklingssamtalen i grundskolan och motsvarande skolformer ska bland annat handla om hur elevens sociala utveckling bäst kan stödjas.⁷⁹ Bestämmelser om utvecklingssamtal finns också i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna. Av läroplanerna för gymnasieskolan

⁷⁸ 3 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁷⁹ 9 kap. 11 §, 10 kap. 12 §, 11 kap. 15 §, 12 kap. 12 §, 13 kap. 12 §, 15 kap. 20 § och 18 kap. 20 § skollagen (2010:800).

respektive anpassade gymnasieskolan framgår att en av dessa skolformers uppgifter är att utveckla elevernas sociala kompetens.⁸⁰

Vidare ger skolan information om elevens utveckling i form av omdömen och betyg. Därför redogör vi nedan översiktligt för gällande rätt om omdömen och betyg i ett skoljuridiskt sammanhang.

Omdömen är en annan sak än betyg, vilket synliggörs i skollagen exempelvis genom att lärarna i grundskolan, i de årskurser där betyg inte sätts, i en skriftlig individuell utvecklingsplan i stället ska ge omdömen om elevens kunskapsutveckling. I detta sammanhang är det också värt att notera att den individuella utvecklingsplanen kan innehålla omdömen om ”elevens utveckling i övrigt inom ramen för läroplanen”, vilket kan ses som en form av ordningsomdöme.⁸¹

Att begreppet omdöme inte är liktydigt med betyg framgår även av att det i skollagen anges att elever som har avslutat anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola kan få ett allmänt studieomdöme avseende elevens möjlighet att bedriva studier.⁸² Ytterligare ett exempel på att omdömessättning inte är betygssättning är att det följer av skollagen att en nyanländ elevs kunskaper som huvudregel ska bedömas.⁸³

Betyg uttrycker i vilken utsträckning den enskilda eleven har uppfyllt de nationella betygskriterier som finns för respektive ämne. Som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika betygskriterier för olika betygssteg.

Vid betygssättning sätts det betyg som bäst motsvarar elevens kunskaper i ett ämne i förhållande till betygskriterierna. Betygssättningen anses utgöra myndighetsutövning, vilket medför krav på rättssäkerhet, eftersom bestämmande makt utövas när lärare sätter betyg.⁸⁴

I sammanhanget kan också nämnas att skollagen anger att man i utbildningen ska ta hänsyn till elevers olika behov, vilket bland annat kan handla om elever med funktionsnedsättning. Elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En

⁸⁰ 2.7 förordningen (SKOLFS 2010:37), 2.7 förordningen (SKOLFS 2010:250), 2.7 förordningen (SKOLFS 2010:251), 2.7 förordningen (SKOLFS 2010:255), 1 förordningen (SKOLFS 2011:144) och 1 förordningen (SKOLFS 2013:148). Den statliga Läroplansutredningen lämnar under 2025 bland annat förslag på hur de inledande delarna i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet bör ändras. Gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ingår däremot inte den utredningens uppdrag, Regeringen, 2023a.

⁸¹ 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § skollagen (2010:800).

⁸² 11 kap. 17 § skollagen (2010:800).

⁸³ 3 kap. 12 c § skollagen (2010:800).

⁸⁴ Se exempelvis prop. 2009/10:165 s. 873.

strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁸⁵

Historiskt har ordningsbetyg funnits i den svenska skolan, i vilka exempelvis elevens artighet, ärlighet, punktlighet och uppmärksamhet under lektionerna kunde bedömas. Tanken med dessa betyg var att påverka elevernas uppträdande i skolan och samtidigt komplettera bilden av eleven. Förutom betygen i ämnena skulle även elevens karaktär och moral erkännas betydelse. Det ansågs dock vara svårt att sätta objektiva och rättvisa ordningsbetyg, varför de avskaffades genom 1969 års läroplan.

Riksdagen gjorde 2014 ett tillkännagivande till regeringen om att vidta åtgärder för att skolor skulle kunna ge elever i grundskolans högstadium och gymnasieskolan ett skriftligt ordningsomdöme. Regeringen konstaterade att det redan finns en möjlighet att i grundskolan ge en form av ordningsomdöme, eftersom en individuell utvecklingsplan kan innehålla omdömen om ”elevens utveckling i övrigt”, om rektorn beslutar det. Avseende gymnasieskolan gav regeringen en statlig utredning möjlighet att lämna förslag om skriftliga ordningsomdömen, vilket den utredningen dock avstod från.⁸⁶

Den utredningens betänkande följdes 2017 av en proposition, där inte heller regeringen föreslog någon möjlighet att ge gymnasieelever skriftliga ordningsomdömen. Enligt vad regeringen angav i den propositionen skulle elevernas motivation och kunskapsinhämtning, och därmed studieron, främjas bättre genom stärkt stöd. Regeringen tog också hänsyn till den extra arbetsbelastning som skriftliga ordningsomdömen skulle innebära för lärarna. De skulle bli tvungna att ägna tid åt att skriva och administrera omdömen om samtliga elever, också om dem vars attityder och beteenden inte på något sätt störde arbetsron. Regeringen framhöll vikten av att lärarresurserna i stället användes till undervisning och stöd till eleverna.⁸⁷

Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen i propositionen att inte införa ordningsomdömen.

⁸⁵ 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

⁸⁶ SOU 2016:77.

⁸⁷ Prop. 2017/18:183 s. 76f.

3.6.2 Vad rapporter och våra dialoger visar om ordningsomdömen

I en rapport som Diskrimineringsombudsmannen publicerades i november 2024 framgår att det i anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen är vanligt med beskrivningar av att skolpersonal klandrar elever för beteenden eller avsaknad av förmågor som har samband med funktionsnedsättning. Diskrimineringsombudsmannen anger att anmälarna beskriver att skolpersonal inte verkar förstå vad en viss diagnos innebär utan ställer krav som eleven inte har möjlighet att leva upp till.⁸⁸

Vi har mött en i det närmaste samstämmig bild av att ordningsomdömen inte bör införas. Vi har under utredningsarbetet haft möten om ordningsomdömen med representanter för elevorganisationer och föräldraorganisationer samt huvudmannorganisationer, rektorer och lärare. Den stora majoriteten av alla som vi har diskuterat ordningsomdömen med är starkt kritiska till sådana omdömen och de flesta förefaller vara eniga om att ordningsomdömen inte är en bra metod för att påverka elevernas ordningsstörande beteenden i skolan. Något som däremot framhålls är vikten av att det behöver finnas tydliga konsekvenser om eleverna inte följer skolans regler, som vi skrivit om i avsnitt 3.3.

Nämnas kan bland annat att fackförbundet Sveriges Skolledare i dialog med oss uppgett, att de ser stora potentiella problem med ordningsomdömen. Fackförbundet ställer sig frågande till vad ordningsomdömena skulle fylla för funktion och menar de skulle kunna innebära en risk för att elever med funktionsnedsättning kan diskrimineras. De ser dessutom att ordningsomdömen sannolikt skulle leda till en ökad arbetsbelastning, inte bara för lärarna utan även för rektorerna.

Lärare som vi har pratat med under utredningsarbetet, har bland annat framhållit att ordningsomdömen inte motiverar den extra arbetsbörda som det skulle innebära för lärare att skriva ordningsomdömen om varje elev.

Även elevorganisationerna är starkt negativa till ordningsomdömen. Elevrepresentanterna har uppgett att det kan finnas en motsättning mellan ordningsomdömen och ett förtroendefullt samarbete, att ordningsomdömen kan leda till att lärare bara bedömer

⁸⁸ Diskrimineringsombudsmannen, 2024.

en elevs beteende i stället för att på ett konstruktivt sätt samarbeta med eleven för att nå en förbättring. Eleverna framhåller också att det är elevens kunskaper som läraren har kompetens att bedöma. Eleverna ser risker för godtyckliga bedömningar om en elev uppträdande beroende på hur väl eleven kommer överens med sin lärare.

Idéburna skolors riksförbund har informerat oss om att de motsätter sig ordningsomdömen. Almega utbildning har uppgett att de som organisation inte har en uppfattning om ordningsomdömen, men de känner till fristående skolor som tidigare har haft ordningsomdömen, men som valt att ta bort dem.

Vi ska, som nämnts, utreda ordningsomdömen, inte ordningsbetyg. I sammanhanget är det ändå av intresse att notera att regeringen 2023 har uttalat att det i dag finns stora problem med olikvärdig betygssättning i svensk skola, och tillsatt en statlig utredning som under 2025 lämnar förslag på förändringar av betygssystemet.⁸⁹ Även Skolinspektionen har i en regeringsredovisning från 2024 identifierat brister kring skolors hantering av betygssättningen, och konstaterat att det har fundamental betydelse för tilltron till betygssystemet att de betyg som eleverna får är rättvisa och likvärdiga.⁹⁰

I sammanhanget kan också nämnas att Idéburna skolors riksförbund har informerat oss om att de anser att skolans samarbete med hemmet är viktig bland annat i fråga om skolans ordningsregler. Förbundet vill dock framhålla att det inte handlar om ensidig information från skolan till vårdnadshavare, utan informationen måste vara ömsesidig om den ska förstås och respekteras av alla inblandade parter.

3.6.3 Skälen för utredningens bedömning om att ordningsomdömen inte skulle bli ett effektivt verktyg i arbetet med trygghet och studiero

Vi bedömer att ordningsomdömen inte skulle bli ett effektivt verktyg i arbetet med trygghet och studiero. Sådana omdömen bör enligt vår uppfattning därför inte införas, men däremot behöver vårdnadshavares ansvar enligt föräldrabalken för att ge sina barn en god fostran betonas.

⁸⁹ Regeringen, 2023b.

⁹⁰ Skolinspektionen, 2024b, s. 11.

Vårt utredningsarbete har tydligt visat att det i det närmaste råder konsensus om att omdömena skulle sakna relevans för att motverka ordningsstörningar.

Vi betonar att lärare i högre utsträckning än i dag bör påtala för vårdnadshavare om deras barn stör ordningen eller utsätter andra för kränkande behandling. Detta behov tas om hand genom våra förslag om skolregler, konsekvensplaner och förväntansdokument.

Givet den kritik som finns mot likvärdigheten i den svenska skolans betygssättning är det ändå värt att notera att omdömen riskerar att uppfattas som minst lika godtyckliga till sin karaktär, eftersom omdömessättning inte förväntas ske utifrån fastställda kriterier på samma sätt som betygssättning.

Vi ser risker för att ordningsomdömen skulle kunna skada förtroendet för skolan och särskilt missgynna vissa grupper av elever. I stället för att lägga tid på att skriva ordningsomdömen bör lärarna fokusera på undervisningen.

För att ordningsomdömen skulle kunna fungera behöver man ta hänsyn till att de överensstämmer med skolans uppdrag att ta hänsyn till elevernas behov. Det är särskilt vissa grupper av elever som vi anser skulle kunna missgynnas av ordningsomdömen, såsom elever med en funktionsnedsättning som påverkar den sociala förmågan, blyga elever eller elever som inte fått så mycket social träning hemma. Faktorer som är beroende av stöd hemifrån eller som beror på en funktionsnedsättning kan inte ligga till grund för bedömningen. För vissa elever med funktionsnedsättning som kan påverka elevens sociala förmåga, kan förmågan att leva upp till ordningskrav vara begränsad. Det är i vart fall olämpligt, potentiellt även diskriminerande, att ge ett omdöme om beteende kopplat till funktionsnedsättning, om det gäller en förmåga som eleven inte kan påverka.

Vidare ser vi en risk för att ordningsomdömen kan befästa och bidra till stigmatisering av elever som betar sig annorlunda än normen, vilket riskerar att etablera utanförskap och leda till trakasserier och mobbning. En elevs utåtagerande beteende kan bero på bristande tillgänglighet i lärmiljön, och att skolan inte satt in rätt stödinsatser för en elev. Ett kritiskt ordningsomdöme skulle kunna stärka känslan av att inte vara omtyckt och påverka förtroendet för skolan negativt.

Vi ser en tydlig risk för att ordningsomdömen skulle kunna komma att kritiseras för att vara godtyckliga, orättvisa och olikvärdiga, på liknande sätt som det för närvarande finns kritik

mot betygssättningen i den svenska skolan. Vi ser mot bakgrund av vad som ovan beskrivits att ett införande av ordningsomdömen skulle riskera förtroendet för skolan i allmänhet och lärarna i synnerhet. Vi vill i sammanhanget också framhålla att det är synnerligen viktigt med förtroendefulla relationer mellan lärare och elever.

Ett lämpligt tillfälle för lärare att informera vårdnadshavare om deras barn stör ordningen eller utsätter andra för kränkande behandling kan vara vid utvecklingssamtalet. Vid behov kan vårdnadshavare också ges denna typ av information vid andra tillfällen. För att främja elevens sociala utveckling och sociala kompetens, i enlighet med vad som anges i skollagen och läroplanerna, kan det vara lämpligt och önskvärt att läraren vid utvecklingssamtalet tar upp om eleven stör ordningen eller kränker andra elever, anser vi. Vår uppfattning är dock att det redan är vanligt förekommande att lärare på utvecklingssamtal samtalar med vårdnadshavare om eleven har ett ordningsstörande beteende.

4 Öka förutsättningarna för varaktigt förbättrad trygghet

I följande kapitel behandlas sammanfattningsvis följande delar av utredningsdirektiven: Hur tillfälliga omplaceringar och avstängningar kan möjliggöras i fler fall och för längre tid. En disciplinär åtgärd om att flytta elever när det är nödvändigt med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero. Hur det ser ut i de nordiska länderna när det gäller förekomst av och åtgärder mot trakasserier och kränkande behandling, inklusive mobbning. Säkerställa att nolltolerans råder mot alla former av trakasserier och kränkande behandling, inklusive mobbning.

I avsnitt 4.1 handlar det om att skapa bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero. I avsnitt 4.2 återfinns sedan en nordisk utblick om arbete mot trakasserier och kränkande behandling i skolan. Avslutningsvis betonas i avsnitt 4.3 att det behöver säkerställas att det ska råda nolltolerans mot alla former av trakasserier, kränkande behandling och mobbning i den i svenska skolan.

4.1 Skapa bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero

Utredningens förslag

- Skollagen ska ändras så att det blir möjligt att tillfälligt placera elever inom eller utanför den egna skolenheten under längre tidsperioder än i dag.
- Skollagen ska ange att efter en tillfällig placering utanför den egna skolenheten ska en plan tas fram för att stödja elevens återgång till undervisning vid den skolenhet som efter den tillfälliga placeringen ska vara elevens ordinarie skolenhet.
- Begreppet akutskola ska införas i skollagen. Det som ska avses med en akutskola i skollagens mening är en organisatorisk lösning som är knuten till en skolenhet där elever i grundskolan tillfälligt ska ges undervisning utanför den egna skolenheten.
- Skollagen ska ange att det ska vara möjligt att lägga ut undervisning på en akutskola på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet.
- Skollagen ska ändras så att det blir möjligt att stänga av en elev i grundskolan, specialskolan och sameskolan under längre tidsperioder och vid fler tillfällen än i dag.
- Skollagen ska ange att eleven så långt det är möjligt ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. Rektorn avgör tidpunkt och formerna för hur sådan kompensation ska erbjudas.
- Skollagen ska ange att en elev kan nekas tillträde till skolenheten, om synnerliga skäl föreligger. Eleven ska då i stället få fjärr- eller distansundervisning. Beslutet ska regelbundet följas upp och utvärderas. Rektorn ska upphäva beslutet när synnerliga skäl inte längre föreligger.
- Regeringen ska ge Skolinspektionen i uppdrag att genomföra en tillsyn av skollagens bestämmelse om tillfällig placering utanför den egna skolenheten.

Detta avsnitt handlar om att skapa bättre förutsättningar för att vidta åtgärder när elever allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero.

Inledningsvis redogörs i avsnitt 4.1.1 för gällande rätt om förutsättningar för att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero. Därefter redogör vi i avsnitt 4.1.2 för vad empiri visar om behov av bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero. Slutligen redovisas i avsnitt 4.1.3 skälen för utredningens förslag och bedömning om att skapa bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero.

4.1.1 Gällande rätt om förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero

Gällande rätt om tillfällig omplacering inom skolenheten

Under vissa förutsättningar kan rektorn tillfälligt förlägga en elevs undervisning till en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till eller till en annan plats inom samma skolenhet. Rektorn får besluta om en sådan tillfällig omplacering om tidigare åtgärder som gjorts efter en utredning inte har varit tillräckliga eller om omplaceringen bedöms vara nödvändig för att övriga elever ska få trygghet och studiero.¹

Gällande rätt om tillfällig placering utanför skolenheten

Om en tillfällig omplacering inom skolenheten inte är möjlig *eller* inte tillräckligt ingripande för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero får en rektor besluta att tillfälligt placera en elev utanför den egna skolenheten. Vid en tillfällig placering utanför den egna skolenheten får eleven placeras vid en annan skolenhet eller på en annan plats inom huvudmannens organisation. Med annan plats inom huvudmannens organisation avses en lokal som huvudmannen förfogar över, men som inte tillhör en skolenhet. Det kan till exempel vara en kontorslokal som tillhör huvudmannen. Rektorn

¹ 5 kap. 12 § skollagen (2010:800).

bör i sådana fall samråda med huvudmannen om vilken lokal som är lämplig. Det kan också numera för vissa huvudmän innebära en tillfällig placering på en så kallad akutskola. Denna organisatoriska lösning beskrivs nedan.

Behovet att tillfälligt placera en elev utanför den egna skolenheten kan handla om en akut situation eller om att eleven har uppvisat ett problematiskt beteende under en längre tid. Avsikten med regleringen är bland annat att en tillfällig placering utanför skolenheten av en elev ska göra det enklare att hantera en mer akut situation, samtidigt som utredning sker av vilka långsiktiga lösningar som behöver genomföras.

Elevens vårdnadshavare ska informeras om ett beslut om tillfällig placering utanför skolenheten innan placeringen genomförs, och den tillfälliga placeringen får i dag inte gälla för en längre tid än fyra veckor.²

Bestämmelserna ändrades 2022 och möjliggjorde att en tillfällig omplacering kunde ske en längre tid än tidigare och att åtgärden också kunde vidtas utan att andra mindre ingripande åtgärder först prövats.

Gällande rätt om akutskola

Akutskola är ett exempel på vad som kan vara en annan plats inom huvudmannens organisation. Begreppet finns hittills endast i en förordning från 2023 om statsbidrag och innebär en organisatorisk lösning som är knuten till en skolenhet för att elever som tillfälligt har placerats utanför den egna skolenheten ska få utbildning utanför den egna skolenheten.³ Den organisatoriska lösningen ser olika ut, men det anges vissa krav enligt den nämnda förordningen.

² 5 kap. 13 § skollagen (2010:800).

³ Förordningen (2023:117) om statsbidrag för personalkostnader för akutskolor, speciallärare och elevhälsan.

Gällande rätt om avstängning i grundskolan, specialskolan och sameskolan

Rektorn har i dag möjlighet att helt eller delvis stänga av en elev i grundskolan, specialskolan eller sameskolan under vissa förutsättningar. Rektorn får stänga av en elev om eleven agerar på ett sådant sätt att andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad.⁴ Det ska röra sig om en akut och potentiellt farlig situation för elever eller personal. Hotet kan rikta sig mot enskilda personer eller mot grupper av personer, till exempel mot en hel skola. I sådant fall behöver inte mindre ingripande åtgärder prövas innan åtgärden kan vidtas. Den elev som har blivit avstängd ska erbjudas kompensation för den undervisning som eleven går miste om på grund av avstängningen. Beslutet får innebära avstängning endast under den tid som behövs för en skyndsam utredning av vilka andra åtgärder som kan behövas. Skollagen anger för närvarande att en elev inte får stängas av för en längre tidsperiod än en vecka och inte heller vid fler tillfällen än två gånger per kalenderhalvår. Innan rektorn beslutar om avstängning ska eleven och elevens vårdnadshavare ges tillfälle att yttra sig. Efter att ha fattat beslut om avstängning ska rektorn informera huvudmannen. Om eleven är under 18 år ska även socialnämnden informeras om beslutet.⁵

Begränsningen av svenska skolors möjlighet att stänga av elever beror på två faktorer, dels elevernas skolplikt, dels elevernas rätt till utbildning. Barn i Sverige har som huvudregel skolplikt från förskoleklassen upp till årskurs nio.⁶ Till skillnad från barn i många andra länder, vilka snarare har en utbildningsplikt, måste svenska elever (utom i vissa undantagsfall) infinna sig fysiskt i en skola som antingen drivs av det allmänna eller av en enskild huvudman. Svenska elever har således både en rättighet och en skyldighet att gå i skolan och delta i utbildning och undervisning.⁷

Barns rätt till utbildning framgår bland annat av barnkonventionen. Noteras bör att rätten till utbildning i barnkonventionens bemärkelse inte ska förstås som att det finns en rätt till en specifik utbildning eller en specifik skola. En permanent avstängning med

⁴ 5 kap. 14 § skollagen (2010:800).

⁵ 5 kap. 15 § skollagen (2010:800).

⁶ 7 kap. 2 § skollagen (2010:800).

⁷ 2 kap. 18 § regeringsformen (1974:152), artikel 28 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), artikel 26 i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) och 7 kap. 2–3 §§ skollagen (2010:800).

omplacering till en annan skola skulle med andra ord uppfylla de internationella kraven på den svenska lagstiftaren. I ett svenskt sammanhang är dock rätten till utbildning nära förknippad med det fria skolvalet. Trots att rätten till utbildning i bland annat barnkonventionen inte uttrycks som en rätt för enskilda elever att ta del av en särskild utbildning, finns det formuleringar i propositionen till skollagen som tyder på att denna syn på rätten till utbildning existerar i det svenska systemet, varför permanent avstängning från en skolenhet och omplacering till en annan inte kan ske inom ramen för svenska rektorers befogenheter avseende trygghet och studiero, enligt skollagen. Det finns dock en viss möjlighet för kommuner att permanent omplacera elever om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.⁸

År 2022 infördes ändringar i skollagen som gjorde att det blev lättare för skolans rektor att besluta om avstängningar samt tillfälliga placeringar inom och utanför skolenheten. Exempelvis är det tydliggjort att avstängning är möjligt att vidta direkt vid akuta och potentiellt farliga situationer och inte kräver att mindre ingripande åtgärder först vidtagits.

Gällande rätt om avstängning i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan får en elev helt eller delvis stängas av enligt sex olika punkter som räknas upp i skollagen. Beslutet får som huvudregel inte avse avstängning under längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår, men det finns undantag.

Huvudmannen får besluta att förlänga avstängningen om syftet med en kortare avstängningstid inte har uppnåtts eller om det av någon annan anledning bedöms som nödvändigt med hänsyn till elevens uppträdande. Ett beslut om avstängning får dock inte avse längre tid än återstoden av pågående kalenderhalvår och tre ytterligare kalenderhalvår.

Det finns även möjlighet för huvudmannen eller rektorn att under vissa förutsättningar besluta om att helt eller delvis stänga av en elev

⁸ 10 kap. 30 och 31 §§ skollagen (2010:800). Se också Refors Legge, 2021 och Enkvist & Scheutz, 2021.

från en viss utbildning i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan.⁹

Gällande rätt om att permanent omplacera en elev

För grundskolan och anpassade grundskolan finns en möjlighet att utan tidsbegränsning placera om en elev, det vill säga att permanent flytta en elev. Bestämmelsen gäller endast kommunala huvudmän. Någon motsvarande bestämmelse för specialskolan eller sameskolan finns inte och inte heller för gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan.¹⁰

När det gäller bestämmelsen om annan placering på grund av övriga elevers trygghet och studiero framgår av förarbetena att bestämmelsen avser situationer då det finns behov av att flytta en elev på grund av att elevens eget beteende påverkar andra elevers trygghet och studiero i sådan omfattning att eleven inte kan gå kvar på skolenheten. Avgörande för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att alla andra möjligheter att åstadkomma en lösning på problemet är uttömda.¹¹

4.1.2 Vad rapporter och våra dialoger visar om behov av bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero

Enligt flera rapporter har otryggheten i skolan ökat

Att otryggheten i skolan ökat över tid framhålls på många håll. Enligt ett trygghetsindex som Utbildningsdepartementet presenterat i oktober 2024 minskar tryggheten i svensk skola.

En större andel rektorer i Sverige upplever problem med ordningen än genomsnittet för EU- och OECD-länderna.¹²

Resultaten från Brottsförebyggande rådets skolundersökning om brott från 2023 visar, att drygt fyrtiofem procent av eleverna uppger att de utsatts för stöld, misshandel, hot, rån eller sexualbrott minst en gång under de senaste tolv månaderna. De tillfrågade ele-

⁹ 5 kap. 17 § skollagen (2010:800).

¹⁰ 5 kap. 21 a § skollagen (2010:800).

¹¹ Prop. 2006/07:69 s. 19 f. och prop. 2009/10:165 s.739 f. och s. 756.

¹² Skolverket 2024i.

verna som har utsatts för brott svarar ofta att det sker i skolmiljön. Det är den vanligaste brottsplatsen för både mindre grov och grövre misshandel, samt för fysiska sexuella kränkningar bland pojkar. Det är även vanligt att utsättas för hot i skolmiljön, men också på internet eller i sociala medier.¹³ Samtidigt visar en studie från Brottsförebyggande rådet att det *grova* våldet inte tycks ha ökat den senaste 15 åren.¹⁴

Arbetsmiljöverket har i en analys från 2024 funnit, att förekomsten av hot och våld i skolan de senaste tio åren talar för att hot och våld blivit vanligare under denna period. Arbetsmiljöverkets samlade erfarenheter och signaler från aktörer inom utbildningsväsendet stärker en sådan slutsats. Påfallande ofta handlar det om elever med ett negativt normbrytande beteende och att elever hamnar i affekt med utåtagerande beteende. Det framhålls också att problemen handlar om brister i det förebyggande arbetet med att undersöka och bedöma risker, otydliga rutiner, brist på stöd och handledning från skolledning eller förvaltning eller att personal anger att de känner sig otillräckliga i arbetet med elever i behov av stöd.¹⁵ Av de drygt 60 arbetsmiljöinspektörer som deltar i insatsen, uppger tre fjärdedelar av inspektörerna att rektorer och skyddsombud beskriver arbetet med elever i behov av särskilt stöd som den främsta källan till hot och våld i sina skolor.¹⁶ Vi skriver även om detta i avsnitt 3.3.

Skolinspektionen, Skolverket och fackförbundet Sveriges Lärare har också framhållit bekymmersamma signaler om skolklimatet och att hot och våld är ett problem i dag. Barn- och elevombudet har i dialog med oss under utredningsarbetet särskilt framhållit att skolors bristande arbete med stödåtgärder har varit en bidragande faktor i majoriteten av deras ärenden.

Enligt våra dialoger behöver skolor ibland få vida andra åtgärder än vad som i dag är tillåtet

Det har i våra dialoger framförts att skollagens nuvarande regler i allvarigare situationer kan bli ett hinder när det gäller att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kunna vida åtgärder i fall som är

¹³ Brottsförebyggande rådet, 2020.

¹⁴ Brottsförebyggande rådet, 2024a.

¹⁵ Arbetsmiljöverket, 2024.

¹⁶ Arbetsmiljöverket, 2024.

mer allvarliga och bekymmersamma. Problematiken är komplex eftersom det handlar om olika typer av elevärenden som behöver åtgärdas på olika sätt vilket gör att problematiken inte bara undanröjs med större möjligheter att vidta disciplinära åtgärder.

Olika typer av elevgrupper eller elevärenden kräver olika insatser, ibland stödinsatser och ibland disciplinära åtgärder. Disciplinära åtgärder är alltså inte alltid den mest adekvata åtgärden. Akutskolan är till exempel inte en åtgärd för alla elever, även om det kan handla om en situation där eleven skapar otrygghet eller uppvisar annat allvarligt ordningsstörande beteende. Eleven kan till exempel vara i behov av omfattande särskilt stöd som inte kan erbjudas på en akutskola. En elev kan också utgöra en fara för andra i sin omgivning där en plats på till exempel en akutskola eller i en annan elevgrupp inte är möjlig.

Vi har i våra dialoger fått blandade exempel på allvarligare eller andra bekymmersamma elevärenden. Bland annat har framförts en problematik kring elever som befinner sig i, eller är på väg in i, organiserad brottslighet och att det kan vara "stämningen" kring en sådan elev eller flera elever som skapar otrygghet. Det handlar i dessa fall inte om elever som utövar fysiskt våld eller på annat sätt är påtagligt störande i skolans lokaler, utan snarare att det finns kännedom om vad eleven eller eleverna gör utanför skolan. Detta skapar en märkbar otrygghet i skolan även om inget ordningsstörande eller annat olämpligt beteende uppmärksammas i skolan. Även om en sådan elev förvisso ibland omplaceras finns fortfarande "kompisgruppen" kring eleven kvar och det skapar fortsatt oro och otrygghet. Det kan alltså handla om grupper av elever som på ett subtilt sätt skapar oro och otrygghet, utan att förseelser eller andra ordningsstörande beteenden sker i skolan och det behöver inte bara handla om enskilda elever utan det kan handla om grupper av elever. En sådan problematik löses inte enbart av tillfälliga disciplinära åtgärder.

Det har därutöver framförts signaler om utåtagerande och våldsamma elever där beteendeproblematiken inte nödvändigtvis hänger samman med att eleven är en del av organiserad brottslighet eller annan brottslighet utan handlar om fall då eleven har ett negativt normbrytande och utåtagerande beteende som allvarligt hotar arbetsmiljön och kräver åtgärder, andra åtgärder än vad exempelvis en akutskola kan erbjuda.

Andra exempel på situationer som beskrivits för oss har bland annat handlat om enstaka allvarliga händelser som inträffat, till exempel händelser som involverat knivhot eller dödshot. Inom en större kommunal huvudman har en sådan händelse inte beskrivits som problematisk att hantera rent formellt, eftersom möjligheten att placera eleven på en annan skolenhet finns och kan förenklas exempelvis genom samverkan inom ett rektorsnätverk. Däremot visar sådana händelser på behovet av att andra samhällliga instanser måste ta vid skyndsamt, som till exempel socialtjänsten, men att skolan varken får veta om vilka åtgärder som vidtas eller hur skyndsamma de är. Denna typ av händelser innebär att eleven har gjort sig skyldig till allvarliga händelser som ibland utgör brott varför de utgör en fara, inte bara för den som är utsatt, men även andra elever och personal. En tillfällig placering på en plats där andra elever finns är därmed inte alltid möjligt.

Det som kanske framför allt beskrivs i våra dialoger är, att trygghetsstörande och ordningsstörande händelser i dag handlar om mer komplexa och allvarliga situationer och därför kräver olika typer av insatser. Ju allvarligare händelsen är desto svårare blir det också för skolan att vidta skyndsamma åtgärder, eftersom situationerna ligger utanför skolans uppdrag och tar längre tid att hantera och åtgärda av de instanser i övriga samhället som måste ta vid.

I vissa situationer är varken omplacering, tillfälliga placeringar utanför skolenheten eller avstängning tillräckliga alternativ eftersom de endast gäller för kortare perioder och i dessa fall är det snarare varaktiga lösningar som efterfrågas. Inte ens permanent omplacering till annan skolenhet är ett reellt alternativ i många fall, eftersom vissa elever är en fara för sin omgivning.

Det finns situationer och händelser som i en högre utsträckning kräver mer omfattande och skyndsamt samarbete med exempelvis socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri och Polismyndigheten. I sådana fall är det svårt för skolan att hitta varaktiga lösningar och åtgärder för dessa elever. I en del fall kan eleverna uppvisa omfattande behov av stödinsatser och de är heller inte alltid i skick att undervisas innan andra åtgärder vidtagits. Ändå läggs ett stort ansvar på skolor att finna lösningar för undervisning, i väntan på andra insatser.

Enligt våra dialoger är tidsgränserna i skollagen är för snäva

I dialogerna lyfts generellt att när det uppstår problem med att vidta disciplinära åtgärder kan angivna tidsramar i lagstiftningen orsaka problem. Det tar tid att söka efter mer varaktiga och hållbara åtgärder, eftersom ärendena oftast kräver en mer grundlig utredning och i förekommande fall innefattar kontakter med andra myndigheter och resurser där deras egna handläggningstider är längre än skollagens tidsramar för disciplinära åtgärder. Som ett exempel nämns att socialtjänsten kan ha utredningstider på mellan tre till fyra månader och att insatser sällan kan ske inom ramen för skollagens krav på fyra veckor som är gränsen för exempelvis en tillfällig placering utanför skolenheten.

I sammanhanget kan de regionala så kallade Bob-råden nämnas där samverkan och åtgärder inom ramen för det arbetet kan ta längre tid än fyra veckor. Bob står för barn och unga i organiserad brottslighet och är ett regeringsuppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, länsstyrelserna, Brottsförebyggande rådet, Skolverket, Statens institutionsstyrelse, Socialstyrelsen, Kriminalvården och Sveriges kommuner och regioner. Det långsiktiga målet är att hindra att barn och unga blir en del av kriminella nätverk och organiserad brottslighet, ett problem som växer sig allt större och som hela samhället måste arbeta emot. Samverkan syftar till att förstärka och effektivisera arbetet med att motverka att barn och unga hamnar i grov kriminalitet genom konkreta åtgärder och insatser. Syftet är också att säkerställa att det är effektiva och ändamålsenliga åtgärder som vidtas när barn och unga är inblandade i grov kriminalitet. Arbetet i de lokala samverkansråden, vilka ska inrättas stegvis där det är särskilt angeläget och prioriterat utifrån behov, ska vara individbaserat med fokus på operativt arbete och konkreta insatser.

Idéburna skolors riksförbund har i dialog med oss bland annat framfört ett exempel på en enstaka allvarigare händelse som inträffat där både tidsram och alternativ till ändamålsenlig lösning varit problematisk. För situationen som involverade dödshot, var den enda åtgärden som gick att vidta tillfällig avstängning. I den beskrivna situationen upplevde inte skolan att det fanns något alternativ i skollagen, eftersom en placering till en annan skolenhet eller plats inte var möjlig. Möjligheten att i särskilt svåra fall kunna placeras längre tid på en annan plats, i vart fall terminen ut, lyftes därför till

oss som ett behov. Även kommunala huvudmän har i dialog med oss framfört att denna typ av situationer kan vara problematiska.

Det är närmast en samstämmig bild som framförs i dialoger med oss att de olika typerna av disciplinära åtgärder som finns i skollagen i och för sig är tillräckliga. Däremot framförs att tidsramarna för de disciplinära åtgärderna blir ett hinder i allvarliga och bekymmersamma fall. De disciplinära åtgärderna behöver vidtas med stor flexibilitet och med hänsyn till de tidsramar som kan behöva beaktas i samverkan med andra samhällsliga instanser och myndigheter. Det behövs alltid göras en bedömning och avvägning i det enskilda fallet av vad som är rimligt och proportionerligt. Förslag på att i lagstiftningen införa ett krav för en rektor att omplacera är därför något som skulle vålla problem i praktiken. I fall där det gått så långt så att en tillfällig placering utanför skolenheten ens är aktuell är det inte säkert att det ens är möjligt att placera en elev med andra elever.

Frågan om möjlighet att permanent flytta en elev är inte en fråga som lyfts som särskilt angelägen i våra dialoger. Det har bland annat framförts att det rent formellt inte är svårt att omplacera elever permanent för kommunala huvudmän, eftersom möjligheten finns.

Idéburnas riksförbund har framfört problem generellt gällande att finna lösningar när en elev allvarligt stör verksamheten över tid och att detta påverkar andra elevers trygghet och studiero och att det krävs mer varaktiga lösningar på problemet. Det finns inte alltid en annan skola eller lokal att flytta eleven till för mindre huvudmän.

Enligt Skolverket har akutskolor olika grad av kvalitet

Huvudmän för grundskolor kan, som nämnts, sedan 2023 söka statsbidrag för personalkostnader för akutskola. I dialog med Skolverket har framkommit att 2023 nyttjades cirka 37,4 av 50 miljoner kronor och 2024 har cirka 94,2 av 100 miljoner kronor nyttjats. Sedan statsbidraget infördes finns nu 2024 uppskattningsvis:

- 111 akutskolor (1–4 akutskolor per huvudman).
- 392 personer (2–21 personer per huvudman, 2–13 personer per akutskola).
- 39 av akutskolorna (35 procent) består enbart av lärare med lärarlegitimation.

- 7 av akutskolorna (6 procent) består enbart av personal med relevant utbildning inom psykosocialt arbete.
- 65 av akutskolorna (59 procent) består av personal från båda kategorierna.

Skolverket har i dialog med oss beskrivit att de har fört samtal med ett antal huvudmän som fått statsbidrag för akutskolor. De intervjuer eller dialoger Skolverket har haft med huvudmän har haft fokus på om stödmaterialet ”*Starta och bedriva akutskola*” möter målgruppens behov. Det underlag som Skolverket fått fram kommer att ligga till grund för eventuella redigeringar av stödmaterial på Skolverkets webbplats om akutskola.¹⁷

Skolverket har beskrivit, att huvudmännens akutskolor fysiskt kan vara placerade på olika ställen. Hos några finns akutskolan avskilt från skolenheterna, men det finns också exempel på kringresande team, det vill säga att personalen åker till eleverna i stället för att eleverna tillfälligt placeras på en akutskola. Ofta ligger akutskolan nära den fysiska placeringen av en särskild undervisningsgrupp. Det kan sannolikt ha med statsbidragets konstruktion att göra och att huvudmännen vill ha ett effektivt resursutnyttjande, så att personalen kan undervisa i både akutskolan och i den särskilda undervisningsgruppen.

I ett av de samtal som Skolverket haft med huvudmän som fått statsbidrag om akutskolor togs det upp att det blev en överbemannning i den särskilda undervisningsgruppen om det inte fanns någon elev i akutskolan, men att lärarna i den särskilda undervisningsgruppen stod beredda att vid behov kunna arbeta i huvudmannens akutskola. Det kan vara samma elever som var placerad i en särskild undervisningsgrupp som också var aktuella för en placering på en akutskola. Lärare kan behöva kompetensutveckling om att möta dessa elever.

¹⁷ Skolverket, 2024f.

Enligt våra dialoger finns det ett varierat behov av akutskolor

I våra dialoger med intresseorganisationer har vi också lyft frågan om akutskolor. Det är dock ingen som haft en stark åsikt i frågan om akutskolor. Anledningen till det är sannolikt att behoven ser så olika ut hos olika huvudmän.

Enligt Sveriges kommuner och regioner finns inte behovet i små kommuner eller i små skolor att finansiera sådana organisatoriska lösningar på heltid. De uttrycker samtidigt en oro för diskursen som handlar om att allt fler möjligheter till särlösningar ska möjliggöras och att för mycket fokus då handlar om att försöka finna möjligheter att avskilja av elever från ordinarie undervisning i stället för att se till att problem inte uppstår på ordinarie skolenhet.

Det kan dock uppstå, som vi nämnt, situationer där elever inte kan gå kvar i sin ordinarie skolenhet. I sådana fall har bland annat Almega utbildning sagt att det skulle krävas att man öppnar upp för en större möjlighet att bedriva akutskolor med gemensam finansiering. Idéburna skolors riksförbund har i dialog med oss uppgett att det måste finnas en möjlighet att i extremt svåra fall placera en friskoleelev i en kommun, eller annan större skola eller i en akutskola. En sådan lösning där elever med särskilda svårigheter placeras under en övergångstid eller under resterande termin eller skoltid, i särskilt svåra fall, ställer sig Idéburna skolors riksförbund därför positiv till. De tillägger samtidigt att problemet ändå är att sådana akutskolor eller liknande lösning med stor sannolikhet inte kommer att finnas över hela landet.

4.1.3 Skälen för utredningens förslag och bedömning om att skapa bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero

Omplaceringar inom och tillfälliga placeringar utanför skolenheten ska vara möjliga under en längre tidsperiod än i dag

Vi föreslår att skollagen ska ändras så att det blir möjligt att tillfälligt placera elever inom eller utanför den egna skolenheten under längre tidsperioder än i dag.

När en omplacering inom skolenheten eller placering utanför den egna enheten är aktuell grundas det på att eleven har en negativ

påverkan på andra elevers trygghet och studiero. Det kan bero på att det uppstått en akut situation eller att eleven under en längre tid har haft ett problematiskt beteende. Det kan vara att eleven kränker, hotar, använder våld eller på annat sätt vid upprepade tillfällen agerar störande samt att tidigare insatser som skolan har vidtagit inte har gett effekt.

Som tidigare nämnts har synpunkter framförts att de disciplinära åtgärderna som finns i dag i och för sig är tillräckliga men att tidsramarna kan vara för snäva och utgöra hinder i arbetet. Förutom utmaningen att hitta en lämplig plats, som i dag i och för sig kan förenklas genom en organisatorisk lösning som akutskola, ingår andra uppgifter, insatser och utredningar för att säkerställa att åtgärden för trygghet och studiero blir mer varaktigt löst. Det kan till exempel behöva göras olika överlämningar mellan lärare. Det handlar också om att rektor, lärare, elevhälsa, vårdnadshavare, och i förekommande fall socialtjänst, och polisen ska ha tid att organisera hållbara upplägg för eleven och för de elever som påverkas av situationen. Det kan även behöva göras en utredning om ett eventuellt behov av särskilt stöd.¹⁸ En sådan utredning behöver oftast ske med elevhälsan, vilket innebär att flera aktörer ska involveras i arbetet.

Samtliga sådana omständigheter anser vi talar för att sådana tillfälliga placeringar kan behöva pågå under en något längre tid än dagens huvudregel om högst fyra veckor. Tillräckligt med tid bör ges för att kunna hantera de olika delarna i denna process.

Mot bakgrund av detta föreslår vi att tillfälliga placeringar och omplaceringar ska förlängas.

Gällande en tillfällig omplacering inom samma skolenhet föreslår vi att en sådan omplacering inte får gälla för en längre tid än återstoden av pågående termin. Skälen för en sådan förlängning är att en längre omplacering inom den egna skolenheten kan motiveras av hänsyn till andra elevers trygghet och studiero och att en sådan placering inom skolenheten samtidigt inte är lika ingripande som att eleven flyttas till en annan skolenhet eller plats inom huvudmannens organisation. Det kan ta tid för en elev att vänja sig och akklimatiseras i en ny grupp samtidigt som eleven fortfarande finns kvar i sin ordinarie skola och får vara kvar i sitt sociala nätverk och närområde. Samtidigt kan eleven ges tid att i exempelvis en mindre grupp på skolenheten finna varaktiga lösningar, skapa nya

¹⁸ 3 kap. 7 § skollagen (2010:800).

mönster och positiva beteendeförändringar. Därtill har rektor redan i dag, stora möjligheter att organisera och placera elever i grupper och klasser utan att det behöver ske med hänvisning till de disciplinära åtgärderna.

Vi föreslår också att en tillfällig placering utanför den egna skolenheten ska få gälla under en längre tid än fyra veckor, men endast om det finns särskilda skäl. Åtgärden får dock inte gälla för en längre tid än åtta veckor. Som vi ovan redogjort för har vi noterat att det beroende på situation kan finnas behov att förlänga tillfälliga omplaceringar och placeringar utanför skolenheten. Kravet på särskilda skäl innebär att detta bara kan bli aktuellt i mer svåra eller bekymmersamma fall. Det har påtalats att det förvisso kan finnas behov av ännu längre tid för placering utanför skolenheten. Vi ser dock att det måste ställas upp en borte tidsgräns som innebär att en tillfällig placering utanför egna skolenheten endast ska få gälla för högst åtta veckor. I sammanhanget ska särskilt noteras att de disciplinära åtgärderna i skollagen är tillfälliga och syftar till att finna varaktiga lösningar så att beteenden eller situationer inte ska uppstå igen. De ska inte betraktas som en varaktig lösning i sig. Det är därför viktigt att en sådan åtgärd inte pågår längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Därtill utgör en tillfällig placering utanför skolenheten en för eleven mer ingripande åtgärd än inom den egna skolenheten. Det handlar om en ny miljö och inte nödvändigtvis på en ny skolenhet, vilket innebär en större avvikelse i sin ordinarie skolgång och tillgång till undervisning. Detta anser vi motiverar att den tillfälliga placeringen ska få gälla för högst åtta veckor.

På en annan skolenhet finns förvisso möjligheter att fullgöra sin skolplikt och få sin garanterade undervisningstid. Men samma typ av möjligheter till den fullständiga undervisningstiden enligt ordinarie schema går inte alltid att tillgodose på en annan plats inom huvudmannens organisation, till exempel i en akutskola. Det kan finnas ämnen eller delar av undervisningen som inte kan tillgodoses på dessa platser. I förhållande till den skolplikt som råder i dag och regler om den garanterade undervisningstiden ser vi att ytterligare förlängning därför inte är möjligt. När det gäller möjligheten till att förlänga en tillfällig placering utanför skolenheten på fyra veckor föreslår vi, med hänsyn till att det handlar om en mer ingripande åtgärd, att en förlängning endast får ske om det finns särskilda skäl.

Exempel på särskilda skäl kan till exempel vara att en bedömning görs att andra elevers trygghet och studiero inte kan garanteras inom en tidsram på fyra veckor. Det kan också handla om att det pågår olika insatser som behöver pågå längre tid innan de kan avslutas. Det kan också handla om att invänta andra lösningar för eleven som tar längre tid att ordna än fyra veckor. I en del fall kan en utredning visa att eleven bör erbjudas en annan långsiktig lösning än att återgå till sin tidigare elevgrupp i den ordinarie skolan. Särskild undervisningsgrupp eller placering på en annan skolenhet inom huvudmannens organisation kan exempelvis vara sådana åtgärder som tar längre tid att utreda och ordna. En elev kan också få en plats i en särskild undervisningsgrupp eller en skolplacering i resurs-skola. Ett beslut om särskild undervisningsgrupp fattas efter en utredning om en elevs behov av särskilt stöd. Om det skulle vara aktuellt behöver berörda skolenheter också få tid att samarbeta så att övergången och elevens fortsatta skolgång blir så bra som möjligt.

Vi har övervägt om det med de förlängda tidsramar som vi föreslår också ska införas en möjlighet att överklaga sådana beslut. Vi anser dock inte att en möjlighet att överklaga ska införas. Bestäm-melsen syftar till att åstadkomma en skyndsam lösning vid proble-matiska situationer. Processen med nödvändiga utredningar och insatser kring eleven bör inte riskera att stanna upp på grund av pågående rättsliga processer. Av den anledningen anser vi att beslut som dessa, liksom i dag, endast ska kunna prövas genom laglighets-prövning. Samtidigt är det viktigt att elevens rättssäkerhet tillgo-doses och garanteras vid ingripande åtgärder. Det är därför motiverat med ett krav på särskilda skäl för att en tillfällig omplacering ska kunna få vara i åtta veckor. Det är viktigt att en sådan tillfällig åtgärd inte kan pågå under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

En plan för återgång ska tas fram för att stödja en elev efter en tillfällig placering utanför skolenheten

Vi föreslår att skollagen ska ange att en plan ska tas fram för att stödja elevens återgång till undervisning vid den skolenhet som efter den tillfälliga placeringen ska vara elevens ordinarie skolenhet.

En tillfällig placering på en annan plats eller skolenhet utanför den egna skolenheten kan innebära en möjlighet till paus för både

de elever som fått sin trygghet och studiero störd och för den elev som har orsakat bristande trygghet och studiero för andra elever på skolan. Samtidigt behöver tiden för en tillfällig placering utanför den egna skolenheten användas till att planera och skapa förutsättningar för mer långsiktiga lösningar, där kontinuitet i elevens skolgång och arbetet med trygghet och studiero på den ordinarie skolan är i fokus.

I dag finns dock inget sådant krav på utrednings- och åtgärds-skyldighet vid tillfälliga placeringar utanför skolenheten.

Det är enligt vår uppfattning viktigt att framhålla att en tillfällig placering utanför skolenheten inte ska betraktas som enbart en paus, utan att det faktiskt också syftar till att åstadkomma en varaktig förändring för eleven och andra elever, varför det, som nämnts ovan kan finns skäl att under tiden som placeringen pågår skyndsamt starta den utredning som behövs för att kunna vidta de åtgärder som behövs för tillbakagång till den enhet eller skola som eleven ska undervisas på. Vi föreslår därför att skollagen ska ange att det måste utarbetas en plan för att stödja elevens återgång till undervisningen. I denna plan anser vi att särskild hänsyn ska tas till andra elevers och personals trygghet så att det vid återgång också finns förutsättningar och åtgärder för andras elevers rätt till trygghet och studiero. En plan för elevens kompensationsundervisning måste också ingå.

Under tiden som placeringen pågår behöver skolan därför planera för ett mottagande av eleven, för att se till att den situation som föranledde åtgärden inte sker igen. Det kan handla om att rektor, lärare, elevhälsa, vårdnadshavare, och i förekommande fall socialtjänst, polisen eller barn- och ungdomspsykiatri ska ha tid att organisera hållbara upplägg för eleven och för de elever som påverkas av situationen. Det kan även behöva göras en utredning om ett eventuellt behov av särskilt stöd under tiden som placeringen pågår. Däremot finns inga regler om att göra en sådan utredning inför en tillfällig placering eftersom det är fråga om en disciplinär åtgärd som ska kunna vidtas omedelbart vid akuta situationer. Utredning och framtagande av en plan för återgång är ett arbete som dock skyndsamt behöver komma i gång när eleven blivit tillfälligt placerad.

Akutskola ska definieras, få överlämnas på entreprenad och granskas genom tillsyn

Vi föreslår att benämningen akutskola ska införas i skollagen, avseende grundskolan. Även om akutskola införs i skollagen, så anser vi att formerna för åtgärden mer grundligt måste granskas och analyseras. Det är viktigt att lösningar som framgår av skollag och finansieras statligt håller kvalitet. Vår slutsats är därför att det finns behov av att utöva tillsyn över dagens akutskolor.

Vi föreslår också att det ska vara möjligt att lägga ut undervisning på en akutskola på entreprenad, eftersom akutskola är en sådan situation där huvudmän kan behöva ta hjälp av andra för att möjliggöra ett effektivt resursutnyttjande. Att det ska vara möjligt att inom grundskolan överlämna undervisning på en akutskola till en annan huvudman på entreprenad kan jämföras med att det är tillåtet att överlämna lovskola på entreprenad.¹⁹ Att vara huvudman är ett mångfacetterat uppdrag och få skolhuvudmän förmår att hantera samtliga delar som ingår i en utbildning inom ramen för den egna organisationen. I skollagen finns dock regler om entreprenad och samverkan som möjliggör olika lösningar för huvudmän att sluta avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet.

Som nämnts ovan är ett beslut om tillfällig placering utanför skolenheten ingen ny åtgärd i skollagen. En sådan åtgärd innebär att eleven ska ges undervisning på annan plats utanför sin skolenhet. Detta kan ske på olika sätt och det finns inga närmare krav för en sådan lösning förutom att kravet på undervisning ska tillgodoses och att en sådan placering inte får gälla längre än fyra veckor.

Som nämnts ovan har Skolverket i dialog med oss beskrivit att akutskolorna förefaller bedrivas med olika grad av kvalitet och syfte. Vidare har vi fått signaler att det finns en stor variation i antal akutskolor per huvudman, antalet platser och placeringar och åldersgrupper bland eleverna på akutskolorna varierar. De förefaller dock inte variera på grund av huvudmannens storlek eller om huvudmännen ligger i större städer eller inte. Relativt små kommuner kan bedriva både fler akutskolor och organisera akutskolor med fler platser än i exempelvis Stockholm, där behovet torde vara större.

¹⁹ 23 kap. 12 § skollagen (2010:800). Se även prop. 2019/20:127.

Frågor som uppkommit kring åtgärden är också om bland annat om den är lämplig för elever i yngre åldrar. Här finns nationella skillnader, där exempelvis akutskolor i Stockholm inte anser att akutskola är lämplig för elever i lågstadiet, men där andra huvudmän har platser på akutskolor för yngre barn. Vi anser att akutskola för elever i lågstadieåldern är olämpligt.

Det har också efterfrågats om vad som ska gälla för skolskjuts och fritidshem för elever som tillfälligt placeras på akutskolor.

För att åtgärden ska få effekt behöver elever som placerats där också vara närvarande, här finns en koppling till de förslag vi lägger i kapitel 5 om att synliggöra och kartlägga frånvaro.

Vidare har vi noterat ett behov av att klargöra hur akutskolorna ska svara för att en elev under den tillfälliga placeringen får en undervisning som så långt det är möjligt motsvarar den undervisning som eleven annars hade fått på sin ordinarie skolenhet. Vi föreslår förvisso i detta sammanhang att det ska finnas en plan för elevens återgång till undervisning på sin ordinarie skolenhet, eller annan skolenhet, och att den planen måste innehålla en beskrivning hur kompensationsundervisning ska erbjudas. Men eftersom eleven sannolikt inte kan ges undervisning i alla ämnen under tiden på akutskolan kan det i praktiken liknas vid en anpassad studiegång, vilket i normala fall är en stödinsats med krav på uppföljning och andra formella krav. Detta eftersom åtgärden är en ingripande åtgärd vilken betraktas som en sista utväg för att få till en fungerande skolgång för vissa elever. Det är också ett beslut som ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram och som kan överklagas. Åtgärden ska regelbundet följas upp åtgärden ska också framgå i slutbetyget. En reducerad timplan kan givetvis påverka framtida möjligheter till arbete och utbildning. En reducerad timplan på grund av en tillfällig placering utanför skolenheten måste därför planeras och kompenseras för.

Samtidigt som skolan måste erbjuda kompensationsundervisning anser vi att det också måste framstå som en reell möjlighet att genomföra i praktiken. Vissa ämnen eller moment kan vara svårare att erbjuda på en akutskola och svårigheterna för en elev att i efterhand kunna ta igen missad undervisning ökar naturligtvis ju längre tid eleven vistats på en akutskola och vilken undervisning som eleven fått där.

Att elever i praktiken, utan föregående utredning och utan behov av det som kan liknas vid anpassad undervisning under en längre tid får reducerad undervisningstid anser vi med hänsyn till ovan är

en fråga som är angelägen att undersöka vidare. Det behöver utredas hur nuvarande akutskolor hanterar och åtgärdar hur elevens rätt till utbildning tillgodoses.

Det är i sammanhanget angeläget att påminna om att ansvaret för att elever som behöver särskilt stöd får det ligger kvar på elevens ordinarie skolenhet. Det är dock oklart i dag om särskilt stöd är åtgärder som tillgodoses på akutskolorna och i vilken omfattning.

Det är också elevens ordinarie skolenhet som har ansvar för bedömning och betygssättning av eleven vilket innebär att längre vistelser på en akutskola även påverkar denna process.

Vi anser sammanfattningsvis att akutskola som en åtgärd i allvarliga och bekymmersamma fall kan vara en bra och effektiv lösning. Vi har sett prov på akutskolor som fungerar väl, fyller sin funktion och finner varaktiga förändringar och lösningar, där både undervisning och andra insatser varit i fokus för alla elevers bästa. Att akutskolan bedrivs med kvalitet anser vi dock är viktigt för att arbetet med ändamålsenliga lösningar ska falla väl ut. Därför föreslår vi att regeringen ska ge Skolinspektionen i uppdrag att genomföra en tillsyn av skollagens bestämmelse om tillfällig placering utanför den egna skolenheten. I den tillsynen anser vi att samtliga befintliga akutskolor, som i dag har fått statsbidrag från Skolverket, bör ingå för att undersöka om de delvis statligt finansierade akutskolor som bedrivs lever upp till skollagens krav bland annat gällande rätten till utbildning.

Längre avstängningar ska möjliggöras

Vi föreslår att det ska vara möjligt att stänga av en elev i grundskolan, specialskolan och sameskolan i två veckor, i stället för som i dag, en vecka. En elev ska få stängas av vid högst tre tillfällen per kalenderhalvår, i stället för som hittills två gånger per kalenderhalvår.

Vi instämmer i de synpunkter vi fått att det vid situationer då avstängning är aktuellt måste finnas tid att planera för fortsatta åtgärder. En avstängning kan innebära att rektorn måste undersöka såväl möjligheter för undervisning i mindre sammanhang eller möjligheter att tillfälligt placera eleven på en annan skolenhet. Vid sådana överväganden kan det behövas mer tid.

Vi ser därför behov av att ändra bestämmelsen om avstängning i grundskolan. Vårt förslag innebär att det ska vara möjligt att stänga av en elev i vissa obligatoriska skolformer i två veckor, i stället för som i dag en vecka. Det kan betraktas som en relativt kort förlängning av en avstängning som nu föreslås, särskilt eftersom de situationer som det ofta handlar är allvarliga situationer. Som nämns ovan ser vi, med hänsyn till den skolplikt som råder i det svenska skolsystem, dock ingen möjlighet att föreslå en längre period av avstängning. Vi tror dock att de andra åtgärder vi föreslår, om möjligheten till längre omplaceringar och tillfälliga placeringar utanför skolenheten samt i synnerliga fall kunna stänga av en elev och distansundervisa kan möjliggöra för en enklare hantering av svårare elevärenden då avstängning är aktuellt.

Vi ser emellertid inga skäl att föreslå ändringar gällande avstängning från utbildningar på gymnasial nivå. Detta eftersom möjligheterna till avstängning är lättare i de frivilliga skolformerna och inte begränsade av skolplikt. Det har heller inte framförts i vår utredning att just tidsramarna för avstängning i dessa skolformer är ett problem.

I vissa fall måste elever flyttas men enligt vår bedömning går det inte att införa en sådan skyldighet i skollagen

Vi har analyserat hur det skulle kunna införas en *skyldighet* att flytta elever, men har funnit att det inte är möjligt att föreslå en sådan skyldighet med rådande skolsystem där många skolhuvudmän inte skulle ha möjlighet att kunna leva upp till bestämmelsen. Kravet skulle kunna drabba andra huvudmän negativt och därmed kunna stå i strid med principen om lika villkor för olika huvudmän.

För att en sådan skyldighet ska kunna införas bedömer vi att det är sannolikt att större, omfattande lagändringar skulle behövas. Bland annat behövs det utredas om och hur det vore möjligt att reglera om en annan huvudman ska ta över ansvaret för en elev som en viss huvudman behöver, men inte kan, flytta på. Det är inte ovanligt att huvudmän inte har någon annan skola dit en sådan elev varaktigt skulle kunna flyttas, exempelvis mindre enskilda huvudmän eller huvudmän i glesbygd. Det är inte möjligt att inom ramen för denna utredning lämna förslag om bland annat en eventuell sådan ny ansvarsfördelning mellan huvudmän i dagens skolsystem. Frågan är komplex och behöver i så fall utredas vidare.

Vi har vidare funnit att det inte är möjligt att införa en motsvarande bestämmelse för fristående skolor som den som finns för kommunala grundskolor om möjlighet att permanent omplacera elever.

Fackförbundet Sveriges Skolledare har som tidigare nämnts särskilt framhållit att skolor inte är passiva vid allvarliga händelser utan faktiskt vidtar de åtgärder som är möjliga och adekvata. Vidare har det framförts att det alltid måste göras en bedömning och avvägning i varje enskilt fall av vad som är rimligt och proportionerligt, varför en skyldighet i lagstiftningen att flytta en elev skulle vålla problem. Vi instämmer i detta.

Något som framförts i den offentliga debatten har handlat om situationen kring en elev som exempelvis har blivit utsatt för mobbning eller annan kränkning eller brott av en annan elev. Till följd av en mobbningsituation, eller en annan kränkning, kan vårdnadshavare uppleva att de måste flytta sitt barn till en annan skola om de upplever att skolan inte gör något åt situationen och förövaren går kvar. En synpunkt som då lyfts fram är att det är den elev som utsätter en annan elev för mobbning eller kränkning som borde vara den som flyttar.

Vi instämmer i att det i många fall är en lämplig åtgärd att flytta på förövaren, men inte i alla lägen. Frågan är mer komplicerad än så. Det kan förvisso finnas situationer där en förövare kan identifieras, men i andra fall, och så som ofta är fallet vid till exempel utfrysning, kan det vara en hel grupp elever som utsätter en elev. Det kan då bli svårt att flytta på en hel grupp som mobbar eller utsätter en elev för andra kränkningar. Det kan också handla om att det har utvecklats ett negativt gruppklimat där kränkningar har normaliserats där andra elever kan överta negativa positioner om någon elev lämnar gruppen. Det kan förvisso handla om problematik med enskilda elever eller förövare, men inte sällan ligger orsaker till exempelvis mobbning i stället i utvecklade normer och grupprocesser i en hel klass eller grupp eller i skolklimat och organisationskultur i skolan. Då behövs primärt andra åtgärder vidtas för att komma till rätta med situationen.

Därtill uppstår frågan om vad som händer om man flyttar en elev som exempelvis långvarigt mobbat eller utsätter en elev för brott, flyttas till en ny klass och vad som då kan komma att sättas i gång i den nya klassen.

Det finns vidare elever som kan ha gjort sig skyldiga till brott eller är farliga eller betar sig olämpligt på annat sätt att eleven inte kan placeras i ett annat sammanhang med andra elever eftersom den nya elevgruppen då riskerar att drabbas negativt. En elev som allvarligt hotat säkerheten eller tryggheten för en elev eller en grupp elever eller lärare på en skola bör naturligtvis presumeras, precis som gäller enligt de allmänna straffrättsliga bestämmelserna, allvarligt kunna hota säkerheten även för andra elever eller lärare. Det gör att ett *krav* på omplacering till en annan skola inte är praktiskt genomförbart. Ett *krav* i lagstiftningen på omplacering anser vi skulle göra det svårt för skolor att hantera dessa situationer. En skyldighet att omplacera gäller ju även på den nya skolan, varför det med ett lagstadgat krav på omplacering finns en risk för en rundgång av upprepade omplaceringar.

Det finns också en risk att detta är en åtgärd som kan komma att användas för lättvindigt och en risk finns att man bara flyttar problem, i stället för att lösa situationen och låter någon annan ta ansvar för att hantera situationen.

Vi ser i sammanhanget också att det finns en överhängande risk att rektorn kan komma att bli utsatt för påtryckningar om krav på att flytta vissa elever alltför lättvindigt och att detta kan påverka rättssäkerheten vid sådana åtgärder negativt.

Som vi nämnt tidigare anser vi, precis som också har lyfts i dialog med oss, att flexibiliteten i att vidta adekvata åtgärder vid allvarliga situationer inte bör begränsas av *skyldigheter* att vidta vissa i skollagen angivna åtgärder. Vår uppfattning, baserat på de dialoger vi har haft, är också att skolor i dag redan omplaceras elever i de fall då det behövs och då det är möjligt. I den mån det finns skolor eller huvudmän som inte lever upp till ansvaret att trygga samtliga elever vid allvarliga händelser på en skola, genom att vidta sådana adekvata åtgärder som behövs, finns möjligheter att vända sig till Skolinspektionen för ingripande. Vi vill starkt betona att det är viktigt att skolor i sådana här situationer alltid ska beakta offrets perspektiv och vidta lämpliga och skyndsamma åtgärder. Barnets bästa måste alltid beaktas.

När det gäller frågan om en faktisk möjlighet att omplacera till annan skola, finns i dag, med rådande skolsystem inte den reella möjligheten för många huvudmän, till exempel eftersom en annan skola inte finns tillgänglig inom huvudmannens organisation.

Ett krav på omplacering skulle i praktiken därför kunna innebära att en skola som inte har möjlighet att omplacera en elev i stället måste tvinga eleven att avsluta sin skolplacering, vilket inte vore förenligt med nu gällande skollagstiftning. Det skulle också kunna innebära en belastning på hemkommuner, som skulle behöva ha en beredskap för att ta över elever som andra huvudmän har uppmanat att sluta. En regel om en skyldighet att omplacera skulle därför i vissa fall innebära en obligatorisk och permanent avstängning från skolor som inte har möjlighet till omplacering. Om sådana ingripande och långtgående förändringar i rådande skolsystem ska införas behöver frågan, som nämnts ovan, utredas vidare, särskilt gällande hur principen om lika villkor för huvudmän ska tillämpas.

När det gäller frågan om permanent omplacering anser vi att det varken är möjligt att föreslå en förenkling för en sådan åtgärd eller möjligt att införa en sådan bestämmelse för enskilda huvudmän. Ett tungt vägande skäl till att vi bedömer att detta inte är möjligt beror på hur det svenska skolsystemet ser ut. Det finns i dag en stor mångfald av huvudmän som driver skolor. Det finns huvudmän som endast driver en skola, men också huvudmän som driver flertalet skolor. Därtill är tillgången till olika skolor begränsat utifrån om man bor i tätbefolkade orter eller i glesbygd. I vissa delar av landet, till exempel i glesbygd, är det ofta inte aktuellt med några andra skolor, helt enkelt för att det inte finns någon alternativ skola i en rimlig närhet. Enskilda huvudmäns olika etableringsmönster ser också olika ut. Omplacering är i många fall helt enkelt inte en reell möjlighet, vare sig det handlar om att tillfälligt eller permanent omplacera en elev. Ett krav eller en bestämmelse om förenkling av permanent omplacering för fristående skolor skulle därför i praktiken kunna leda till att exempelvis kommunala skolor skulle förväntas ta över elever som mindre fristående skolor inte har möjlighet att omplacera. Detta mot bakgrund av att hemkommuner har skyldighet att säkerställa att alla elever som är bosatta i kommunen har en skolplacering.

Vi anser att det inte är förenligt med likvärdigheten i skolsystemet att införa regleringar i skollagen, som i praktiken endast kan tillämpas av vissa huvudmän och där en sådan åtgärd riskera att innebära negativa effekter för andra huvudmän, i synnerhet ser vi här betydande risker för de kommunala huvudmännen men också för elever som kan förlora sina skolplaceringar.

Om det ska vara möjligt att införa en *skyldighet* att göra omplaceringar mellan skolor i rådande skolsystem med en heterogen grupp av huvudmän bedömer vi att frågan i så fall behöver utredas vidare, främst i frågan vad som ska gälla för skolor där ”flytt” eller omplacering inte är möjlig, och vem som i så fall ska överta ansvaret för en elev som en sådan huvudman inte kan ha kvar inom huvudmannens egen organisation.

Vi anser däremot att det finns skäl att placera den aktuella bestämmelsen i skollagens kapitel om trygghet och studiero så att den uppmärksammas inom ramen för de frågorna. Paragrafen reglerar en möjlighet att permanent placera en elev i grundskolan eller anpassade grundskolan på en annan skolenhet om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

En ny disciplinär åtgärd ska införas: Neka tillträde till skolan

Vi föreslår en ny, ingripande disciplinär åtgärd för att kunna flytta på elever som allvarligt hotar säkerheten och tryggheten på skolan och som inte kan placeras med andra elever.

Vi föreslår att skollagen ska ange att om synnerliga skäl föreligger ska en elev kunna nekas tillträde till skolenheten och i stället få fjärr- eller distansundervisning.

Som nämnts ovan så har vi noterat att skolor i dag får hantera situationer som ligger utanför skolans egentliga uppdrag. Det är inte rimligt att skolan ensamt ska stå för lösningar när det krävs att andra instanser, såsom socialtjänsten och polisen, också skyndsamt behöver agera.

Vi anser, som nämnt ovan, att det inte är möjligt att flytta elever som är farliga eller hotfulla till andra skolor eftersom de rimligtvis riskerar att utgöra en fara även för elever och personal på vilken skola som helst.

Vi föreslår alltså, att en elev ska kunna nekas tillträde till skolenheten, om synnerliga skäl föreligger med hänsyn till säkerheten och tryggheten för andra på skolenheten. Eleven ska då i stället få fjärr- eller distansundervisning. Detta kan ske genom att eleven exempelvis får digital undervisning i hemmet, eller på en annan plats inom huvudmannens organisation om det är möjligt.

Hänsyn till andras säkerhet kan exempelvis gälla att den aktuella eleven har samröre med organiserad brottslighet och där det utifrån den aktuella situationen finns en akut förestående risk för brottslig verksamhet vid skolenheten. Hänsyn till andras trygghet kan exempelvis gälla om det finns misstankar mot att den aktuella eleven har begått sexualbrott mot en annan elev och att det i den aktuella situationen finns en reell otrygghet för en eller flera andra elever.

Ett beslut om att neka en elev tillträde till skolenheten är en ingripande åtgärd, och det är därför rimligt att ställa krav på att ett sådant beslut ska finnas skriftligt dokumenterat för rättssäkerhet. Eftersom åtgärden är ingripande ska den också få överklagas till allmän förvaltningsdomstol, i likhet med vad som gäller för avstängningar.

När ett beslut fattas om att neka en elev tillträde till skolenheten behöver skolan utreda situationen och samarbeta med andra instanser för att utreda den fortsatta skolgången för aktuell elev. Det kan handla om att samråda med åklagare eller polis, eller undersöka möjligheten till tillfällig eller permanent omplacering utanför skolenheten. Vi vill även betona vikten av att söka efter exempelvis skolor med behandling, som kan passa för elever med utåtagerande eller farliga beteenden, återkommande konflikter och riskbeteenden, detta i kombination med problematiska hemsituationer. Det är också viktigt att skolor har en samverkan med andra samhällsliga resurser som till exempel socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri eller polisen. Det kan också handla om att samråda med ett regionalt så kallat Bob-råd. Bob står för barn och unga i organiserad brottslighet och det långsiktiga målet med dessa råd är hindra att barn och unga blir en del av kriminella nätverk och organiserad brottslighet, ett problem som växer sig allt större och som hela samhället måste arbeta emot.²⁰

Under en sådan utredning måste en noggrann bedömning göras hur andra elevers trygghet kan säkerställas.

Ett beslut om att neka en elev tillträde till skolan gäller tills vidare. Beslutet ska dock regelbundet följas upp och utvärderas. Vi anser att det ligger i sakens natur att huvudmannen vid dessa allvarliga elevärenden är involverade och löpande informeras om ärendet. Rektorn ska upphäva beslutet när synnerliga skäl inte längre före-

²⁰ Bod-råden är ett regeringsuppdrag till Polismyndigheten, Åklaganmyndigheten, länsstyrelserna, Brottsförebyggande rådet, Skolverket, Statens institutionsstyrelse, Socialstyrelsen, Kriminalvården och Sveriges kommuner och regioner.

ligger. Det betyder att åtgärden inte ska betraktas som en åtgärd utan bortre tidsgräns. Det ställs höga krav på att rektorn noggrant följer situationen och verkar för mer varaktiga lösningar.

En elev som varit avstängd ska erbjudas kompensationsundervisning, men bara så långt det är möjligt

Vi föreslår att eleven så långt det är möjligt ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av en avstängning. Detta kan göras genom till exempel utbildning i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning.²¹ Det är dock inte alltid möjligt att erbjuda kompensationsundervisning under sådana former.

I våra dialoger under utredningsarbetet har det framkommit att det ofta är svårt för skolorna att fullt ut kunna leva upp skollagens nuvarande krav på att erbjuda de elever som varit avstängda kompensationsundervisning, bland annat eftersom eleverna inte alltid är mottagliga för undervisning där och då, i den aktuella situation som råder. I dialog med oss har det bland annat lyfts att kravet uppfattas som att kompensationsundervisning måste erbjudas omedelbart och ofta i ett akut läge där en allvarlig händelse inträffat. Det har därtill framförts att den kompensationsundervisning som erbjuds ofta inte är möjlig eftersom eleven varken tackar ja till undervisningen eller dyker upp vid de tillfällen som erbjuds. Vi menar därför att en rimlig ordning är att skolorna ska erbjuda dessa elever kompensationsundervisning, men så långt det är möjligt. Vi anser att det är rektorn som ska avgöra tidpunkt och former för hur sådan kompensation ska erbjudas.

4.2 Nordisk utblick om arbete mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan

Detta avsnitt innehåller en kartläggning om hur det ser ut i de nordiska länderna när det gäller förekomst av och åtgärder mot trakasserier och kränkande behandling, inklusive mobbning, i motsvarig-

²¹ 3 kap. 11 § skollagen (2010:800).

heterna till de svenska obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Inledningsvis beskrivs i avsnitt 4.2.1 Danmarks arbete mot trakasserier och kränkande behandling i skolan, därefter beskrivs i avsnitt 4.2.2 Finlands motsvarande arbete, Islands arbete redovisas i avsnitt 4.2.3 och avslutningsvis är i avsnitt 4.2.4 Norges arbete i blickfånget.

4.2.1 Danmark

Flera regelverk ställer krav på skolans trivselarbete

I Danmark är det främst lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø, eller undervisningsmiljøloven (undervisningsmiljølagen), och folkeskoleloven (grundskolelagen) som reglerar skolans arbete mot trakasserier och kränkande behandling. Undervisningsmiljøloven anger regler för att säkerställa en trygg och inkluderande lärmiljö på skolor och utbildningsinstitutioner, medan folkeskoleloven sätter ramarna för skolans uppdrag och verksamhet. Med utgångspunkt i folkeskoleloven och lov om de gymnasiale uddannelser (gymnasielagen) finns också föreskrifter som bland annat reglerar krav på skolans värdegrundsarbete och åtgärder vid förekomst av kränkande behandling.

Utöver ovanstående reglerar även diskriminationsloven (diskrimineringslagen) kränkande behandling som bryter mot en diskrimineringsgrund. Vissa former av trakasserier och kränkande behandling i skolan kan vara straffbara, i synnerhet om de involverar hot eller våld. I de lägena kan även strafflagen vara tillämplig.

Anordnaren är skyldig att fastställa antimobbingsstrategi

Undervisningsmiljøloven betonar elevers rätt till en god undervisningsmiljö och till inflytande och reglerar bland annat skolans skyldigheter att vidta åtgärder vid problem i den psykiska undervisningsmiljön.

Lagen föreskriver att utbildningsanordnaren²² har en skyldighet att fastställa en antimobbingsstrategi inklusive en strategi mot

²² Vår översättning, enligt originalet ”den myndighed, bestyrelse eller person, der har ansvar for uddannelsesstedet”.

digital mobbning. Denna strategi ska revideras vid behov och vid offentliga skolor utgöra en del av skolans värdegrund.²³ Om skolans ledning finner problem i den psykiska arbetsmiljön, till exempel vid förekomst av mobbning, är den skyldig att ta fram en handlingsplan med åtgärder som ska sätta stopp för problemen. Detsamma gäller om skolans ledning eller elevens vårdnadshavare ser att problemen i den psykiska miljön leder till oro eller beteende hos en elev som kan orsaka sjukdom eller frånvaro. Handlingsplanen ska upprättas inom tio arbetsdagar från det att personal på skolan fått kännedom om problemen. Skolledningen är därefter skyldig att vidta åtgärder i enlighet med handlingsplanen.²⁴

Vidare ger lagen elever rätt till inflytande genom att utse undervisningsmiljöombud för att tillvarata deras intressen i relation till skolledningen.²⁵ Skolledningen ska se till att det upprättas en skriftlig undervisningsmiljöbedömning av säkerhets- och hälsoförhållanden som rör den psykologiska och estetiska miljön på skolan. Bedömningen ska finnas tillgänglig för intresserade samt revideras när det sker förändringar av undervisningsmiljön eller minst vart tredje år.²⁶

En elev eller dennes vårdnadshavare har rätt att lämna klagomål på utbildningsanordnarens efterlevnad av regleringen. Dansk Center för undervisningsmiljø (DCUM) har uppdraget att bevaka regelverkets efterlevnad.²⁷

Krav på uppföljning och redovisning av elevtrivsel

I syfte att bland annat öka trivseln i skolan trädde 2014 Folkeskole-reformen i kraft.²⁸ Folkeskoleloven ger barn- och utbildningsministern mandat att fastställa regler om åtgärder för att främja god ordning i skolan. Det gäller bland annat krav på att kommunfullmäktige ska redovisa uppgifter om elevernas välbefinnande till departementet utifrån ett givet dataformat och en angiven fråge-

²³ 1a kap. 1b § undervisningsmiljøloven LBK nr 316, 05/04/2017.

²⁴ 1a kap. 1c § undervisningsmiljøloven.

²⁵ 3 kap. 4 § undervisningsmiljøloven.

²⁶ 4 kap. 6 § undervisningsmiljøloven. Undervisningsmiljöbedömningen ska enligt 4 kap. 7 § undervisningsmiljøloven innehålla minst en kartläggning av skolans fysiska, psykiska och estetiska undervisningsmiljö, en beskrivning och bedömning av eventuella pedagogiska miljöproblem, en handlingsplan för att åtgärda de identifierade problemen samt förslag till hur handlingsplanen ska följas upp.

²⁷ 4a och 4b kap. undervisningsmiljøloven.

²⁸ Skolverket, 2023, s. 48.

ram.²⁹ Samma lag anger också att uppgifter om elevers välbefinnande ska ingå i skolornas undervisningsmiljöbedömning (som i sin tur regleras av undervisningsmiljölagen). Vidare innebär det att rektor en gång per år ska genomföra en mätning av elevernas trivsel i syfte att kunna följa utvecklingen och vidta åtgärder. Mätningen ska enligt regleringen göras med hjälp av ett visst verktyg som Styrelsen for It og Læring tillhandahåller.³⁰

Rektor ska informera om skolans värdegrund

Enligt *Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen* (förordningen om främjande av god ordning i grundskolan) ska rektor i början av varje läsår informera elever och vårdnadshavare om skolans ordningsregler och värdegrund.³¹ Om elever inte efterlever skolans ordningsregler eller värdegrund ska detta utredas och vid behov leda till åtgärder, till exempel att eleven får undervisningen i ett annat sammanhang eller avvisas från skolan.³²

För att förhindra att en elev utövar våld mot sig själv eller andra får, enligt samma förordning, våld användas i den utsträckning som behövs med hänvisning till allmänna regler om nödvårdsrätt och rättstillämpning.³³ Förordningen gör också gällande att rektor i vissa fall ska involvera pedagogisk eller psykologisk rådgivning i syfte att bedöma en elevs behov av specialundervisning eller annan specialpedagogisk hjälp eller involvera de sociala myndigheterna.³⁴

Förordning ställer krav på trygg miljö i gymnasieskolor

För gymnasieskolans del finns i förordningen *Bekendtgørelse om studie- og ordensregler m.v. i de gymnasiale uddannelser*³⁵ (förordningen om studie- och ordningsregler m.m. i de gymnasiala utbild-

²⁹ 10 kap. 56 § folkeskoleloven LBK nr 1887, 01/10/2021. Årliga trivselundersökningar är obligatoriska sedan 2015/16.

³⁰ 10 kap. 56 a och b §§ folkeskoleloven. Styrelsen for It og Læring verkar under Undervisningsministeriet och har till uppdrag att främja digital utveckling inom utbildningsområdet.

³¹ 1 § bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen, BEK nr 1951, 11/12/2020.

³² 2–6 § bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen.

³³ 17 § bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen.

³⁴ 18 § bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen.

³⁵ Bekendtgørelse om studie- og ordensregler m.v. i de gymnasiale uddannelser, BEK nr 1077, 13/09/2017. Förordningen och tillhörande läroplaner ändrades senast 2017, som en del av en gymnasiereform som bland annat syftade till att öka elevernas trivsel.

ningarna) regler som syftar till att skapa en trygg och respektfull miljö i skolan. Bestämmelserna är inriktade mot att kränkande behandling, såsom mobbning, och trakasserier inte tolereras och ska hanteras effektivt när handlingarna uppstår. Bland annat ställs krav på att skolan fastställer ordningsregler för hur mobbning ska hanteras samt regler för att hantera ett våldsamt och hotfullt beteende. Förordningen gäller även förbud mot bild- och ljudupptagning och spridning av dessa på ett sätt som kränker eleverns integritet samt uppmuntrande av extrema eller fundamentalistiska attityder.³⁶

Vid mindre allvarliga överträdelser mot ordningsreglerna kan skolan utfärda muntliga eller skriftliga anmärkningar. Sanktioner kan också innebära tillfällig eller permanent avstängning från skolan.³⁷ Elever har rätt att klaga på beslut om påföljder.³⁸

Enligt förordningen ska skolan registrera eleverns närvaro i undervisningen digitalt. Registreringen ska ligga till grund för snabba åtgärder vid frånvaro, till exempel hantering av frånvaro som kan bero på mobbning eller trakasserier.³⁹

Dansk Center for Undervisningsmiljø ger råd och stöd

Som framkommit har alla skolor i Danmark ett ansvar att ta fram en lokal antimobbingsstrategi och fastställa ordningsregler. För att leva upp till dessa och andra krav finns möjlighet att få stöd av Dansk Center for Undervisningsmiljø (DCUM). DCUM har ett utpekad uppdrag att bistå skolor i deras arbete med skolans lärmiljöer och att fungera som en länk mellan forskning och praktik.⁴⁰ Bland annat har DCUM nyligen publicerat en metodhandbok för hur skolor kan arbeta för att stärka trivseln.⁴¹ På centrets webbplats finns en mängd stödmaterial och utbildningar, till exempel om skolors arbete mot mobbning. Dessa material och utbildningar är både av mer generell karaktär och anpassade för respektive skolform.⁴²

³⁶ 4 § bekendtgørelse om studie- og ordensregler m.v. i de gymnasiale uddannelser.

³⁷ 6 § bekendtgørelse om studie- og ordensregler m.v. i de gymnasiale uddannelser.

³⁸ 11 § bekendtgørelse om studie- og ordensregler m.v. i de gymnasiale uddannelser.

³⁹ 9 § bekendtgørelse om studie- og ordensregler m.v. i de gymnasiale uddannelser.

⁴⁰ Dansk Center for Undervisningsmiljø (DCUM) är ett oberoende statligt kunskapscenter under Børne- og undervisningsministeriet. DCUMs uppdrag är att framställa och sprida kunskap om skolans lärmiljöer. Syftet med kunskapspridningen är att ligga till grund för en praktik som stärker eleverns mående och lärande.

⁴¹ Dansk Center for Undervisningsmiljø 2024a.

⁴² Dansk Center for Undervisningsmiljø, 2024b.

DCUM har också ett rådgivande uppdrag och besvarar frågor från enskilda skolor eller utbildningsanordnare. Vid centret finns en funktion för klagomålshandling, (Den nationale klageinstans mod mobning), dit elever och vårdnadshavare kan vända sig i frågor om mobning.⁴³ År 2020 genomfördes en utvärdering av den danska antimobbingsstrategin och funktionen för klagomålshandling, som bland annat fann att 92 procent av skolorna har en antimobbingsstrategi, samt att en stor majoritet av vårdnadshavare inte känner till den nationella klagomålshandlingen, även om inflödet av klagomål ökat över tid.⁴⁴ Elevtelefonen, som är en nationell telefonservice för samtalsstöd och rådgivning, har också utvärderats. Elevtelefonen riktar sig till elever som upplever problem i skolmiljön och drivs av Danske Skoleelever (DSE) i samarbete med bland annat DCUM. Denna utvärdering visade bland annat att unga ofta upplever användningen av en anonym telefonservice som en sista utväg. Vidare framkom att samtalen till Elevtelefonen ökat sedan starten 2013, men att tjänsten fortfarande är relativt okänd bland eleverna.⁴⁵

Ytterligare instanser tar fram vägledning

Även Danmarks Evalueringsinstitut har material om hur skolor kan arbeta för att förebygga trakasserier och kränkande behandling. Rapporten *Inspiration til arbejde med elevtrivsel* har fokus på gymnasieskolans lärmiljöer och berör insatser inom tre områden: gemenskap i skolan, undervisning och arbetsformer samt stöd och resurser. Bland annat betonar rapporten vikten av att arbetet med att skapa trivsel görs till hela skolans ansvar samt att skolledningen visar att frågan har hög prioritet.⁴⁶

Det Kriminalpræventive Råd lyfter fram forskning som visar att det finns ett samband mellan ungdomskriminalitet och ett otrött skolklimate med oklara regler, mobning, marginalisering och dåliga relationer till lärare. Rådet betonar att mobning är ett socialt fenomen, att klassens kultur och skolmiljö har stor betydelse, snarare än att de orsakas av enskilda elever. För att förebygga mobning krävs samarbete mellan skolledning, lärare, vårdnadshavare, elever

⁴³ Dansk Center for Undervisningsmiljø, 2024c.

⁴⁴ Epinion, 2020.

⁴⁵ Epinion, 2017.

⁴⁶ Danmarks Evalueringsinstitut, 2019a.

och lokalsamhälle, beskriver rådet. Utifrån denna kunskap ger rådet vägledning i vad skolan kan göra för att förbättra skolmiljön och förebygga problem utan att stigmatisera elever. Exempel på insatser som rådet rekommenderar är tydliga regler i skolan och att all personal i skolan med ledningens stöd tar ett ansvar för att dessa regler efterlevs.⁴⁷

Årlig statistik ger en bild av elevers trivsel

De uppgifter som varje utbildningsanordnare årligen ska rapportera in till Styrelsen för It och Lärning tillgängliggörs av Børne- og undervisningsministeriet som nationell statistik. Statistiken ger en bild av trivseln bland elever i årskurs 0–3, 4–9 samt gymnasieskolan. De äldre eleverna får besvara fler frågor än de yngre och i statistiken redovisas resultaten bland dessa äldre elever delvis som indikatorer. Uppgifterna möjliggör för jämförelser över tid, mellan kön och elever i olika årskurser samt går att bryta ned på lokal nivå.

Upplevd trivsel bland grundskoleelever relativt oförändrad

De senast tillgängliga uppgifterna rör läsåret 2023/24 och visar bland grundskoleelever en trivselfaktor om 3,6 på en femgradig skala bland elever i årskurs 4–9, där 1 indikerar låg trivsel och 5 indikerar hög trivsel. Den upplevda trivseln har legat på ungefär denna nivå under en tioårsperiod, med en viss minskning mot slutet. Flickor har som grupp angett en något lägre trivsel än pojkar.⁴⁸ Förekomsten av mobbning förefaller följaktligen vara relativt oförändrad trots genomförd reform. Detta bekräftas också i en utvärdering av Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE).⁴⁹

I redovisningen av de enskilda frågeställningarna går också att se resultat uppdelat på bakgrundsvariabler om till exempel föräldrars utbildningsnivå. De yngre barnen får bland annat svara på frågan ”är det någon som retar dig så att du blir ledsen?”, där 10 procent svarat att det är så. De äldre grundskolebarnen tar i sin tur ställning

⁴⁷ Det Kriminalpræventive Råd, 2024.

⁴⁸ Børne- og undervisningsministeriet, 2024a.

⁴⁹ Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, 2020.

Elever har rätt till en trygg studiemiljö

I lagen om grundläggande utbildning finns bestämmelser om elevers rätt till en trygg studiemiljö. Även läroplanen för grundskolan har formuleringar om hur skolmiljö kan främja elevernas trygghet. Utbildningsanordnaren ska utarbeta en plan för användningen av disciplinära åtgärder, bland annat tillämpningen av fostrande samtal, och ge anvisningar för hur denna plan ska användas. Utbildningsanordnaren ska också godkänna en ordningsstadga eller meddela andra ordningsregler som ska tillämpas i skolan eller på annan plats där undervisning genomförs.

Ordningsreglerna får gälla praktiska arrangemang eller korrekt uppförande som är nödvändigt för tryggheten och trivseln i skolan. Rättigheterna och skyldigheterna gäller under den tid som eleven deltar i undervisningen, i verksamhet enligt läroplanen eller annan plan som utbildningsanordnaren godkänt. Skolans lärare eller rektor har en skyldighet att meddela vårdnadshavare till elever som antingen utfört eller blivit utsatta för trakasserier, mobbning, diskriminering eller våld som skett i studiemiljön eller under skolvägen.⁵⁵

Elevens skyldigheter och disciplinära åtgärder

Lagen om grundläggande utbildning reglerar också elevens skyldigheter, såsom att uppträda korrekt och inte mobba eller diskriminera andra. Till elevens skyldigheter hör också att eleven inte ska äventyra andra elevers, skolgemenskapens eller studiemiljöns säkerhet och hälsa. En elev som bryter mot skolans ordningsregler, till exempel behandlar andra elever eller skolans personal respektlöst eller på ett sätt som kränker deras människovärde, kan som första åtgärd åläggas att delta i ett fostrande samtal. Under ett fostrande samtal utreds i samråd med eleven vad som skett, orsakerna till och konsekvenserna av uppförandet samt hur elevens uppförande och välbefinnande kan öka.

En elev som bryter mot ordningen i skolan kan ges högst två timmars kvarsittning eller en skriftlig varning. Vid allvariga händelser eller om eleven fortsätter att bryta mot reglerna kan eleven stängas av från skolan i högst tre månader. En elev kan också förvägras rätten att delta i undervisningen, under återstoden av lek-

⁵⁵ 7 kap. 29 § lag om grundläggande utbildning, 21.8.1998/628.

tionen eller, om eleven till exempel uppför sig våldsamt eller hotfullt mot en annan elev eller skolpersonal, under den resterande skoldagen. Av samma anledning kan eleven förvägras rätten att delta i undervisningen under nästföljande dag om skolan behöver tid för att förbereda en trygg återgång. Under den tid som eleven är avstängd från undervisningen ska eleven ges möjlighet till personligt samtal med elevvårdens psykolog eller kurator. Eleven ska också erbjudas annat stöd som eleven behöver såväl under tiden för avstängning från undervisningen som vid återgången. Det ska också utarbetas en plan för att stödja återgången till undervisningen.

Innan disciplinära åtgärder, såsom kvarsittning, skriftlig varning eller avstängning för viss tid, vidtas ska handlingen som åtgärden grundar sig på preciseras, eleven höras och eventuell ytterligare utredning vidtas. Elevens vårdnadshavare ska ges tillfälle att höras och åtgärden ska avvägas mot elevens ålder och utvecklingsnivå. Det kan bli aktuellt att kommunens socialvård ska underrättas. Skriftlig varning och avstängning ska dokumenteras.⁵⁶

Föreskrifter med närmare bestämmelser om skolans utarbetande av ordningsregler samt lokala läroplaner inklusive tillämpningen av disciplinära åtgärder finns också utfärdade av Utbildningsstyrelsen.⁵⁷

Krav på elevhälsoplan

Lagen om elev- och studerandevård föreskriver att utbildningsnordnaren ska upprätta en elevhälsoplan för varje skola. Planen ska bland annat omfatta en strategi för hur eleverna ska skyddas mot våld, mobbning, trakasserier. Den ska också beskriva åtgärder för att främja elevernas hälsa och välbefinnande samt utarbetas i samverkan med skolans personal, elevhälsotjänsterna, eleverna och deras vårdnadshavare.⁵⁸

⁵⁶ 7 kap. 35 - 36 a §§ lag om grundläggande utbildning.

⁵⁷ Utbildningsstyrelsen, 2016.

⁵⁸ 2 kap. 13 § lag om elev- och studerandevård, 30.12.2013/1287.

Webbplats ger samlad information och stöd

Det finländska regelverket ställer, som framkommit, bland annat krav på att varje utbildningsanordnare fastställer ordningsregler och en elevhälsoplan i arbetet med att säkerställa elevers rätt till en trygg studiemiljö. Till stöd för skolors arbete med att identifiera, förebygga och ingripa vid mobbning, trakasserier, diskriminering och våld samlar skolmyndigheten Utbildningsstyrelsen sedan 2023 information, anvisningar och verktyg på webbplatsen *Säg nej till allt våld!*. Den främsta målgruppen för stödet är lärare, rektorer och yrkesverksamma inom elev- och studerandevården samt andra som arbetar inom den grundläggande utbildningen, gymnasierna och yrkesläroanstalterna. Men även elever och deras vårdnadshavare kan få stöd via webbplatsen. Innehållet ska vara faktabaserat och grunda sig i forskning och gällande föreskrifter.⁵⁹

Utbildningsstyrelsens webbplats är ett resultat av samverkan mellan flera aktörer och en del av Undervisnings- och kulturministeriets tidigare åtgärdsprogram för att förebygga mobbning, trakasserier och våld, som i sin tur emanerar från regeringens målformulering om att alla barn och unga har rätt till integritet och icke-diskriminering.⁶⁰ Ministeriets åtgärdsprogram omfattade insatser inom 14 olika områden och pågick under föregående regeringsperiod. En av utgångspunkterna för programmet var en nolltolerans mot mobbning, trakasserier, social diskriminering och våld i skolor samt att åtgärder mot dessa företeelser kräver en starkt samverkan över politikområden.

Nationellt organ för utvärdering av effektiva metoder

Utöver den nämnda webbplatsen ingick inrättandet av ett nationellt organ för utvärdering av effektiva metoder för att förebygga bland annat mobbning vid det Nationella centret för utbildningsutvärdering (KARVI), som en av de 14 åtgärds punkterna. Organets uppgift är att bedöma evidensgraden och användbarheten i de metoder som utvecklats för detta ändamål.⁶¹ Bland annat har en utvärdering av skolors metoder för antimobbningsarbete genomförts.

⁵⁹ Utbildningsstyrelsen, 2023a.

⁶⁰ Utbildningsstyrelsen, 2023b.

⁶¹ Undervisnings- och kulturministeriet, 2021.

Några av de resultat som framkommer i utvärderingen är att majoriteten av skolor använder flera metoder, samt att skolorna i huvudsak är nöjda med metoderna men önskar tydligare vägledning i hur de bör användas. Vidare visar utvärderingen att en sårbarhet i förankringen kan uppstå om bara några få personer i skolan ansvarar för metoderna, att kontinuerlig uppföljning och utvärdering är viktig, samt att nätmobbning, ensamhet och frånvaro är stora orosmoment.⁶²

Förekomst av mobbning, våld och trakasserier har följts sedan mitten av 1990-talet

I Finland genomför Institutet för hälsa och välfärd sedan 1996 enkätundersökningen *Hälsa i skolan* bland barn och unga, bland annat gällande förekomsten av mobbning, våld och trakasserier. Uppgifterna tillgängliggörs uppdelade på kön och i tidsserier på webben, där skolspecifika resultat är lösenordskyddade. Uppgifter om mobbning bland elever återges också i tjänsten TEAvisari, ett system för jämförelser inom hälsa och välfärd.⁶³ Även Utbildningsstyrelsen återger enkätresultat om mobbning, våld och trakasserier bland barn och unga.⁶⁴

Viss ökning i andelen elever som utsätts för mobbning

I enkäten till elever i årskurs 4–5 ställs 16 frågor om våld, diskriminering och trakasserier, däribland om barnen utsatts för mobbning minst en gång i veckan, om de själva deltagit i mobbning, upplevt fysiskt hot under det senaste året eller utsatts för mobbning av skolans personal. På den förstnämnda frågan angav nästan 9 procent (9 procent av flickorna och 8 procent av pojkarna) att de utsatts för mobbning minst en gång i veckan under 2023.⁶⁵

Enkäten till elever i årskurs 8–9 respektive gymnasieskolan omfattar 28 frågor om våld, diskriminering och trakasserier. Till dessa äldre elever förekommer också frågor om mobbning på nätet. På frågan om man utsatts för mobbning minst en gång i veckan svarade

⁶² Nationella Centret för Utbildningsutvärdering, 2023.

⁶³ Institutet för hälsa och välfärd, 2023a.

⁶⁴ Utbildningsstyrelsen, 2021a, Utbildningsstyrelsen, 2021b och Utbildningsstyrelsen, 2021c.

⁶⁵ Institutet för hälsa och välfärd, 2023b.

8 procent av eleverna i årskurs 8–9 att de gjort det under 2023, medan motsvarande andel bland gymnasieskolans högskoleförberedande program var 2 procent och på yrkesutbildningarna 4 procent. Jämfört med 2013 har andelen elever som svarat att de utsatts för mobbning minst en gång i veckan ökat något både bland grundskoleelever och gymnasieelever.⁶⁶

KiVa

KiVa är ett finskt skolprogram för att förebygga och åtgärda mobbning i skolorna. Målgruppen barn i låg-, mellan- och högstadiålder. Programmet började utvecklas 2006 vid Åbo universitet och togs i bruk 2009. Det används även av svenska skolor, som då skriver ett avtal om ett abonnemang för KiVa för ett antal år för en specifik kostnad.⁶⁷

4.2.3 Island

Skolans regelverk och lagstiftning om barns välmående

De isländska bestämmelserna om trakasserier och kränkande behandling i skolan finns i lagen om grund- respektive gymnasieskola, i förordningar om skyldigheter och rättigheter i skolan samt föreskrifter om arbetet i yrkesråd mot mobbning. Vid sidan av den reglering som berör förhållanden i skolan finns även lagstiftning som syftar till att trygga barns välmående i allmänhet, inklusive samordning av välfärdstjänster.⁶⁸

Elevansvar och krav på plan om rättigheter och skyldigheter

Av lagen om grundskolan framgår att eleverna ska lyda lärares och annan skolpersonals anvisningar, följa skolans regler och allmänna uppföranderegler. Om en elevs beteende bedöms som allvarligt

⁶⁶ Institutet för hälsa och välfärd, 2023c. Ökningen bland elever i årskurs 4–5 var 2 procentenheter och i årskurs 8–9 1 procentenhet. Även bland elever på högskoleförberedande gymnasieprogram var ökningen 1 procentenhet, medan andelen på yrkesutbildningar var relativt oförändrad.

⁶⁷ Kärnä, Voeten, Little, Poskiparta, Kaljonen & Salmivalli, 2011.

⁶⁸ Act 86/2021 On the Integration of Services in the Interest of Children's Prosperity.

olämpligt är det i första hand dennes lärare som ska undersöka orsaken och försöka åtgärda den, i andra hand ska rektor involveras. Rektor har också möjlighet att fatta beslut om att avvisa eleven från skolan, tillfälligt eller tills vidare. Blir eleven avstängd från skolan är det huvudmannens ansvar att se till att eleven inom skälig tid ges lämpliga undervisningsresurser.⁶⁹ Samma lag föreskriver att varje skola ska ta fram ordningsregler, till exempel om kommunikation i skolan. Dessa regler ska även ange hur överträdelser ska hanteras.⁷⁰

Att stärka elevers tolerans för varandra anges i lag om gymnasieskolan som ett av skolformens uppdrag.⁷¹ Enligt samma lag ska varje skola ta fram en plan som bland annat reglerar elevers rättigheter och skyldigheter, också gällande deras beteenden och interaktioner, samt påföljder vid brott mot reglerna.⁷²

Varje skola ska utarbeta en strategi mot mobbning

Ytterligare krav på skolor, elever och deras vårdnadshavare ställs i två förordningar, en för grundskolan och en för gymnasieskolan. Av dessa förordningar framgår bland annat ett ansvar för varje skola att ha en övergripande policy och en handlingsplan mot mobbning som inkluderar förebyggande och åtgärdande insatser. Rektor ansvarar för genomförandet av arbetet som involverar all personal i verksamheten, elever och deras vårdnadshavare. Varje skola ska regelbundet följa upp förekomsten av mobbning i skolan och använda denna kunskap för att förbättra insatserna.⁷³ De två förordningarna pekar också ut ett ansvar för skolans personal att följa upp och vidta åtgärder då elever bryter mot skolans regler samt ingripa fysiskt i situationer då en elev utsätter sig själv, en annan elev eller en medarbetare för fara.⁷⁴

⁶⁹ 4 kap. artikel 14 lag om grundskolan (grunnskólalögin), 91/2008.

⁷⁰ 7 kap. artikel 30 lag om grundskolan.

⁷¹ 1 kap. artikel 2 lag om gymnasieskolan (framhaldsskólalögin), 92/2008.

⁷² 5 kap. artikel 22 och 6 kap. artikel 33 lag om gymnasieskolan.

⁷³ 3 kap. artikel 7 förordning 1040/2011 om ansvar och skyldigheter för medlemmar i skolgemenskapen i grundskolan (reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum), respektive 3 kap. artikel 9 förordning 326/2016 om ansvar och skyldigheter för medlemmar i skolgemenskapen i gymnasieskolan (reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í framhaldsskólum).

⁷⁴ 5 kap. artikel 11–13 förordning 1040/2011 om ansvar och skyldigheter för medlemmar i skolgemenskapen i grundskolan, respektive 4 kap. artikel 10–11 förordning 326/2016 om ansvar och skyldigheter för medlemmar i skolgemenskapen i gymnasieskolan.

Yrkesråd mot mobbning i grund- och gymnasieskolan

Ministern för utbildnings- och kulturdepartementet tillsätter ett yrkesråd mot mobbning som verkar på grundskole- och gymnasienivå.⁷⁵ Rådets uppdrag är tudelat: dels att bistå skolor med kunskap, utbildning och erfarenhet, dels att bistå skolor i konkreta mobbningsärenden, finna en godtagbar lösning och avge ett rådgivande yttrande.

Syftet med yrkesrådet är att komplettera det ansvar som den enskilda skolan och utbildningsanordnaren har i de fall som det inte gått att nå en lokal lösning eller om en för passiv inställning till situationen intagits. Elever, deras vårdnadshavare eller skolpersonal kan remittera ärenden till yrkesrådet. Ärendena ska handla om händelser som skett i verksamhet som bedrivs av grundskolor, inklusive fritidsverksamhet, samt gymnasieskolor. Rådet har en skyldighet att hantera inkomna ärenden så snabbt som möjligt.⁷⁶

Vägledning för skolors arbete mot mobbning

På Island förekommer inte omfattande nationella program för att förebygga eller hantera kränkande behandling och trakasserier. Tidigare användes Olweusprogrammet⁷⁷ i bredare omfattning, men i linje med att det är upp till respektive skola att lägga upp sitt arbete används detta program numera i lägre grad och efter beslut på den enskilda skolan.⁷⁸

Det nationella yrkesrådet mot mobbning, som utses av regeringen, har dock publicerat en vägledning för åtgärder och arbetsprocess i grund- respektive gymnasieskolors arbete mot mobbning. Vägledningen beskriver bland annat betydelsen av en tydlig rollfördelning i arbetet samt vikten av en kommunikationsplan. Den omfattar också checklistor och mallar för skolornas arbete.⁷⁹

En arbetsgrupp på Utbildnings – och barndepartementet har i samråd med ett flertal myndigheter, experter och intresseorganisationer nyligen publicerat en vägledning för gymnasieskolors

⁷⁵ 1 kap. artikel 30a lag om grundskolan respektive 2 kap. artikel 33c lag om gymnasieskolan.

⁷⁶ Föreskrift 30/2019 om verksamheten vid yrkesrådet om mobbning i grund- och gymnasieskolan.

⁷⁷ Olweusprogrammet består av samordnade åtgärder mot mobbning och antisocialt beteende.

⁷⁸ Enligt uppgift från kontakt 2024-05-23 med Landsteymið (Islands Nationella team för barns välbefinnande i skolor).

⁷⁹ Menntamálastofnun, 2024.

arbete mot mobbning, trakasserier och våld. Detta efter en debatt om förekomsten av sexuella övergrepp i gymnasieskolor och att det framkommit att det finns brister i skolornas arbete.⁸⁰

Nytt verktyg med visualiseringar av statistik

Mennta- og barnamálaráðuneytið (Ministeriet för barn och utbildning) har nyligen öppnat ett webbverktyg med visualiseringar av statistik om barns mående på Island. Uppgifterna täcker in områden som hälsa och välbefinnande, säkerhet och skydd, livskvalitet och social ställning, utbildning samt aktivitet.

Av verktyget framgår bland annat att 20 procent av barnen i åldern 9–11 år nyligen utsatts för kränkande behandling, såsom mobbning, eller trakasserier. Motsvarande andel bland barn i åldern 11–16 år är 18 procent.⁸¹

4.2.4 Norge

Uppdaterade bestämmelser i norska skollagen

I Norge ligger regelverket om trakasserier och kränkande behandling i skolan främst i skollagen. Den nuvarande skollagen är gällande sedan 2024 och rör grundskolan, gymnasieskolan, läsläsningssamhet i skolans regi samt fritidshemmet. I skrivande stund har nya föreskrifter som utgår från den nya skollagen ännu inte utarbetats inom området.

Vid sidan om skollagstiftningen föreskriver också likestillings- och diskrimineringsloven (jämfälldhets- och diskrimineringslagen) att utbildningsinstitutioner har en skyldighet att förebygga trakasserier.⁸²

Nolltolerans och aktivitetsplikt

Enligt den norska skollagen, opplæringslova, har alla elever rätt till en trygg och god skolmiljö som främjar hälsa, inkludering, välbe-

⁸⁰ Enligt uppgift från kontakt 2024-05-23 med Landsteymið (Islands Nationella team för barns välbefinnande i skolor).

⁸¹ Mennta- og barnamálaráðuneytið 2022.

⁸² 13 § likestillings- og diskrimineringsloven, LOV-2017-06-16-5.

finnande och lärande. Den norska skollagen ställer krav på att skolan ska tillämpa nolltolerans mot kränkande behandling, inklusive mobbning, våld, diskriminering och trakasserier, samt ha ett kontinuerligt förebyggande arbete.⁸³ Den norska skollagen pekar på att all skolpersonal har ett ansvar för att hålla koll på hur eleverna mår och, om möjligt, ingripa om någon kränker en elev (aktivitetsplikt). Vid misstanke eller kännedom om att en elev inte har en trygg och god skolmiljö ska skolans personal göra en anmälan till rektor.⁸⁴ Därefter ska ärendet omedelbart utredas och situationen rättas till med egna åtgärder. Vid allvarliga händelser har rektor ett ansvar att meddela kommunen eller fylkeskommunen (motsvarande länet). Skolan ska ta fram en skriftlig plan för åtgärder i ett ärende, samt dokumentera de åtgärder som genomförts (dokumentationsplikt).⁸⁵ Aktivitetsplikten gäller oavsett vad som är orsak till att en elev inte har det tryggt och bra på skolan, men även händelser utanför skolan såsom på skolvägen eller på nätet kan utlösa plikten.

Gäller misstanken en medarbetare på skolan ska detta omedelbart rapporteras till rektor som i sin tur ska ta ärendet vidare till kommunen eller fylkeskommunen, om inte rapporten uppenbart är obefogad.⁸⁶ Handlar det om att någon i skolans ledning misstänks kränka en elev, ska den personal som får kännedom i stället rapportera direkt till kommunen eller fylkeskommunen.

En elev eller vårdnadshavare kan också anmäla ett ärende till statsförvaltaren (ungefär länsstyrelsen), som då kan ta ställning till om skolans hantering varit fullgod. Om statsförvaltaren bedömer att skolans hantering brustit kan det bland annat leda till ett föreläggande eller till beslut om att en elev ska byta skola. Kommunen eller fylkeskommunen kan beläggas med tvångsböter. Den som med

⁸³ 12 kap. 2-3 §§ opplæringslova.

⁸⁴ Nuvarande lydelse innebär en viss skärpning i relation till tidigare reglering. Tidigare var ansvaret att *informera* vid misstanke/kännedom, medan nu ska personen i fråga *rapportera* uppgiften till rektor. Skolan och alla som arbetar där har en skärpt skyldighet att rapportera om de misstänker eller har kännedom om att någon som arbetar på skolan kränker en elev.

⁸⁵ 12 kap. 4 § opplæringslova.

⁸⁶ Att rektorn inte behöver rapportera till kommunen eller fylkeskommunen om rapporten från någon som arbetar på skolan är uppenbart obefogad är nytt i 2024-års skollag. Som exempel på grund för att anse att en rapport är obefogad nämns om det är uppenbart att den inte är sann eller att händelsen inte är att betrakta som en kränkning enligt lagen. Vidare finns det en förändring i vilka delskyldigheter statsförvaltaren ska bedöma. Enligt det nya regelverket ska statsförvaltaren endast bedöma om skyldigheten att vidta åtgärder och skyldigheten att upprätta en skriftlig plan har uppfyllts.

uppsåt eller grovt och vid upprepade tillfällen bryter mot reglerna kan bestraffas med böter eller fängelse upp till tre månader.⁸⁷

Avvisning av elever

Kommunen eller fylkeskommunen kan utfärda föreskrifter om att elever kan avvisas från utbildningen efter grova eller upprepade överträdelser av skolreglerna, om bedömning görs att mindre ingripande åtgärder inte räcker. I förekommande fall är det rektor som fattar beslut om att en elev ska avvisas från skolan. Åtgärden är tidsbegränsad och antalet timmar kan öka med elevens ålder. Exempelvis kan elever i årskurs 1 till 7 avvisas i enstaka timmar eller resten av dagen, medan gymnasieelever kan avvisas upp till fem dagar eller vid allvarliga förseelser för resten av läsåret. Kommunen eller fylkeskommunen kan också besluta att en elev ska flyttas till en annan skola om elevens beteende allvarligt påverkar säkerheten eller lärandet för en eller flera andra elever. Även här ska först en bedömning göras om mindre ingripande åtgärder är otillräckliga. Beslut om tvingande skolbyte kan inte delegeras till den enskilda skolan.⁸⁸

Ingripande för att avvärja fysisk skada

För närvarande ligger ytterligare förslag till lagreglering för Stortingets behandling. Dessa presenteras i propositionen *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)* och rör krav på att skolan ska bedriva ett systematiskt arbete för att förebygga fysiska ingripande i skolan.⁸⁹ Samtidigt identifierar förslaget till regelverk situationer då anställda i skolan kan använda fysisk makt för att övervinna motstånd hos elever. Avsikten med sådant ingripande ska vara att undgå fysisk skada. I förekommande fall ska, enligt propositionen, ett fysiskt ingripande också rapporteras av den anställde till rektor. Rektor ska i sin tur meddela elevens vård-

⁸⁷ 12 kap. 6-9 §§ opplæringslova.

⁸⁸ 13 kap. 1-2 §§ opplæringslova.

⁸⁹ Prop. 62 L (2023–2024) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (kompetansekrav, faglig ansvar og bruk av fysisk inngripen for å avverge skade m.m.)*.

nadshavare om händelsen. Ingreppet ska därutöver dokumenteras.⁹⁰

Regeringen satsar och skolmyndigheten ger stöd

Som framgått har varje norsk skola en skyldighet att säkerställa att alla elever har en god och trygg skolmiljö. I detta arbete ges de stöd genom regeringens satsningar och vägledning från Utdanningsdirektoratet.

Norges regering ingår tillsammans med bland andra huvudman-
naorganisationerna bland 16 nationella aktörer i *Partnerskap mot mobbing*. Via detta partnerskap kan skolor och utbildningsanordnare ansöka om medel från ”partnerpotten” för att stärka lokal kompetens och samarbete för att förebygga och hantera mobbing och annan kränkande behandling. Partnerskap mot mobbing anordnar också seminarier och events som informerar om kraven på skolans arbete med att trygga skolmiljöer.⁹¹

I den norska regeringens budgetproposition inför 2024 aviserades en satsning på skolors arbete mot mobbing med 35 miljoner norska kronor. Detta mot bakgrund av att den nationella undersökningen *Elevundersøkelsen* visat en oroande ökning i förekomst av mobbing samt att många elever upplever att skolan inte lyckas lösa problemet. Regeringens avsikt var att satsa på riktade åtgärder som stärker skolornas tillgång till olika former av stöd och vägledning i arbetet med skolmiljön.⁹²

Utdanningsdirektoratet erbjuder stöd och vägledning till utbildningsanordnare och skolor i flera frågor kopplade till kränkande behandling och trakasserier. Myndigheten samlar länkar till lagstiftning, självskattning och stöd på webbplatsen *Skolemiljø*. Informationen vänder sig såväl till elever och deras vårdnadshavare som till yrkesverksamma inom skolan.⁹³ På sidan *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen* samlas också information om grundläggande principer och värderingar i skolan.⁹⁴

⁹⁰ Prop. 62 L (2023–2024), s. 72.

⁹¹ Partnerskapmotmobbing.no, 2024.

⁹² Norges regering, 2023.

⁹³ Utdanningsdirektoratet, 2024a.

⁹⁴ Utdanningsdirektoratet, 2024b.

På webbplatsen *Tiltak i skolemiljø saker* samlar myndigheten stöd till undersökning och analys av skolmiljöer, samt underlag för att ta fram ändamålsenliga åtgärder. Det sistnämnda gäller bland annat hur skolan kan arbeta förebyggande och med ett tydligt ledarskap och hur skolan kan arbeta med att stärka relationer, både i skolan och med vårdnadshavare. Materialet omfattar också ett antal fall, med exempel på hur situationer kan uppstå och hur dessa kan hanteras.⁹⁵ Utdanningsdirektoratet publicerar också vägledning för skolors arbete med förebyggande av allvarliga incidenter på sin webbplats, där trakasserier omnämns. Även detta vägledningsmaterial innehåller stöd i riskanalys och identifiering av ändamålsenliga åtgärder.⁹⁶

Utdanningsdirektoratet har på Kunnskapsdepartementets uppdrag utrett om ett permanent krav på mobbningsombud bör införas i syfte att stärka trygga skolmiljöer. Utdanningsdirektoratet finner att gränsdragningen mellan olika aktörers ansvar och mobbningsombud inom området är otydlig samt att utredning av ett antal juridiska och förvaltningsrättsliga frågor behöver föregå en permanent ordning med mobbningsombud.⁹⁷

Rammeplan for skolefritidsordningen, ungefär ramplan för fritidshemmet, betonar att verksamheten har en central roll i att skapa en trygg, vårdande och inkluderande miljö där barn kan växa, både fysiskt och psykiskt, och utveckla viktiga sociala och emotionella färdigheter.⁹⁸

Årlig undersökning visar på ökad mobbning

I Norge samlas uppgifter om elevers mående och situation i skolan in via den nationella årliga undersökningen *Elevundersøkelsen*, som beskrivs som ett viktigt verktyg för vidareutveckling och kvalitets-säkring av elevernas lärmiljö. Frågor ställs till grundskoleelever i årskurs 5–10 samt gymnasieelever. Undersökningen är obligatorisk att genomföra varje höst. Därutöver kan skolor på frivillig basis också genomföra undersökningen på våren. Uppgifterna går bland annat att bryta ner på läns- och kommunnivå, huvudmannatyp,

⁹⁵ Utdanningsdirektoratet, 2024c.

⁹⁶ Utdanningsdirektoratet, 2024e.

⁹⁷ Utdanningsdirektoratet, 2022b.

⁹⁸ Utdanningsdirektoratet, 2021.

årskurs och kön samt går att jämföra över tid. För gymnasieskolans del går uppgifterna också att bryta ner på programtyp.

De senaste uppgifterna gäller för läsåret 2023/24 och visar bland annat att andelen elever i årskurs 7 som uppger att de utsatts för mobbning är 13 procent. Motsvarande uppgift i årskurs 10 är 11 procent och i gymnasieskolan 6 procent.⁹⁹ Förutom att tillgängliggöra data på webben sammanställer Utdanningsdirektoratet också centrala resultat i undersökningen.¹⁰⁰

Uppgifter från Elevundersökelsen ligger också till grund för fördjupningsrapporter och forskning. Till exempel publicerade NTNU Samfunnsforskning 2024 en rapport som visar att mobbning ökat över tid och att de åtgärder som skolor vidtar ofta är verkningslösa. Samma rapport visar att mobbning mellan elever upplevs i högre grad bland yngre barn och avtar med åldern.¹⁰¹

4.3 Säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan

Utredningens bedömningar

- Begreppet mobbning bör definieras i skollagstiftningen.
- Ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning bör inrättas.

Detta avsnitt handlar om att säkerställa nolltolerans mot alla former av trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan.

Inledningsvis finns i avsnitt 4.3.1 en redogörelse för gällande rätt av relevans av relevans för att säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan. Därefter beskrivs i avsnitt 4.3.2 vad forskning och våra dialoger visar om att säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan. Avslutningsvis redovisas i avsnitt 4.3.3 skälen för utredningens bedömningar om att säkerställa nolltolerans mot alla former av trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan.

⁹⁹ Utdanningsdirektoratet, 2024f.

¹⁰⁰ Utdanningsdirektoratet 2022a.

¹⁰¹ NTNU Samfunnsforskning AS, 2024.

4.3.1 Gällande rätt av relevans för att säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan

Kränkande behandling

Skolornas verksamheter måste vara fria från alla former av trakasserier och annan kränkande behandling, det framgår av förarbetsuttalanden till skollagen.¹⁰²

Kränkande behandling behandlas främst i skollagens sjätte kapitel, men nämns också i skollagens första kapitel, där det framgår att var och en som verkar inom utbildningen aktivt ska motverka alla former av kränkande behandling.¹⁰³

Skollagen anger att det i skolan råder förbud mot kränkande behandling. Varken huvudmannen eller personalen får utsätta en elev för kränkande behandling. Kränkande behandling i skollagens mening avser ett uppträdande som kränker en elevs värdighet, utan att vara diskriminering. Det kan till exempel vara nedsättande ord och hot, utfrysning, ryktesspridning och förlöjligande, fysiska handlingar såsom knuffar, slag, fasthållningar och sparkar, sådant som skrivs och sägs digitalt på exempelvis sociala medier eller filmning och fotografering. Huvudmannen ska se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att elever utsätts för kränkande behandling.

Huvudmannen ska också se till att det bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av elever, att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att elever utsätts för kränkande behandling, samt att det varje år upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av elever. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som avses att påbörjas eller genomföras under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.

Skollagstiftningen ställer krav på att huvudmannen ska genomföra det årliga arbetet med planen mot kränkande behandling under medverkan av eleverna. Enligt förarbetena bör även vårdnadshavare göras delaktiga i arbetet.¹⁰⁴

¹⁰² Prop. 2005/06:38, s. 22–23.

¹⁰³ 1 kap. 5 § skollagen (2010:800).

¹⁰⁴ 2 § förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med en plan mot kränkande behandling samt prop. 2005/06:38 s. 89 och s. 139.

En lärare, eller annan personal, som får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn. En rektor som får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden. Om en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen ska detta hanteras på motsvarande sätt. Huvudmannen eller personalen får inte utsätta en elev för repressalier på grund av att eleven medverkat i en utredning eller anmält eller påtalat att någon handlat i strid med skollagens bestämmelser om kränkande behandling.

Om huvudmannen eller personalen åsidosätter sina skyldigheter avseende kränkande behandling, att förebygga och förhindra, upprätta en plan mot, anmäla, utreda och vidta åtgärder eller repressalier, kan huvudmannen få betala skadestånd. Skadestånd för kränkning i andra fall än vid repressalier lämnas dock inte, om kränkningen är ringa. Om det finns särskilda skäl, kan skadeståndet för kränkning sättas ned eller helt falla bort.

Om en elev som anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling, eller repressalier för att eleven medverkat i en utredning om kränkande behandling eller anmält eller påtalat kränkande behandling, visar omständigheter som ger anledning att anta att eleven har blivit utsatt för kränkande behandling, är det huvudmannen som ska visa att kränkande behandling eller repressalier inte har förekommit. I en tvist om skadestånd om kränkande behandling enligt skollagen får Skolinspektionen som part föra talan för en elev som medger det. För barn under 16 år krävs vårdnadshavares medgivande.¹⁰⁵

Som nämnts följer av skollagen att skolan har ansvar för att förebygga och förhindra att elever utsätts för kränkande behandling. Detta ansvar följer också av skolans tillsynsplikt, som innebär att elever under skoldagen står under skolans tillsyn. Skolans personal tar över vårdnadshavarnas tillsynsansvar när vårdnadshavarna lämnar sina barn på skolan. Enligt Högsta domstolen innebär skolans tillsynsplikt att lärare ”intar en slags garantställning i förhållande

¹⁰⁵ 6 kap. skollagen (2010:800).

till elever med inte endast rätt, utan också skyldighet, att ingripa för att hindra att elever skadar andra personer eller egendom eller själva blir utsatta för skada.”¹⁰⁶

Uttrycket kränkning har i vardagligt tal kommit att omfatta allt fler typer av oönskade behandlingar, men det används som framgår ovan också rättsligt vid skadeståndsansättning.¹⁰⁷ Av förarbetsuttalanden framgår att bestämningen av den skadeståndsrättsliga ersättningsnivån för kränkningar ska spegla de i samhället rådande etiska och sociala värderingarna.¹⁰⁸ Kränkningsskadestånd har kritiserats i den juridiska doktrinen. En skadeståndsrättslig kränkningens ersättning innebär en ekonomisk ersättning för sådant som egentligen inte går att värdera strikt juridiskt på ett objektivt eller neutralt sätt. Kränkningens ersättningarna kan som ett sätt att ge upprättelse i efterhand, liknande vad man kallar för ”plåster på sårn” eller ”gottgörelse”.¹⁰⁹ Högsta domstolen har i flera domar slagit fast att lärares fysiska ingripanden mot elever kan vara tillåtna på grund av lärarnas tillsynsplikt över sina elever.¹¹⁰ Skollagen är sedan 2022 också tydliggjord, så att det numera uttryckligen framgår av lagtexten att lärare och annan personal har en rätt att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.¹¹¹

Tillsynsplikten innebär alltså att en lärare har en skyldighet att kliva in och skydda en elev som blir utsatt för kränkande behandling. En lärare har med andra ord enbart i egenskap av sin yrkesroll ett ansvar att förhindra att elever far illa i skolan.¹¹²

Det är vanligt att begreppen kränkande behandling och mobbning blandas och används som synonymer till varandra på ett sätt som inte är korrekt ur ett juridiskt perspektiv.¹¹³ Mobbning är ett begrepp som i dag inte återfinns i skollagstiftningen, men i den skollag som gällde fram till 2010 fanns begreppet med. Den tidigare skollagen angav att den som verkar inom skolan särskilt skulle ”aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden”.¹¹⁴ Inför att den tidigare skollagen

¹⁰⁶ 6 kap. 7 § skollagen (2010:800) och NJA 2009 s. 776.

¹⁰⁷ Se 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) och 6 kap. 12 § skollagen (2010:800).

¹⁰⁸ Prop. 2000/01:68 s. 51f.

¹⁰⁹ Schultz, 2008 och Dahlstrand 2012, s. 19.

¹¹⁰ NJA 1988 s. 586, NJA 2009 s. 776, NJA 2016 s. 596 samt NJA 2020 s. 578.

¹¹¹ 5 kap. 6 § skollagen (2010:800).

¹¹² Refors Legge, 2021, s. 129.

¹¹³ Refors Legge, 2021, s. 53f.

¹¹⁴ 1 kap. 2 och 9 §§ skollagen (1985:1100).

skulle ersättas av den nuvarande skollagen, gjorde en parlamentarisk kommitté en översyn av skollagstiftningen, som kallades Skollagskommittén. Skollagskommittén beskrev att skälet till att kränkande behandling i form av mobbning och rasistiska beteenden särskilt hade angetts i skollagen var för att markera att ytterligare insatser från skolan var nödvändiga för att man skulle komma till rätta med dessa problem. Det hade dock gjorts framställningar om att ytterligare former av kränkningar uttryckligen borde anges i lagen, bland annat homofobi. Skollagskommittén menade, att ett förfaringsätt där vissa beteenden särskilt anges i bestämmelsen kunde innebära en risk för att andra former av kränkande beteenden kunde uppfattas som mindre allvarliga och därmed mindre otillåtna. Denna risk kunde, enligt kommitténs uppfattning, öka ju fler beteenden som räknas upp i bestämmelsen. Skollagskommittén fann därför att man borde avstå från att särskilt ange vissa former av kränkningar i bestämmelsen, vilket också blev fallet. Skollagskommittén redogjorde för att man insåg att det förhållandet att mobbning inte längre skulle omnämnas särskilt i skollagen kunde ge sken av att dessa problem skulle ha minskat i omfattning eller i betydelse, trots att detta inte alls var fallet. Skollagskommittén bedömde emellertid att skolorna hade en medvetenhet om det allvarliga problem som mobbning utgör, och bedömde att skolornas arbete för att komma till rätta med dessa problem inte skulle påverkas negativt av att mobbning inte längre särskilt skulle anges i skollagen.¹¹⁵

Trakasserier och sexuella trakasserier

Trakasserier är enligt diskrimineringslagen ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Sexuella trakasserier definieras i diskrimineringslagen som ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet.¹¹⁶

¹¹⁵ SOU 2002:121, s. 385f.

¹¹⁶ 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).

Diskrimineringsombudsmannen utövar tillsyn över att diskrimineringslagen följs och får som part föra talan för en enskild som medger det.¹¹⁷

4.3.2 Vad forskning och våra dialoger visar om att säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan

Forskning om mobbning med mera

Innebörden av mobbning

Vetenskapligt brukar mobbning definieras som ett aggressivt beteende som avser att göra någon illa. Beteendet ska också upprepa sig över tid och den person som är utsatt ska vara i ett maktunderläge i relation till den eller de som personen blir utsatt av. Att det ska vara fråga om ett aggressivt beteende som avser att göra någon illa har problematiserats. Ibland talar man hellre om ett oönskat eller målstyrt beteende, för att exempelvis uppnå vissa mål så som social status och resurser.

Maktobalans är centralt för mobbningsbegreppet. Exempel på maktobalans kan vara skillnad i ålder, fysisk styrka, social status, sociala färdigheter, språkliga eller verbala färdigheter, eller att vara flera mot en.¹¹⁸

I en kunskapsöversikt om mobbning från 2022, som Skolverket publicerat i serien *Forskning för skolan*, diskuteras att mobbning handlar om att en elev utsätts för trakasserier, sexuella trakasserier eller kränkande behandling (beroende på handlingens innehåll) vid upprepade tillfällen och där den som utsätts är i ett maktunderläge i relation till den eller dem som utsätter eleven. I kunskapsöversikten anges att ju mer frekvent och långvarigt elever är utsatta för mobbning och ju tydligare maktobalansen är, desto större är riskerna för de negativa effekterna. Därför behöver mobbning i skolan särskilt uppmärksammas och motverkas, enligt kunskapsöversikten. Utöver det personliga lidandet och de individuella negativa effekterna på kort och lång sikt får förekomst av kränkningar i skolan även samhällsekonomiska kostnader som ett resultat av mobbning i skolan,

¹¹⁷ 4 kap. 1 § och 6 kap. 2 § diskrimineringslagen (2008:567).

¹¹⁸ Hellström, Thornberg, & Espelage, 2021.

i synnerhet de långsiktiga effekterna i vuxenlivet: produktionsförluster, försörjningskostnader och samhällets insatser för att hantera psykisk ohälsa och andra problem, anges i kunskapsöversikten.¹¹⁹

Unesco¹²⁰ föreslog 2023 en definition av begreppet mobbning, där beteendet beskrivs som en skadlig social process som präglas av maktobalans driven av sociala, samhälleliga och institutionella normer. Enligt Unesco upprepar sig mobbning i regel och kommer till uttryck som oönskat mellanmänniskt beteende bland elever eller skolpersonal och som orsakar fysisk, social och emotionell skada hos de som utsätts men också för den bredare skolgemenskapen.¹²¹

Begreppet mobbning började användas om barns kränkningar av andra barn i slutet av 60-talet i Sverige. Trots att mobbning som begrepp inte längre förekommer i skollagstiftningen så används det fortfarande i skolvärlden samt inom barn- och utbildningsvetenskapen. Utanför den juridiska kontexten är det vanligt att begreppet mobbning används för att beskriva kränkande handlingar mellan elever.¹²²

Förtroendefulla relationer är gynnsamt för att motverka mobbning och främja ett positivt skolklimat

Det finns starkt stöd i forskning för uppfattningen att förtroendefulla relationer mellan lärare och elever är gynnsamt för att motverka alla former av trakasserier, kränkande behandling och mobbning. Enligt en analys från 2020 blir elever mer motiverade och engagerade, presterar bättre i skolan, uppvisar bättre sociala färdigheter och färre antisociala beteenden samt en lägre grad av psykisk ohälsa och stress när lärare arbetar med didaktisk stöttning, socioemotionell stöttning och klassrumsorganisering.¹²³

Enligt en forskningsanalys från 2021 har lärares emotionella stöd den starkaste kopplingen till elevers skolprestationer.¹²⁴

¹¹⁹ Skolverket, 2022a.

¹²⁰ Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) är FN:s organisation för att skapa fred genom ökat samarbete mellan medlemsländerna inom utbildning, vetenskap, kultur och kommunikation/information.

¹²¹ Unesco, 2023.

¹²² Refors Legge, 2021, s. 53f.

¹²³ Wang, Degol, Amemiya, Parr & Guo, 2020.

¹²⁴ Tao, Meng, Gao & Yang, 2021.

Negativa lärar-elevrelationer kopplas i forskning samman med sämre relationer bland elever och med högre grad av mobbning och kränkningar bland elever.¹²⁵

Runt om i världen finns det många olika program som utvecklats för att öka elevers sociala och emotionella färdigheter, som också kan ha gynnsamma effekter på elevers skolprestationer.¹²⁶ Vi har i våra dialoger exempelvis mött svenska skolor som arbetar med programmet inkluderande beteendestöd i skolan (IBIS inklusive PAX), som fokuserar på positiva beteendeinterventioner.

Auktoritativa arbetssätt är gynnsamt för att motverka mobbning och ordningsstörningar

Det finns starkt stöd för påståendet att det är gynnsamt att lärare har ett auktoritativt arbetssätt. Ett auktoritativt förhållningssätt handlar om att skolor behöver förmedla tydliga förväntningar och krav på hur eleverna ska bete sig, men att det sker i en tydlig kontext som är varm och stöttande och som sker med respekt för både elever och lärare. Auktoritativt arbetssätt (ledarskap och förhållningssätt i samspelet med eleverna) hänger bland annat samman med att elever är mer engagerade på lektionerna och i sitt skolarbete och presterar bättre i skolan, en lägre grad av psykisk ohälsa bland elever, färre ordningsstörande beteenden bland elever och att elever i lägre grad är involverade i kränkningar, våld och mobbning.¹²⁷

I skolor där ett auktoritativt ledarskap tillämpas finns ofta ett mer omfattande och aktivt arbetssätt med regler och upprätthållandet av regler. Forskningen om auktoritativa lärare och auktoritativa skolor är relativt ny, forskningen började i minde skala på 2000-talet men tog sedan mer fart under 2010-talet. Denna forskning om lärares auktoritativa förhållningssätt har sina rötter i forskning

¹²⁵ Cornelius-White, 2007, Roorda, KoomenandOort, 2011, Roorda, Jak, Zee, Oort, Koomen & Dowdy, 2019, Lei, Wang & Xie, 2022, Göktaş & Kaya, 2023, Endedijk, Breeman & Mainhard, 2021, Lei, Cui & Chiu, 2016, Bokkel, Roorda, Maes, Verschueren & Colpin, 2021 samt Krause & Smith, 2022.

¹²⁶ Så kallade "social and emotional learning programs", SEL-program. Ett program är också det som på engelska benämns School-Wide Positive Behavior Intervention and Supports (SWPBIS). Se Lee & Gage, 2020 och Corcoran, Cheung, Kim & Xie, 2017.

¹²⁷ Skolverket, 2022a, Hattie, 2023, Thornberg, 2011 samt Wang, Degol, Amemiya, Parr & Guo, 2020.

om föräldrastilar, som började på 1960-talet och som visar att auktoritativt föräldraskap är gynnsamt för barn och unga.¹²⁸

Innebörden av att lärare har ett *auktoritativt* arbetssätt ska inte sammanblandas med att lärare som har ett *auktoritärt* förhållningssätt, något som vi återkommer till nedan. Lärare som tillämpar ett auktoritativt arbetssätt är inkännande och stöttande och etablerar regler tillsammans med eleverna. Men, det är lärarna som leder arbetet och i slutändan bestämmer. Lärares auktoritativa förhållningssätt handlar om tydlighet och struktur, samtidigt som värdet av den relationella relationen med eleverna får stor plats.¹²⁹

I en omfattande amerikansk studie med över 47 000 elever i 319 skolor fann forskarna att i skolor som hade ett mer auktoritativt skolklimat ägnade sig elever i lägre grad åt droganvändning; mindre av mobbning, våld och att bära med sig vapen till skolan. Eleverna uppvisade ett lägre intresse av att ansluta sig till kriminella gäng och hade lägre grad av självmordstankar.¹³⁰

Auktoritära metoder är mindre gynnsamma

Ett auktoritärt förhållningssätt på en skola innebär att där råder en hård disciplin, där ”nolltolerans” innebär att alla former av överträdelser bemöts lika hårt, oavsett om det är mindre eller mer allvarliga förseelser. Som exempel på skolor med ett auktoritärt förhållningssätt kan nämnas de amerikanska skolor som på engelska kallas ”no excuse schools”. Disciplineringen i ”no excuse schools” kritiseras för att vara alldeles för sträng, rigid och auktoritär. I regel tillämpas det på dessa skolor, utöver högst rimliga förväntningar som totalt förbud mot våld och kränkningar, även strikta regler om till exempel hur elever får och inte får klä sig, att eleverna inte får bära smycken i skolan, inte får lämna klassrummet utan lärares tillåtelse eller prata i korridorerna. Det är också vanligt att även mycket små förseelser leder till bestraffningar, inklusive att bli utskäld inför sina klasskamrater eller att visas ut från klassrummet. Forskare menar att denna typ av disciplinering återspeglar ett synsätt om att

¹²⁸ Skolverket, 2022a.

¹²⁹ Pinquart, 2015 och 2017 samt Pinquart & Gerke, 2019.

¹³⁰ Cornell & Huang, 2016.

man ska reagera snabbt och hårt vid minsta lilla förseelse för att förebygga oordning innan det trappas upp.¹³¹

Det är svårt att utvärdera hur effektiva ”no excuse schools” är, eftersom det är fråga om en ”paketlösning” som består av flera komponenter eller principer. Det innebär att om man försöker mäta effekten av ”no excuses schools” så kan man inte uttala sig om vilken komponent eller princip som är framgångsrik. Inte heller går det att veta om vissa komponenter eller principer är kontraproduktiva. Gynnsamma effekter kan förklaras med att de här skolorna har implementerat en nyckelkombination av komponenter som inom forskning visat vara effektiva för elevers skolprestationer, så som höga förväntningar, mer tid för undervisning och inläring samt ett tydligt fokus på elevers inläring. Det är snarare de komponenterna än en auktoritär disciplinering som är gynnsamma för skolklimatet och elevernas skolprestationer.¹³² Så en del av principerna inom ”no excuse schools” är inte alls kontroversiella. Det som däremot kan anses vara kontroversiellt är den markant strikta disciplineringen med många och detaljerade skolregler som avser reglera sådant som hur elever klär sig, att de inte får lämna sin plats eller klassrummet utan lärarens tillåtelse med mera, och att disciplineringen kritiserats för att vara alldeles för sträng, rigid och auktoritär. Av denna anledning har en del ”no excuse schools” börjat tillämpa mer alternativa och framför allt mer forskningsbaserade metoder eller arbetssätt för disciplin i skolan, för att etablera och upprätthålla ordning och minska risken för våld, stök och oordning. En del ”no excuse schools” har därmed fjärrmat sig från den ursprungliga hårda, bestraffande och auktoritära disciplineringen.¹³³

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att det i kontrast till en ”hård” och auktoritär skola, finns ett massivt forskningsstöd för att det är framgångsrikt att lärare etablerar och bibehåller positiva, varma och stöttande relationer med elever. Dessa lärare undviker att hamna i negativa relationer med elever (det vill säga relationer som präglas av maktkamp, ständiga konflikter, avståndstagande och brist på värme).¹³⁴ I detta ingår precis som vi lyft fram tidigare i kapitel 3 att det är viktigt att skolan och lärare ställer höga förvänt-

¹³¹ Lamboy & Lu, 2017, Bailey, Meland, Brion-Meisels & Jones, 2019 samt Golann & Torres, 2018.

¹³² Krowka, Hadd & Masrx, 2017.

¹³³ Lamboy & Lu, 2017, Bailey, Meland, Brion-Meisels & Jones, 2019 samt Golann & Torres, 2018.

¹³⁴ Expósito-Casas, López-Martín, Lizasoain, Navarro-Asencio & Gaviria, 2015, Tan, Lyu & Peng, 2019, och Jeyne, 2016.

ningar på elever, att det finns tydliga skolregler och ett konsekvent arbete med att upprätthålla skolregler, samt att arbeta med ett positivt skolklimat, positiva och stöttande elev-lärrrelationer. I detta ingår också att det behöver råda ett gott ledarskap i klassrummet och ett klassrumsklimat som präglas av god undervisning, socio-emotionell stöttning och att det finns en klassrumsorganisering som är gynnsam för elevers skolprestationer. Sammantaget innebär inte ett auktoritativt förhållningsätt en ”låt-gå”-inställning eller att skolor inte ska ha tydliga regler och konsekvenser och arbeta för nolltolerans. Forskning har visat att ett auktoritativt förhållningsätt hänger samman med att elever är mer engagerade på lektionerna och i sitt skolarbete och presterar bättre i skolan, att det finns en lägre grad av psykisk ohälsa bland elever, att det uppstår färre ordningsstörande beteenden bland elever och att elever i lägre grad är involverade i kränkningar, våld och mobbning.¹³⁵ Dessutom har föräldraengagemang visat sig vara en viktig komponent för elevers skolprestationer.¹³⁶

Vad våra dialoger visar om att säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan

Barn- och elevombudet, BEO, har i dialog med oss bland annat uppgett att något som de noterat i flera av sina ärenden är att en bakomliggande faktor till kränkningar förefaller vara brister i extra anpassningar och särskilt stöd, inte sällan kan de inblandade eleverna ha neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Vidare beskrevs för oss att BEO sett exempel på när en elev upplevt kränkningar under flera år utan att huvudmannen har varit medveten om detta. Som bidragande orsak till hur en sådan situation kan uppstå framhöll de omsättning av rektorer. BEO beskrev också att de inte upplever att det finns en ökning av mobbning i den svenska skolan, men att det kan vara fler elever som numera upplever sig utsatta till följd av att kunskapen om vad som inte är ett acceptabelt beteende kan ha ökat. Däremot är det fortfarande ett stort problem för många skolor att upptäcka mobbning när den pågår eftersom det ofta är

¹³⁵ Skolverket, 2022a, Hattie, 2023, Thornberg, 2011 samt Wang, Degol, Amemiya, Parr & Guo, 2020.

¹³⁶ Expósito-Casas, López-Martín, Lizasoain, Navarro-Asencio & Gaviria, 2015, Tan, Lyu & Peng, 2019, och Jeyne, 2016.

subtillt och även inträffar på internet. Samma bild gav även organisationen Barnens rätt i samhället i dialog med oss.

Fackförbundet Sveriges Lärare har framhållit vikten av att skolans arbete mot kränkande behandling vilar på vetenskaplig grund och ses som en del av skolans värdegrundsarbete. Representanterna för Sveriges lärare angav också att de såg behov av mer forskning om effektiva metoder för att motverka trakasserier, kränkande behandling och mobbning.

Idéburna skolors riksförbund har informerat oss om att de anser att bestämmelsen om att en lärare som får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling, kan behöva modifieras, för att tydliggöra när en lärare har anmälningssplikt.¹³⁷

4.3.3 Skälen för utredningens bedömningar om att säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan

Begreppet mobbning bör definieras i skollagstiftningen.

Vi bedömer att begreppet mobbning bör definieras i skollagstiftningen.

Begreppet mobbning är, som framgår ovan, väletablerat bland annat i forskning, men som nämnts återfinns begreppet för närvarande inte i skollagstiftningen. Vår bestämda uppfattning är att avsaknaden av begreppet mobbning i skollagen är olyckligt och riskerar att bidra till att osynliggöra den mobbning som finns i skolorna. Det starkaste skälet till att mobbning bör definieras i lagtexten är dock den omfattande forskning som vi nämnt ovan, som visar, att utsatthet för mobbning ökar risken för bland annat psykisk ohälsa och skolfrånvaro. För att möjliggöra den angelägna ändringen att införa begreppet mobbning i skollagen behöver dock först regleringen om kränkande behandling ses över i sin helhet.

En tänkbar definition av mobbning skulle exempelvis kunna vara *ett uppträdande där en elev vid upprepade tillfällen utsätts för trakasserier, sexuella trakasserier eller kränkande behandling av en*

¹³⁷ 6 kap. 10 § skollagen (2010:800).

eller flera andra elever, och där den utsatta eleven är i ett maktunderläge gentemot den eller de elever som utsätter eleven.

Enligt vår uppfattning ska mobbning kunna innefatta såväl kränkande behandling som trakasserier och sexuella trakasserier. Det går inte med den gränstragning till diskrimineringslagstiftningen om trakasserier och sexuella trakasserier, som finns i dag. För att kunna införa en definition av mobbning i skollagen, som även inkluderar trakasserier och sexuella trakasserier enligt diskrimineringslagen, behöver det klargöras vilken myndighet som ska ha tillsynsansvaret för mobbning i skolan, Skolinspektionen eller Diskrimineringsombudsmannen.

En statlig utredning har 2020 lagt förslag om att tillsynen över bestämmelserna i diskrimineringslagen när det gäller det skollagsreglerade området i sin helhet skulle flyttas från Diskrimineringsombudsmannen till Skolinspektionen. Den utredningens förslag har dock ännu inte har realiserats.¹³⁸

Som nämnts har Skolinspektionen tillsyn över kränkande behandling och Diskrimineringsombudsmannen tillsyn över trakasserier och sexuella trakasserier. I praktiken kan dock mobbningsituationer innehålla både sådant som kan ses som kränkande behandling och trakasserier eller sexuella trakasserier. Enligt vår uppfattning framstår det som en något märklig hantering att vissa händelser i en anmälan till Skolinspektionen i dag skickas vidare till Diskrimineringsombudsmannen. Att skollagens bestämmelser om kränkande behandling kan vara svåra att skilja från diskrimineringslagens bestämmelser, riskerar att skapa förvirring hos lärare och annan personal i skolan, elevernas vårdnadshavare och hos eleverna själva.¹³⁹ Det är därför angeläget, anser vi, att ändringar på området införs så att begreppet mobbning kan införas i skollagen.

Vi anser också, mot bakgrund av vad vi noterat under utredningsarbetet, att skolor upplever att man har svårt att hinna arbeta förebyggande och operativt mot mobbning och annan kränkande behandling. Det administrativa arbetet med att dokumentera upplevda kränkningar i enlighet med lagkraven, och inför en eventuell tillsyn, uppfattas av många som betungande. Denna administration kan ta tid från det förebyggande och operativa arbetet, enligt den bild som vi har fått. De krav som skollagstiftningen ställer på skolorna kan

¹³⁸ SOU 2020:79.

¹³⁹ Refors Legge, 2021, s. 4.

alltså paradoxalt nog riskera att förhindra ett effektivt arbete med att skapa trygga skolmiljöer. Vi anser att för att tid ska finnas för att arbeta mer operativt och främjande med kränkningar bör utrednings- och åtgärdsskyldigheten som i dag råder begränsas till upprepade eller allvarliga fall av kränkande behandling alternativt om det finns särskilda skäl. Regeringen har 2023 tillsatt en särskild utredare med uppdrag att bland annat föreslå åtgärder för att minska den administrativa bördan för lärare, inklusive om skollagens bestämmelser om kränkande behandling är administrativt betungande. Vi ser det inte som ändamålsenligt att i vår utredning lämna förslag på detta område parallellt med den utredningens pågående arbete. Vi vill dock betona vikten av att skolor behöver få bättre förutsättningar att lägga tid på det löpande värdegrundsarbetet, bland annat med hjälp av skolreglerna, och inte tvingas lägga tid på administrativt arbete när det inte är påkallat.

Det är ett problem, menar vi, att till exempel kravet att ta fram en plan mot kränkande behandling gör att skolor betraktar arbetet mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning, som en administrativ fråga genom att enbart upprätta ett dokument. Mot bakgrund av vad som beskrivits för oss i dialoger under utredningsarbetet om dessa planer ifrågasätter vi om de har en tillräcklig effekt för att vara motiverade. Som nämnts ovan följer av gällande rätt och förarbetsuttalanden att huvudmannen ska arbeta med planen mot kränkande behandling under medverkan av eleverna och även bör göra vårdnadshavare delaktiga i arbetet med planen. Om huvudmannen åsidosätter sina skyldigheter i dessa avseenden finns risk för skadeståndsskyldighet. Vi anser inte att detta framstår som en rimlig ordning, utan i stället riskerar att bli enbart administrativt betungande. Vi ser också att det kan finnas en viss motsättning mellan att skolorna ska uppfylla de krav som skollagen ställer på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, samtidigt som planen mot kränkande behandling ska tas fram med elever och med möjlighet till delaktighet för vårdnadshavare.

Ett annat problem kan vara, att arbetet mot alla former av trakasserier, kränkande behandling och mobbning inte integreras i skolornas dagliga värdegrundsarbete, exempelvis i samband med skolreglerna och som en naturlig del av det systematiska kvalitetsarbetet.¹⁴⁰

¹⁴⁰ 1 kap. 4 § och 5 kap. 3 § skollagen (2010:800).

Mot bakgrund av vad som beskrivits ovan menar vi, att det är synnerligen angeläget att se över skollagens bestämmelser om kränkande behandling, särskilt för att införa begreppet mobbning i lagtexten, men även för att möjliggöra det faktiska dagliga värdegrundsarbetet som behövs för att motverka mobbning, främja positivt skolklimat och uppnå nolltolerans mot alla former av kränkningar och trakasserier. För att kunna göra det anser vi att den administrativa bördan som nuvarande bestämmelser om kränkande behandling genererar för skolorna behöver minskas.

Ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning bör inrättas

Vi bedömer att det bör inrättas ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning.

Skälet till vår bedömning är att det är viktigt att säkerställa att skolornas systematiska arbete mot alla former av trakasserier, kränkande behandling och mobbning vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Vi menar att nolltolerans kan säkerställas först när skolorna använder sig av forskningsbaserade metoder i det trygghetsskapande arbetet. Det synsättet stämmer också överens med skollagens krav om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.¹⁴¹ Vi anser att skolorna inte ska behöva lägga så kallad skolpeng, som är avsedd att finansiera elevernas utbildning, på att köpa in olika kostsamma anti-mobbningmetoder, som dessutom saknar vetenskapligt stöd eller beprövad erfarenhet.

Det saknas i dag statliga strukturer för att på ett effektivt sätt samla och tillgängliggöra kunskap till landets skolor om vad som enligt forskning är gynnsamt för att motverka alla former av trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan, exempelvis den forskning vi ovan redogjort för i avsnitt 4.3.2 om att det är gynnsamt med lärare som tillämpar ett auktoritativt arbetssätt. Avsaknaden av sådan samlad information påverkar rektorers och lärares möjligheter att göra välinformerade val av arbetssätt.

Vår bild är, med anledning av den problembild som svensk skola står inför, som inkluderar synpunkter som otrygga skolmiljöer och risker att bli utsatt för kränkningar, att det finns skäl för statliga

¹⁴¹ 1 kap. 5 § skollagen (2010:800).

satsningar för att säkerställa att skolorna använder sig av effektiva metoder i det trygghetsskapande arbetet. Vi bedömer att det både vore värdefullt med ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning och ett motsvarande forskningscentrum.

Vi anser att ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning vore värdefullt för den svenska skolan. Bland annat skulle ett sådant centrum, utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, kunna genomföra kartläggningar och föreslå utvecklingsinsatser för den svenska skolan, i syfte att säkerställa nolltolerans mot alla former av trakasserier, kränkande behandling och mobbning. Det är viktigt att det kommer skolorna till del vad forskning visar till exempel om hur man kan upptäcka mobbning och vad som är gynnsamt för att säkerställa nolltolerans mot alla former av trakasserier, kränkande behandling och mobbning, se ovan i avsnitt 4.3.2.

Vi lämnar inte förslag om hur ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning bör organiseras, men ser att det exempelvis skulle kunna organiseras som ett särskilt organ vid Skolforskningsinstitutet eller Skolverket. Om det skulle placeras vid Skolverket kan det kanske vara en del i det vetenskapliga råd som ska inrättas på Skolverket.¹⁴²

Oavsett vid vilken skolmyndighet som ett centrum för skoltrygghet och mot mobbning placeras, så vill vi betona att det behöver ha en självständig ställning, på liknande sätt som Nationellt centrum mot våldsbejakande extremism som organisatoriskt är placerat inom Brottsförebyggande rådet.

Ledamöterna i ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning bör, enligt vår mening, företräda universitet och högskolor och ha gedigen kunskap om vetenskapliga metoder för att motverka mobbning i skolan. Den nordiska utblick som vi redovisat ovan i avsnitt 4.2 visar, att det finns liknande centrum i både Danmark och Finland. I Danmark finns ett nationellt center som ska fungera som en länk mellan forskning och praktik, som bland annat stöttar skolor med lokala antimobbningsstrategier. I Finland finns ett nationellt centrum som bedömer olika metoders evidens-

¹⁴² Regeringen, 2024c.

grad och användbarhet, som bland annat har genomfört en utvärdering av skolornas metoder för antimobbningsarbete.¹⁴³

Vi bedömer att det till centrumet bör knytas någon form av nationellt forskningscentrum. I Sverige förekommer relativt lite forskning om mobbning och enligt vår uppfattning skulle mer svensk forskning om mobbning vara värdefullt för att realisera det främjande, förebyggande, kartläggande och åtgärdande arbetet om detta i den svenska skolan. I dagsläget är vi i Sverige i hög grad beroende av forskning från andra länder, men det finns skillnader mellan länder och kulturer och framför allt skillnader i skolsystem där det svenska skolsystem har en unik ställning i världen. Det gör att det är viktigt att undersöka hur det ter sig i en svensk skolkontext.

Vi ser framför oss att svenska forskare inom mobbning skulle kunna bistå ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning i utarbetande av kartläggningar och med forskningsresultat och forskningsöversikter. Forskarna skulle också kunna genomföra egna kartläggningar för att studera hur olika arbetssätt och faktorer i skolan hänger samman med mobbning samt kunna genomföra interventionsstudier för att undersöka effekter av metoder som implementeras. Vi har noterat att det vid Linköpings universitet finns en forskargrupp som har väletablerade kontakter både nationellt och internationellt med forskare inom det som vi redogjort för ovan om vad som gynnsamt för att säkerställa nolltolerans mot alla former av trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan.

¹⁴³ I Danmark finns Dansk Center for Undervisningsmiljø och i Finland finns Center för utbildningsutvärdering.

5 Synliggöra och kartlägga frånvaro

I följande kapitel behandlas sammanfattningsvis följande delar av utredningsdirektiven: Föreslå definitioner av giltig respektive ogiltig frånvaro. Föreslå ett nationellt frånvaroregister och analysera hur arbetet med att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå kan förbättras med ett nationellt frånvaroregister.

I avsnitt 5.1 redogör vi för innebörden av giltig och ogiltig frånvaro. Därefter beskriver vi i avsnitt 5.2 insamling av uppgifter till ett nationellt frånvaroregister och publicering av statistisk baserat på registret. Slutligen finns i avsnitt 5.3 en redovisning av hur arbetet med att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå kan förbättras med ett nationellt frånvaroregister.

5.1 Definiera giltig och ogiltig frånvaro

Utredningens förslag

- Skolförordningen och gymnasieförordningen ska definiera giltig respektive ogiltig frånvaro. Frånvaro är giltig om den sker på grund av sjukdom eller på grund av beviljad ledighet. Frånvaro av annat skäl är ogiltig. Skolan kan betrakta även frånvaro som är anmäld som ogiltig, vid en utredning av de bakomliggande orsakerna.

Detta avsnitt handlar om att definiera giltig och ogiltig frånvaro. I avsnitt 5.1.1 beskrivs gällande rätt om giltig och ogiltig frånvaro. Därefter beskrivs i avsnitt 5.1.2 vad empiri och kartläggningar visar om elevernas giltiga och ogiltiga frånvaro. Slutligen redovisas i avsnitt 5.1.3 skälen för utredningens förslag gällande giltig och ogiltig frånvaro.

5.1.1 Gällande rätt om giltig och ogiltig frånvaro

För närvarande definieras varken giltig eller ogiltig frånvaro i skolförfattningarna. Det framgår i dag inte heller i skolförfattningarna hur sambandet ser ut mellan giltig och ogiltig respektive anmäld och oanmäld frånvaro. I förarbetsuttalanden finns dock viss vägledning. Av praxis framgår att även anmäld frånvaro kan vara ogiltig, se nedan.

Skollagen anger att om en elev som har skolplikt har upprepad eller längre frånvaro ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen. När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen eller det hos en sådan huvudman har inletts en utredning om elevens frånvaro, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.¹

Om en skolpliktig elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska hindret snarast anmälas till skolenheten. Rektorn får besluta hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras.²

I grundskolan, specialskolan och sameskolan gäller att om det saknas underlag för bedömning av en elevs kunskaper i ett ämne på grund av elevens frånvaro, ska betyg inte sättas i ämnet. Ett beslut om att inte sätta betyg när underlag för bedömning av en elevs kunskaper saknas på grund av elevens frånvaro ska dokumenteras i betygskatalogen. Dessutom ska terminsbetyget i förekommande fall innehålla uppgift om omfattningen av den frånvaro som eleven har haft utan giltigt skäl under terminen.³

I gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan gäller också att om en elev på grund av sjukdom eller av annan orsak inte kan delta i skolarbetet, ska det snarast anmälas. Vid upprepad eller längre frånvaro ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt.

¹ 7 kap. 19 a § och 22 § skollagen (2010:800).

² 4 kap. 8 § skolförordningen.

³ 10 kap. 18 §, 12 kap. 18 § och 13 kap. 19 § skollagen (2010:800) samt 6 kap. 10 § och 12 § skolförordningen (2011:185).

Även i gymnasieskolan gäller också att om det saknas underlag för bedömning av en elevs kunskaper på grund av elevens frånvaro, ska betyg inte sättas. Eleverna i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska få ett utdrag ur betygskatalogen minst två gånger per läsår. Utdraget ska i förekommande fall innehålla uppgift om omfattningen av den frånvaro som eleven har haft utan giltigt skäl under terminen.⁴

En enskild huvudman kan få ersättning från en elevs hemkommun för extraordinära stödåtgärder, vilka bland annat kan riktas till elever med långvarig skolfrånvaro.⁵

Rättspraxis

I de flesta fall saknas skäl för en skola att ifrågasätta vårdnadshavares uppgifter om sitt barns hälsotillstånd när vårdnadshavare gör en frånvaroanmälan till barnets skola. Det finns dock situationer när vårdnadshavarnas uppgifter ensamma inte är tillräckliga för att skolan ska kunna bedöma om frånvaron faktiskt är giltig. Så kan det exempelvis vara om eleven har långvarig eller återkommande sjukfrånvaro. Skolinspektionen har uttalat att frånvaron i sådana fall kan behöva styrkas av läkarintyg eller annat medicinskt underlag för att skolan ska kunna bedöma den som giltig. I ett sådant intyg behöver det, enligt Skolinspektionen, framgå om eleven är för sjuk för att vara i skolan och i så fall i vilken omfattning. Den omständigheten att en elevs frånvaro är anmäld av en vårdnadshavare utesluter således inte att frånvaron, vid en utredning av de bakomliggande orsakerna, ändå kan betraktas som ogiltig.⁶

⁴ 15 kap. 16 § och 27 § samt 18 kap. 16 § och 26 § skollagen samt 8 kap. 9 § och 12 kap. 1 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁵ 14 kap. 8 a § skolförordningen (2011:185) och 13 kap. 7 a § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁶ Skolinspektionen beslut 2021-07-08 med dnr SI 2020:8728.

5.1.2 Vad empiri och kartläggningar visar om hur skolor hanterar giltig och ogiltig frånvaro

Empiri visar att även frånvaro som betraktas som giltig kan vara problematisk

Skolverket har redan 2012 i en rapport om att åtgärda frånvaro i skolan konstaterat, att för den enskilde eleven kan en omfattande frånvaro leda till stora svårigheter. En ofullständig utbildning försvårar ett aktivt deltagande i såväl yrkes- som samhällslivet. Detta kan i sin tur leda till eller förstärka utanförskap.⁷

I en statlig utredning från 2016 konstateras, att när skolan uppmärksammar elevers frånvaro signalerar man betydelsen av att eleverna är närvarande. Om skolan inte uppmärksammar frånvaro tidigt är risken stor att frånvaron kan övergå till långvarig ogiltig frånvaro. Då kan eleven dessutom ha hunnit utveckla psykisk ohälsa, isolering samt låg självkänsla och låg tilltro till skola, samhälle och sin framtid. Om skolfrånvaro inte uppmärksammas kan inte heller orsaker utredas. Om orsakerna till elevers frånvaro inte utreds systematiskt, kan arbetet med att bryta frånvaro många gånger misslyckas.⁸

Skolverket och Socialstyrelsen har i en vägledning för elevhälsan också konstaterat att en elev med hög frånvaro riskerar att inte nå utbildningens mål och frånvaron kan också påverka elevens hälsa negativt. Skolan behöver därför uppmärksamma all frånvaro, även upprepad ströfrånvaro, då den kan vara ett tecken på att skolan behöver se över elevens situation.⁹

England och Danmark mäter sedan länge total frånvaro, det vill säga frånvaro oavsett orsak. I den svenska skoldebatten har det förts fram att även Sverige löpande bör följa upp all skolfrånvaro. Det har även i den svenska skoldebatten förts fram att det finns problem med den frånvaro som skolorna betraktar som giltig, bland annat för att det kan finnas elever som anmäls som frånvarande av föräldrar för att skolan upplevs som icke fungerande för den enskilda eleven.¹⁰ Även vi har i våra dialoger fått kännedom om skolor där vissa vårdnadshavare har en benägenhet att sjukanmäla sitt barn när vårdnadshavaren arbetar hemifrån. I sammanhanget kan nämnas att bland annat Idéburna skolors riksförbund har informerat oss om

⁷ Skolverket, 2012a.

⁸ SOU 2016:94, s. 119f. och s. 195.

⁹ Socialstyrelsen och Skolverket, 2023.

¹⁰ Kvartal, 2021.

att de anser att skolans samarbete med hemmet är viktig vid elevfrånvaro.

Vi har under utredningsarbetet fått kännedom om att vissa huvudmän har rutiner och handlingsplaner där upprepade frånvaro upp till en viss procent alltid kontrolleras och på olika sätt utreds, medan andra låter frånvaron bero så länge den är anmäld av vårdnadshavare. Vi har fått kännedom om huvudmän som har som rutin att tre gånger per år kontrollera och följa upp alla elevers skolfrånvaro. En huvudman har beskrivit att när det i en sådan kontroll framkommer att en elev har över tolv procents frånvaro kontrollerar och utreder man det vidare inom huvudmannens organisation. Detta görs oavsett om elevens frånvaro är anmäld av vårdnadshavare eller inte.

Fackförbundet Sveriges Skolledare har i dialog med oss framhållit att frågor om elevernas frånvaro är en fråga som inte bara är skolans ansvar. Fackförbundet betonade vikten av goda relationer mellan skola, socialtjänst och polis när det gäller frågor om elevernas frånvaro.

Vi har också noterat att det förefaller vara vanligt att man på skolorna använder uttrycket anmäld frånvaro, när man rimligen menar giltig frånvaro. Vi har i empiriinsamlingen också uppmärksammat att skolorna har olika uppfattning om vid vilken ålder som elever själva får anmäla frånvaro. Vissa skolor menar att elever får göra det själva från 16 års ålder, eftersom elever som har fyllt 16 år har så kallad talerätt enligt skollagen, det vill säga har rätt att själva föra sin talan i ärenden enligt skollagen.¹¹ Andra skolor har uppfattningen att det bara är en myndig elev som kan anmäla frånvaro själv.

Kartläggningar och utvärderingar indikerar att problemen med elever som är frånvarande från skolan ökar

Statskontoret utvärderade 2021 ett statsbidrag för att stärka utbildningens kvalitet, och fann i den granskningen att vissa huvudmän använt statsbidraget till satsningar på ökad närvaro. Relativt många huvudmän hade för Statskontoret beskrivit att problemen med elever som ofta är frånvarande från skolan växer. Enligt Statskontoret överlappar den elevgrupp som har hög frånvaro delvis med elever i behov av särskilt stöd. Ibland finns även olika former av

¹¹ 29 kap. 12 § skollagen (2010:800).

sociala problem med i bilden. Statskontoret anger också att hög skolfrånvaro bland vissa elever kan ha att göra med brister i skolmiljön.¹²

Skolverket presenterade i november 2024 en kartläggning om frånvaro bland elever i de obligatoriska skolformerna under höstterminen 2023. Den visar att 15 procent av eleverna som går i förskoleklassen eller grundskolan hade en frånvaro på mellan två och en halv till fem veckor. Drygt fyra procent av eleverna som går i förskoleklassen eller grundskolan hade en frånvaro på minst fem veckor under samma termin. Frånvaron var högre inom anpassade grundskolan där drygt tio procent av eleverna var frånvarande minst fem veckor under höstterminen. Andelen högstadieelever i grundskolan med frånvaro på minst femtio procent tycks också ha ökat något under höstterminen 2023 jämför med höstterminen 2020. Även den ogiltiga frånvaron bland högstadieelever tycks ha ökat jämfört med höstterminen 2020, enligt Skolverkets kartläggning. Kartläggningen belyser också vissa osäkerhetsfaktorer kopplat till uppgifter om frånvaro, till exempel att det varierar mellan skolhuvudmän vilka definitioner av frånvaro de använder.¹³

Skolverket genomförde också 2021 en kartläggning om elevfrånvaro, som utöver de obligatoriska skolformerna även gällde frånvaro i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.¹⁴

Under Covid-19-pandemin gav Skolverkets uppföljningar och kartläggningar en bild av ökad frånvaro i skolan, men Skolverket konstaterade att eftersom det saknas nationell frånvarostatistik för skolväsendet gick det inte att med säkerhet uttala sig om hur skolfrånvaron såg ut under pandemin.¹⁵ I detta sammanhang kan också nämnas att organisationen Barnens rätt i samhället (Bris) i dialog med oss uppgett att det under pandemin var tydligt att skolan var en viktig skyddsfaktor för många barn.

¹² Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling och Statskontoret, 2021, s. 47ff.

¹³ Skolverket 2024g.

¹⁴ Skolverket, 2021.

¹⁵ Skolverket, 2022b.

5.1.3 Skälen för utredningens förslag om giltig och ogiltig frånvaro

Giltig respektive ogiltig frånvaro ska definieras

Vi föreslår att skolförordningen och gymnasieförordningen ska definiera giltig respektive ogiltig frånvaro. Vi anser att det är nödvändigt att i skolförfattningarna definiera giltig respektive ogiltig frånvaro. Att det i dag är upp till varje skola att bedöma vad som är giltig respektive ogiltig frånvaro medför en uppenbar risk för olikvärdighet i skolsystemet och en osäkerhet kring hur pass rättvisande en nationell bild av elevfrånvaron kan bli.

Att införa författningsreglerade definitioner av giltig respektive ogiltig frånvaro är positivt för Skolinspektionens möjligheter att utöva tillsyn över hur huvudmännen tar ansvar för elevernas närvaro i skolan. Det är viktigt att det finns tydliga regler eftersom Skolinspektionens tillsyn har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller kraven. Tillsynen ska vara tydlig, rättssäker och effektiv. Vi menar att återkommande hög frånvaro, både giltig och ogiltig, är en riskfaktor för att eleverna inte når målen för utbildningen, vilket även Skolinspektionen har konstaterat.

Vår uppfattning är att tydliga definitioner av giltig respektive ogiltig frånvaro förbättrar möjligheterna att systematiskt arbeta mot skolfrånvaro. Det är viktigt att arbeta systematiskt med att främja närvaro och förebygga frånvaro, eftersom en skola där eleverna vill vara är en utgångspunkt för att elever ska lyckas med sina studier.

Det är angeläget att upplysa elever och vårdnadshavare om att anmäld frånvaro inte alltid betyder giltig frånvaro. Det är därför inte lämpligt att använda anmäld frånvaro som en synonym till giltig frånvaro, på så vis som vår utredning visat är fallet i vissa system för att registrera frånvaro.

Att frånvaron kan vara ogiltig även om den är anmäld gäller oavsett om frånvaron är anmäld av en vårdnadshavare, eller av eleven själv.¹⁶ Vid misstanke om att en elevs anmälda frånvaro inte är giltig är det viktigt att skolorna klargör för elever och vårdnadshavare vilken avgörande betydelse som skolan har för elevens utveckling,

¹⁶ Se ovan i avsnitt 5.1.2 att vår empiriinsamling har visat att det varierar mellan skolor vid vilken ålder som man anser att elever själva får anmäla frånvaro, från 16 års ålder eller från 18 års ålder.

och att alla barn har rätt till utbildning. För att lärarna ska ha möjlighet att främja elevernas utveckling och lärande behöver eleverna vara närvarande i skolan, såvida de inte har giltiga skäl att utebli.

Enligt vår uppfattning är det viktigt att huvudmän, rektorer, lärare och övrig skolpersonal systematiskt arbetar för att förebygga alla former av skolfrånvaro. Det är angeläget att både elever och vårdnadshavare förstår att en omfattande frånvaro är problematisk.

Samtidigt bör anmäld frånvaro betraktas som giltig fram till dess att skolan har anledning att misstänka att frånvaron inte är giltig. Vår uppfattning är att skolorna kan behöva stöd från skolmyndigheterna i hur detta ska bedömas. Vi återkommer nedan i avsnitt 5.3.3 till att det finns behov av ytterligare stöd till skolorna om rutiner kring hantering av frånvaro.

5.2 Samla in och publicera uppgifter om frånvaro

Utredningens förslag

- Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att upprätta ett nationellt register om elevernas giltiga och ogiltiga skolfrånvaro. I regeringsuppdraget ska det ingå att förbereda för uppgiftsinsamling till registret och för publicering av statistisk baserat på registret i det nationella informationssystemet för skolväsendet.
- Det nationella frånvaroregistret ska omfatta förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.
- Av förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet ska det framgå att Skolverket ska göra uppgifter ur det nationella frånvaroregistret tillgängliga för allmänheten via informationssystemet.

Detta avsnitt handlar om att samla in uppgifter om skolfrånvaro till ett nationellt frånvaroregister och publicera statistisk baserat på registret i det nationella informationssystemet för skolväsendet. I avsnitt 5.2.1 beskrivs gällande rätt av relevans för insamling och publicering av uppgifter om frånvaro, därefter redogör vi i avsnitt 5.2.2

för vad myndigheters rapporter och våra dialoger visar om insamling och publicering av uppgifter om frånvaro. Slutligen redovisas i avsnitt 5.2.3 skälen för utredningens förslag och bedömning om insamling och publicering av uppgifter om frånvaro.

5.2.1 Gällande rätt av betydelse för insamling och publicering av uppgifter om frånvaro

Vi redogör nedan för gällande rätt av betydelse för insamling av uppgifter om skolfrånvaro till ett nationellt frånvaroregister och för att kunna publicera statistik baserat på registret. Det gäller skolplikt och närvaroplikt, statistik om skolväsendet och om gymnasieelever som fått indraget studiemedel på grund av ogiltig frånvaro, det nationella informationssystemet för skolväsendet samt vad som krävs för att det ska vara tillåtet att behandla en personuppgift om hälsa i skolan och i den officiella statistiken.

Skolplikt och närvaroplikt

Skolplikt gäller i de obligatoriska skolformerna, men inte för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Elever i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan har dock närvaroplikt. Närvaroplikten finns för att säkerställa en likvärdig utbildning. Den omständigheten att utbildningen i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är frivillig innebär alltså inte att det är frivilligt för eleverna att delta i undervisningen, om de valt att gå i gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan. I och med att eleverna har börjat har de förbundit sig att delta i all den verksamhet som ingår i gymnasieutbildningen. I förarbetena till skollagen framgår att närvaro i gymnasieutbildningen är en förutsättning för att eleven ska kunna nå utbildningsmålen samt att elevnärvaron också är en förutsättning för att lärarna ska kunna planera undervisningen och göra en rättvis och likvärdig bedömning av elevernas kunskaper.¹⁷

Det finns dessutom bestämmelser i skolformsförordningarna och i läroplanerna om samarbete och information mellan skola och

¹⁷ Prop. 2009/10:165 s. 333 och s. 413.

hem, som syftar till att minska riskerna för att en elevs frånvaro inte ska fångas upp i ett tidigt skede.¹⁸

Statistik om skolväsendet

Skolverket är statistikansvarig myndighet för skolväsendet och Statistiska centralbyrån, SCB, samlar in alla uppgifter till den officiella statistiken för skolväsendet på Skolverkets uppdrag.

En huvudman är skyldig att till Skolverket lämna sådana uppgifter som Skolverket behöver för att på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet. Skolverket har i föreskrifter beslutat detaljerade regler om vilka uppgifter det är som huvudmännen återkommande ska lämna in.¹⁹

Skolverkets möjligheter att publicera statistik påverkades negativt av att det under 2020, till följd av avgöranden från förvaltningsdomstolar, etablerades ett rättsläge som innebar att Skolverket på grund av sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden inte längre kunde publicera vissa uppgifter på skolenhetsnivå och huvudmannanivå, utan bara på nationell nivå. Detta fick allvarliga konsekvenser för skolväsendets och allmänhetens tillgång till information. Bland annat påverkades skolornas förutsättningar att analysera sina resultat och bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete negativt.²⁰

Som en tillfällig lösning infördes en tidsbegränsad bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som bryter statistiksekretessen.²¹ Syftet med den tidsbegränsade bestämmelsen är att säkerställa att alla intressenter på kort sikt får tillgång till nödvändig information om skolenheter på samma sätt som före den ovan beskrivna praxisändringen. Den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelsen innebär att Skolverket för närvarande, på kort sikt, skulle kunna publicera uppgifter om skolfrånvaro på skolenhetsnivå utan hinder av statistiksekretess.

Olika förslag till långsiktiga lösningar har presenterats. Regeringen har i en promemoria från augusti 2024 redogjort för ett för-

¹⁸ Prop. 2009/10:165 s. 339f, 2.4 förordningen SKOLFS 2010:37, 2.4 förordningen SKOLFS 2010:250, 2.4 förordningen SKOLFS 2010:251, 2.4 förordningen SKOLFS 2010:255, 1 förordningen SKOLFS 2011:144 och 1 förordningen SKOLFS 2013:148.

¹⁹ 26 kap. 25 § skollagen (2010:800), förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. samt Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet.

²⁰ Skolverket, 2020.

²¹ 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

slag om offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet.²² Skolinformationsutredningen har i sitt slutbetänkande från april 2024 föreslagit att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor, alternativt att införa en lag om rätt till insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.²³ Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

När det gäller sekretess kan också nämnas att en statlig utredning under 2025 ska lämna förslag om hur möjligheterna för myndigheter att utbyta information mellan sig kan förbättras. Syftet med den utredningen är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra och förebygga regelöverträdelser och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.²⁴

Statistik om gymnasieelever som fått studiebidraget indraget på grund av ogiltig frånvaro

Centrala studiestödsnämnden (CSN) handlägger ärenden om studie-stöd enligt studiestödslagen (1999:1395), bland annat studiebidrag till gymnasieelever. CSN för också statistik över antalet gymnasieelever som per läsår får studiebidraget indraget på grund av ogiltig frånvaro.

För att CSN ska kunna handlägga dessa ärenden behöver myndigheten få uppgifter från gymnasieskolorna om elevernas ogiltiga frånvaro.

Det nationella informationssystemet för skolväsendet

Det nationella informationssystemet för skolväsendet innebär att Skolverket ska göra vissa uppgifter tillgängliga för allmänheten. Informationen ska göra det möjligt att jämföra olika skolenheter.²⁵

Skolinformationsutredningen har i sitt delbetänkande från maj 2023 bland annat föreslagit en ny förordning som var tänkt att er-

²² Regeringen, 2024d.

²³ SOU 2024:28.

²⁴ Regeringen, 2023c.

²⁵ Förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

sätta den nu gällande förordningen om ett nationellt informations-system för skolväsendet.²⁶

Behandling av känsliga personuppgifter i skolan och den officiella statistiken

Bestämmelser om att behandla personuppgifter finns i EU:s allmänna dataskyddsförordning.²⁷

Frånvaroorosak ska inte framgå av registret, utan endast som frånvaron är giltig eller ogiltig. Det kommer alltså inte att gå att utläsa om elevers giltiga frånvaro beror på elevens sjukdom eller på grund av att eleven beviljats ledighet. I sammanhanget kan ändå noteras att sjukdom är en uppgift om hälsa, vilket är en så kallad känslig personuppgift.

För att få behandla känsliga personuppgifter krävs stöd i nationell rätt eller i unionsrätten. Stöd i nationell rätt för kommunala skolor att behandla känsliga personuppgifter finns i dataskyddslagen och motsvarande stöd i nationell rätt för fristående skolor att behandla känsliga personuppgifter finns i skollagen.²⁸

Stöd i nationell rätt för att i den officiella statistiken behandla känsliga personuppgifter finns i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

5.2.2 Vad myndigheters rapporter och våra dialoger visar om insamling och publicering av uppgifter om frånvaro

När det gäller vilken funktion ett nationellt frånvaroregister skulle kunna ha för de obligatoriska skolformerna har exempelvis Idéburna skolors riksförbund informerat oss om, att förbundet anser att ett frånvaroregister för de obligatoriska skolformerna kan fylla en funktion, både för klarläggande av omfattningen och för uppföljning och åtgärder. Enligt Idéburna skolors riksförbund uppfattning är

²⁶ SOU 2023:21.

²⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

²⁸ 3 kap. 3 § första stycket 2 och 3 lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och 26 a kap. 4 § första stycket skollagen (2010:800).

det sannolikt så att en stor del av frånvaron i skolan för närvarande inte alls registreras.

När det gäller vilken funktion ett nationellt frånvaroregister skulle kunna ha för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, så har det i skoldebatten framförts att det kan finnas gymnasieskolor som inte rapporterar ogiltig frånvaro till CSN av omsorg om eleven, med beaktande av att när studiebidraget dras in kan elevens familj bli av med bostadsbidrag och andra bidrag. Det saknas uppgifter om den totala frånvaron från gymnasieskolan, men enligt statistik från CSN fick läsåret 2022/2023 34 600 gymnasieelever studiebidraget indraget på grund av ogiltig frånvaro. Det innebär närmare tio procent av samtliga elever i gymnasieskolan.²⁹

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) har funnit, att det både på nationell och lokal nivå saknas uppgifter om frånvaron i främst gymnasieskolan, anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan samt för personer med funktionsnedsättning. Detta kan, enligt MUCF, leda till att fel insatser sätts in.³⁰

I Skolverkets kartläggning om skolfrånvaro från 2021 uppgav rektorer att lärare betraktar frånvaroregistrering som en naturlig arbetsuppgift. Arbetsbördan kopplad till frånvaroregistreringen bedömdes i den kartläggningen inte vara stor.³¹ Den statliga utredning som under 2025 ska lämna förslag för att minska lärares administrativa börda har informerat oss om att de anser, att införandet av ett nationellt frånvaroregister kan innebära nya rutiner, formulär, system etcetera för hur frånvarorapportering ska ske på skolorna, vilket enligt deras uppfattning medför en risk för ökad administrativ börda för lärarna. Den utredningen har avseende frånvaroregistreringen också påtalat för oss att det är viktigt med interoperabilitet mellan de olika digitala system som skolan använder, det vill säga att olika digitala tjänster fungerar ihop.³²

I våra dialoger har bland annat fackförbundet Sveriges Lärare poängterat att det inte bör vara möjligt att identifiera frånvarorsak i det nationella frånvaroregistret.

Det har också framförts till oss att även om ogiltig frånvaro definieras, så kommer det sannolikt föreligga ett mörkertal av från-

²⁹ Dagens samhälle, 2023.

³⁰ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, 2021.

³¹ Skolverket, 2021.

³² Regeringen, 2023d.

varo som är anmäld som giltig sjukfrånvaro, trots att så egentligen inte är fallet, utan att skolan känner till det.

Slutligen har Skolverket beskrivit för oss att ett nationellt frånvaroregister aldrig kommer att vara en absolut sanning om den totala frånvaron i svensk skola, utan registrets kvalitet kommer att vara beroende av de uppgifter som skolenheterna rapporterar. Skolverket har också uppgett att det kan finnas incitament för skolor att inte rapportera in all frånvaro, eftersom en omfattande frånvaro kan ge en negativ bild av skolenheten.

5.2.3 Skälen för utredningens förslag och bedömning om insamling och publicering av uppgifter om frånvaro

Skolverket ska upprätta ett nationellt frånvaroregister

Vi föreslår att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att upprätta ett nationellt register om elevernas giltiga och ogiltiga skolfrånvaro. I regeringsuppdraget till Skolverket bör det ingå att förbereda uppgiftsinsamling till registret samt att förbereda för publicering av statistik baserat på registret på skolenhetsnivå.

Enligt vår uppfattning, är det angeläget att Sverige inför ett nationellt frånvaroregister eftersom alla länder som i likhet med Sverige har undertecknat barnkonventionen åtar sig att särskilt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan. FN:s barnrättskommitté har 2023 rekommenderat Sverige att minska och förebygga antalet barn som är frånvarande från skolan. Kommittén skriver bland annat att Sverige bör utveckla riktlinjer för att identifiera, registrera och hantera skolfrånvaro, och regelbundet samla in data om barn som är frånvarande från skolan, som underlag vid genomförandet av åtgärder på området.

Anledningen till att Skolverket bör få uppdraget att ansvara för frånvaroregistret är för att Skolverket är ansvarig myndighet för den officiella statistiken om skolväsendet.³³ Det är därmed Skolverket som ansvarar för den officiella statistiken inom området, de register som ligger till grund för den statistiken och för all annan statistikpubli-

³³Att Skolverket är statistikansvarig myndighet framgår av bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Av 1 kap. 1 § skollagen (2010:800) framgår att skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem.

cering baserat på registren. Det är också Skolverket som föreskriver om skolhuvudmännens uppgiftsskyldighet.³⁴ När det nationella frånvaroregistret införs anser vi att det är lämpligt att i Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen ange att uppgifter om omfattningen av elevers giltiga respektive ogiltiga frånvaro samlas in per termin.

Det är Statistiska centralbyrån, SCB, som samlar in alla uppgifter till den officiella statistiken inom skolväsendet på Skolverkets uppdrag. Det finns inget som talar för att frånvaroregistret skulle särbehandlas i förhållande till övrig uppgiftsinsamling från huvudmännen.

Skolverket kan exempelvis få uppdraget i myndighetens regleringsbrev, på motsvarande sätt som Regeringen 2023 gav Skolverket i uppdrag att förbereda insamling och publicering av ekonomisk information på enhetsnivå.³⁵

Vi konstaterar att nya krav på nationell rapportering av frånvaro i viss mån innebär någon form av merarbete för skolorna, men som vi redogjort för ovan får det redan i dag anses finnas en skyldighet för skolor att registrera elevernas frånvaro. De flesta skolor använder digitala system för att registrera frånvaron. Vi anser att med skolans ökade digitalisering blir det allt viktigare med samordning och interoperabilitet, så att olika digitala tjänster fungerar ihop. Skolverket har informerat oss om att skolenheternas rapportering sannolikt kommer att ske genom dataexporter från de lokala systemen. Vi anser mot den bakgrunden att det nya nationella frånvaroregistret inte förefaller medföra någon stor risk för merarbete på skolorna grund av bristande interoperabilitet.

Vi konstaterar också att ett nationellt frånvaroregister ytterst syftar till att garantera elevernas rätt till utbildning och skolgång. Vi anser vidare att en förutsättning för att skolan ska kunna arbeta med elevernas trygghet och studiero är att eleverna är närvarande i skolan motsatsvis är trygghet och studiero i skolan en förutsättning för skolnärvaro. Ett effektivare arbete med att förebygga skolfrånvaro är därmed, enligt vår uppfattning, en förutsättning för att effektivisera arbetet med att stärka tryggheten och studieron i skolan.

³⁴ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet. När det gäller uppgifter om huvudmän och skolenheterna så har Skolverket tillgång till de uppgifterna genom det skolenhetsregister som myndigheten för, se förordningen (2020:833) om skolenhetsregister och Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021: 22) om insamling av uppgifter till skolenhetsregistret.

³⁵ Regeringen, 2023e.

Med nationell statistik över elevernas skolfrånvaro kan vi få likvärdiga, jämförbara närvarodata på skol-, huvudmänna- och nationell nivå. Jämförbara data kan, enligt vår uppfattning, bidra i arbetet med att analysera vilka insatser som ger resultat för ökad skolnärvaro, när uppgifter från det nationella frånvaroregistret jämförs med uppgifter om exempelvis elever i behov av särskilt stöd. På så sätt kan vi få ökad kunskap om vilka elevgrupper som har omfattande frånvaro. Nationell statistik om skolfrånvaro kan därmed komma Sveriges skolor, lärare och elever till nytta.

I föregående kapitel 4 har vi beskrivit att vi bedömer att ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning vore värdefullt. Skulle ett sådant centrum genomföra nationella undersökningar om skolklimat, baserat på standardiserade elevenkäter, skulle det nationella frånvaroregistret också kunna innebära möjligheter för intressanta samkörningar, i syfte att undersöka i vilken mån problematisk skolfrånvaro hänger samman med trygghet och studiero.

Vi menar dessutom att det nationella registret om elevernas skolfrånvaro kan ha ett värde för andra myndigheter. Uppgifter ur det nationella frånvaroregistret kan sannolikt vara av intresse för Socialstyrelsen, som har i uppdrag av regeringen att ta fram nationell statistik om försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet.³⁶ Uppgifter ur det nationella frånvaroregistret kan sannolikt också vara av intresse för Jämställdhetsmyndigheten, som har i uppdrag av regeringen att lämna förslag om ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem av ärenden där barn har blivit bortförda.³⁷ Det skulle sannolikt också kunna vara värdefullt att jämföra uppgifter från det nationella frånvaroregistret med Socialstyrelsens patientdataregister, i syfte att analysera förekomst av frånvaro hos elever med funktionsnedsättning.

Det nationella frånvaroregistret ska omfatta de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan

Vi föreslår att det nationella frånvaroregistret ska omfatta såväl de obligatoriska skolformerna som gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Vi kan konstatera att frånvaro kan leda till lika allvarliga konsekvenser för elever oavsett om de läser på grund-

³⁶ Regeringen, 2024e.

³⁷ Regeringen, 2024f.

läggande eller gymnasial nivå. Skolnärvaro är viktigt för alla elevers kunskapsutveckling och för att eleverna ska kunna få del av den utbildning som de har rätt till. Närvaroplikten i svensk skola gäller inte bara i den obligatoriska skolan utan även i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan, se avsnitt 5.2.1. Närvaroplikten hänger samman med principen om likvärdig utbildning. Begreppet likvärdig innebär att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås.³⁸

Ytterligare ett skäl till att det nationella frånvaroregistret utöver de obligatoriska skolformerna även bör omfatta gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är, enligt vår mening, att det är angeläget att få mer fullständiga statistiska data om frånvaron i dessa skolformer. Den totala frånvaron i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan är sannolikt högre än vad som indikeras av statistiken från Centrala studiestödsnämnden, CSN, om antalet gymnasieelever som fått indraget studiemedel. När det gäller CSN kan nämnas att den myndigheten, precis som andra myndigheter, har ett uppdrag att minska felaktiga utbetalningar av våra välfärdspengar. Det är därför viktigt, menar vi, att CSN får rätt uppgifter från gymnasieskolorna om elever är frånvarande i sådan omfattning att de längre har rätt att få studiestöd. När en nationell definition av giltig respektive ogiltig frånvaro införs bör dock gymnasieskolornas lokala frånvaroregister kunna anpassas så att det blir enkelt att på ett korrekt sätt rapportera till såväl CSN som till Skolverket. Däremot kan det nationella frånvaroregistret inte utgöra underlag för CSN:s löpande hantering av gymnasieelevernas studiestöd, eftersom vi anser att skolornas rapportering om frånvaro ska göras terminsvis till det nationella frånvaroregistret.

Som nämnts har Skolverket beskrivit för oss att det kan finnas incitament för skolor att inte rapportera in all frånvaro till det nationella frånvaroregistret, eftersom en omfattande frånvaro kan ge en negativ bild av skolenheten. Vi bedömer dock att den stora majoriteten av skolorna kommer att se värdet av att rapportera in korrekta uppgifter till registret och att det därför kommer att ge en rättvisande bild av frånvaron i den svenska skolan nationellt. Dessutom kommer Skolinspektionen, som nämnts, bättre kunna utöva tillsyn över hur skolorna hanterar frånvaroregistreringen när giltig respektive ogiltig frånvaro definieras i skolförfattningarna.

³⁸ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

Elevernas personliga integritet är inte hotad av det nationella frånvaroregistret. Av det nationella frånvaroregistret ska frånvarorsak inte framgå. Därmed kommer det inte att framgå om giltig frånvaro är på grund av sjukdom eller beviljad ledighet. Sjukdom är en känslig personuppgift om hälsa.

Vår uppfattning är alltså att Skolverket inte ska samla in uppgifter om frånvarorsak till registret. Skolverket har dock framfört till oss att de ser att det för framställning av statistik över giltig respektive ogiltig frånvaro kan finnas behov för myndigheten att ha författningsstöd för att få behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa.³⁹ I så fall kan det i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken anges att Skolverket för framställning av statistik över giltig respektive ogiltig frånvaro får behandla känsliga personuppgifter som avser hälsa. Som nämnts är dock vår uppfattning att uppgifter om frånvarorsak inte ska samlas in till registret.

Statistisk baserat på det nationella frånvaroregistret ska publiceras

Vi föreslår att statistik baserat på det nationella frånvaroregistret ska publiceras i det nationella informationssystemet för skolväsendet. Det är Skolverket som tillhandahåller detta informationssystem, som myndigheten benämner Utbildningsguiden.

Anledningen till att vi föreslår att statistiken ska finnas tillgänglig i informationssystemet är så att allmänheten får insyn i och kan ta del av information om skolfrånvaro.

Informationssystemet innehåller i dag inga uppgifter om specialskolan eller sameskolan. Skolverket samlar, genom Statistiska centralbyrån, SCB, in elevuppgifter på individnivå från specialskolan men inte från sameskolan. Ett nationellt frånvaroregister skulle kunna motivera att Skolverket, genom SCB, ska samla in elevuppgifter på individnivå även från sameskolan. Det är dock Skolverket som får avgöra vilken frånvarostatistik som är möjlig att publicera för specialskolan och sameskolan. Det skulle till exempel kunna vara

³⁹ Känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av 3 kap. 3 § första stycket 2 och 3 lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning när det gäller kommunala skolor och med stöd av motsvarande bestämmelse i 26 a kap. 4 § första stycket skollagen (2010:800) när det gäller fristående skolor. När det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter i den officiella statistiken framgår av bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

aggregerat per skolform för alla skolenheter inom specialskolan respektive sameskolan, eftersom få elever innebär en risk för röjande vid statistikpublicering per skolenhet.

Vår uppfattning är att de nödvändiga författningsändringarna som krävs för att kunna upprätta ett nationellt frånvaroregister tidigast kan träda i kraft den 1 juli 2026, för att förslagen ska hinna beredas av riksdag och regering innan de beslutas. Skolverket har informerat oss om att det medför att rapportering till det nationella registret som tidigast kan påbörjas läsåret 2026/27. Därmed kommer Skolverket först året därpå, det vill säga 2027, ha information om frånvaro att redovisa i det nationella informationssystemet.

5.3 Förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå

Utredningens bedömningar

- Skolverket bör se över sitt stöd om att förebygga och åtgärda frånvaro, bland annat avseende rutiner för bedömning och hantering av giltig respektive ogiltig frånvaro. Översynen bör ske i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Skolsociala team bör användas i arbetet med att på lokal nivå förebygga och åtgärda frånvaro.

Detta avsnitt handlar om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå. I avsnitt 5.3.1 redogör vi för gällande rätt om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå. Därefter följer i avsnitt 5.3.2 en beskrivning av vad forskning, andra rapporter och våra dialoger visar om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå. Avslutningsvis redovisas i avsnitt 5.3.3 skälen för utredningens bedömningar om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå.

5.3.1 Gällande rätt om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå

Gällande rätt som medför att skolorna behöver ha lokala frånvaroregister

Flera rättsliga krav medför att skolorna behöver ha lokala frånvaroregister. Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning, vid behov samordna insatser med samhällsorgan, organisationer eller andra som berörs och se till att eleverna i huvudmannens förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång. När en skolpliktig elev börjar eller slutar vid en skolenhet med en annan huvudman än hemkommunen, eller det hos en sådan huvudman har inletts en utredning om elevens frånvaro, ska huvudmannen snarast lämna uppgift om detta till hemkommunen.⁴⁰ Den tillsynsplikt som skolan övertar från elevens vårdnadshavare under den tid som eleverna vistas i skolan medför också ett behov av att registrera frånvaro.

Gällande rätt om skolsociala team för att öka elevernas närvaro

Skolsociala team regleras genom en statsbidragsförordning. Med skolsocialt team avses i förordningen en grupp med personal från skolan och socialtjänsten som samverkar för trygghet och studiero och för att öka elevernas närvaro i skolan. Genom deltagande i skolsociala team ges socialtjänsten förutsättningar att i ett tidigt skede arbeta tillitsskapande och förebyggande.⁴¹

⁴⁰ 7 kap. 21–22 §§ skollagen (2010:800).

⁴¹ 1 § förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team.

5.3.2 Vad forskning, andra rapporter och våra dialoger under utredningsarbetet visar om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå

Vad forskning, övrigt material och våra dialoger visar om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå

Forskning

I en utbildningsvetenskaplig doktorsavhandling om problematisk skolfrånvaro från Umeå universitet 2020 beskrivs, att för en ökad närvaro i skolan behövs förändringar i skolmiljön, anpassade till den enskilda elevens behov.⁴²

När detta betänkande skrivs pågår ett tvåårigt forskningsprojekt, 2023–2024, vid Göteborgs universitet. Projektet har tillkommit på grund en växande oro över att elever i anpassade grundskolan går miste om undervisningstid.⁴³

När detta betänkande skrivs kommer även SPSM inom kort att publicera en systematisk översikt utifrån forskning om skolans insatser för att främja närvaro och förebygga frånvaro för alla elever. Mycket av den forskning och de resultat som kommer presenteras i den rapporten är internationell.

Elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar förefaller vara överrepresenterade bland elever med hög frånvaro. Det finns forskning från Karolinska institutet som visar att tre av fyra elever med hög skolfrånvaro kan ha en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning.⁴⁴

Forskning visar också att elever som utsätts för mobbning i skolan är överrepresenterade bland elever med hög skolfrånvaro.⁴⁵

Övrigt material

I en rapport från Riksförbundet Attention från 2024 svarar en fjärdedel av de vårdnadshavare som svarat på förbundets enkät att deras barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är hemma från skolan hela eller större delen av tiden.⁴⁶ Det finns också en

⁴² Forsell, 2020.

⁴³ Barow, Johansson, Hallgren & Jonasson, 2024.

⁴⁴ Bölte, 2024.

⁴⁵ Fry, Fang, Elliott, Casey, Zheng, Li, Florian & McCluskey, 2018.

⁴⁶ Riksförbundet Attention, 2024a.

undersökning av ett föräldranätverk från 2023, som visar att en betydande andel av de elever som har omfattande problematisk frånvaro är elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.⁴⁷

Även i en statlig utredning från 2016 anges att neuropsykiatrisk funktionsnedsättning är en riskfaktor för problematisk frånvaro. En förklaring till detta kan, enligt den utredningen, vara att undervisningen inte är anpassad till funktionsnedsättningen.⁴⁸

Det har bland annat i media framförts att det är viktigt att tidigt, redan i förskoleklassen, arbeta med att förebygga och åtgärda frånvaro.

I de dialoger som vi har haft under utredningsarbetet har det framkommit att skolor definierar, utreder och åtgärdar frånvaro på olika sätt. Vissa huvudmän har rutiner och handlingsplaner där upprepad frånvaro upp till en viss procent alltid kontrolleras och på olika sätt utreds, medan andra låter frånvaron bero så länge den är anmäld av vårdnadshavare.

I en rapport från stiftelsen Friends från 2024 framgår att elever som varit utsatta för mobbning tenderar att ha högre skolfrånvaro och sämre skolbetyg.⁴⁹

Det har i skoldebatten framförts att skolan genom att rapportera när elever är långvarigt frånvarande kan vara en aktör för att bekämpa välfärdsbrott. Om en elev har varit frånvarande en längre tid kan man i vissa fall misstänka att barnet och dennes familj inte längre befinner sig i Sverige. Om skolan då inte anmäler till hemkommunen att eleven har varit frånvarande en längre tid, så kan det i förlängningen innebära att Försäkringskassan kan betala ut barnbidrag och Skatteverket bostadsbidrag även till en familj som inte längre är bosatta här i landet. Det kan, har det i skoldebatten framförts, också finnas en risk för att vissa fristående skolor har ekonomiska incitament för att avstå från att anmäla till hemkommunen att en elev är långvarigt frånvarande, för att kunna fortsätta att få bidrag för den eleven, så kallad skolpeng.⁵⁰

⁴⁷ Föräldranätverket Rätten till Utbildning, 2023. Nätverkets undersökning omfattar elever i 40 kommuner och baseras på kommunernas frånvarorapporter.

⁴⁸ SOU 2016:94.

⁴⁹ Friends, 2024.

⁵⁰ Lindquist, Expressen, 2024.

Skolverket har rekommendationer om att främja närvaro och förebygga frånvaro.⁵¹ Av dessa rekommendationer framgår att en tillförlitlig rapportering är centralt för att ge underlag till skolornas arbete med att främja närvaro och förebygga frånvaro. Närvarodata kan, enligt Skolverket, vara en kvalitetsindikator som kan ge vägledning vid huvudmannens planering och resursfördelning samt för att främja likvärdighet och anpassa stöd efter skolors olika behov. Vid en analys av skolans frånvarostatistik kan lämpliga åtgärder bli tydliga, till exempel åtgärder för att stärka tryggheten på skolan, anger Skolverket i rekommendationerna.

För att skapa förståelse för hur viktigt det är att eleverna deltar i undervisningen anger Skolverket i rekommendationerna bland annat att vårdnadshavare och äldre elever bör få information om skolans frånvarostatistik. I rekommendationerna konstaterar Skolverket också att när eleverna trivs i skolan så minskar deras frånvaro. Skolverket anger att för att eleverna ska trivas och vilja vara i skolan är det bland annat viktigt med tillitsfulla relationer mellan lärare och elever, att det finns tydliga och kända ramar för undervisningen och för ordningen på skolan.⁵² Slutligen påtalas i Skolverkets rekommendationer att när en elev har återkommande frånvaro, så är det av betydelse med goda relationer mellan hem och skola för att kunna förebygga ytterligare frånvaro. Skolverket rekommenderar lärarna att försöka att ta reda på vad elevens frånvaro beror på och visa att eleven är saknad i skolan när eleven inte är där.⁵³

Skolverket har tidigare, under perioden 2012–2020, haft allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.⁵⁴ Dessa allmänna råd ersattes sedan av de ovan beskrivna rekommendationerna.

⁵¹ Skolverket, 2024h. Skolverkets rekommendationer tas fram med utgångspunkt i vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Rekommendationerna tas fram inom ramen för Skolverkets skolutvecklingsuppdrag, enligt 7 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁵² Se våra förslag i kapitel 3 om tydliga skolregler, som även blir betydelsefulla för att motverka skolfrånvaro.

⁵³ Skolverket, 2024h.

⁵⁴ Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:34) om att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan (upphävda).

Våra dialoger

Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, har uppgett för oss att myndigheten ser ett stort behov att erbjuda stöd när det gäller en systematik i hur skolorna bör kartlägga skolfrånvaro. Detta kommer myndigheten titta närmare på inom ramen för det uppdrag som regeringen 2024 har gett SPSM om att stärka sitt arbete med att ge råd och stöd till huvudmän för de obligatoriska skolformerna inklusive fritidshemmet samt gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan när det gäller elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och omfattande frånvaro. Uppdraget ska slutredovisas i maj 2027.⁵⁵

SPSM har också framfört att det är angeläget att uppmärksamma frånvaro bland elever med funktionsnedsättning och framhåller att en skolmiljö som inte anpassas utifrån elever behov är en stor anledning till skolfrånvaro. SPSM har beskrivit för oss, att viss frånvaro är svår att undvika för elever i anpassade grundskolan, anpassade gymnasieskolan och specialskolan, mot bakgrund av elevernas fysiska och medicinska förutsättningar, eller andra vårdbehov. Det finns, som angetts ovan i avsnitt 5.1.2, flera rapporter som visar på att elever med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning är en elevgrupp med hög skolfrånvaro. Elever med intellektuell funktionsnedsättning är enligt SPSM också en elevgrupp med förhöjd risk för frånvaro. Sen ankomst är enligt SPSM vanligt inom anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan på grund av problem med skolskjuts. SPSM har också beskrivit att frånvaro bland elever med funktionsnedsättning bland annat kan bero på att utredningar inom habilitering är tidskrävande. Behov av återkommande vårdkontakter leder även inom specialskolan till frånvaro, uppger SPSM, till följd av att många av eleverna i specialskolan går i skola långt hemifrån. Det är enligt SPSM viktigt att orsaker till frånvaro, såsom de som myndigheten lyfter, kartläggs då det annars finns risk att fel åtgärder sätts in.

Den ideella föreningen Prestationsprinsen har beskrivit för oss att skolfrånvaron rapporteras öka i många kommuner, men att det också finns exempel på kommuner där frånvaron inte ökar, tack vare att de kommunerna granskar den statistik som de lokala frånvaroregistren genererar. Om skolor inte följer utvecklingen av när-

⁵⁵ Regeringen, 2024g.

varo genom statistik är risken, beskriver den ideella föreningen Prestationsprinsen, att skolor förlitar sig på en känsla av att frånvaron ökar eller minskar.

Jämställdhetsmyndigheten har i dialog med oss framfört att de uppfattar det som ett problem att det inte sällan saknas rutiner för samverkan mellan skola och socialtjänst. De har också betonat att det är viktigt att skolan uppmärksammar frånvaro hos barn som riskerar att utsättas för hedersrelaterad brottslighet eller som riskerar att mot sin vilja föras ut ur landet av sina vårdnadshavare. Enligt Jämställdhetsmyndighetens uppfattning känner skolan ofta redan innan ett barn förs bort ur landet till att barnet befinner sig i en utsatthet i sin familj, och rekommenderar att skolor utökar och systematiserar sin information till elever och skolpersonal kring bortföranden.⁵⁶

Vad uppgifter från myndigheter och andra rapporter visar om skolsociala team för att öka elevernas närvaro

Att statsbidrag till skolhuvudmän för personalkostnader i skolsociala team infördes 2023 har bidragit till att det i november 2024 finns 294 skolsociala team runt om i landet. Att många huvudmän har sökt statsbidraget visar att behoven är stora, enligt regeringen.⁵⁷

Skolverket och Socialstyrelsen har också ett gemensamt regeringsuppdrag om att stödja, kartlägga, följa upp och analysera hur skolhuvudmän och socialtjänst arbetar med skolsociala team i grundskolan och gymnasieskolan. Skolverket och Socialstyrelsen har den 31 oktober 2024 delredovisat detta regeringsuppdrag. I delredovisningen framhåller Skolverket och Socialstyrelsen att det saknas en bild av skolfrånvaro över tid, vilket gör att det är svårt att exempelvis beskriva omfattningen, förändringar och vad som kan vara områdesspecifikt. Det saknas också nationella utvärderingar av skolsociala team. Det som finns att tillgå är endast lokala utvärderingar, bland annat från Göteborgsregionen och Stockholms stad.

Skolverket och Socialstyrelsen har inom ramen för det nämnda regeringsuppdraget bland annat genomfört intervjuer, där det framkom att målgruppen för de skolsociala teamen främst var elever med problematisk skolfrånvaro där skolan uttömt sina egna insatser när det gällde hanteringen av frånvaron. I intervjuerna framkom

⁵⁶ Jämställdhetsmyndigheten, 2022.

⁵⁷ Regeringen, 2024h.

också att elever med beteendeproblem i skolan också var en målgrupp för teamens arbete, om det också fanns frånvaro med i bilden. Målet med arbetet var oftast ökad närvaro och ökad måluppfyllelse i skolan och i något fall förbättrad psykisk hälsa hos eleverna.

I Skolverkets och Socialstyrelsens delredovisning anges att det skolsociala teamets arbete och erbjudande om stöd vanligen inleds i dialog med familjen och utifrån frånvarokartläggningen. Det är, enligt redovisningen, ovanligt att familjer tackar nej till erbjudande om stöd. I redovisningen framgår att skolsociala team både genomfört generella insatser, exempelvis uppföljning av frånvaro på grupp-nivå, och individuella insatser, exempelvis att kartlägga en elevs skolfrånvaro och att göra en plan för tillbakagång till skolan. Det är, anger Skolverket och Socialstyrelsen i delredovisningen, tydligt att det finns en samsyn om att det kan behövas stöd från såväl skola som socialtjänst och även hälso- och sjukvård för att förebygga och förhindra omfattande frånvaro. Insatser från hälso- och sjukvården är viktiga för barn och unga med exempelvis psykisk ohälsa, som är en riskfaktor för långvarig frånvaro. Socialtjänstens roll i frånvaroarbetet är enligt Skolverkets och Socialstyrelsens delredovisning en utmaning, eftersom den till skillnad från skolans roll inte anses vara lika tydlig. Avslutningsvis kan nämnas att Skolverket och Socialstyrelsen planerar att under 2025 publicera ett material om skolfrånvaro som ska inriktas på skolsociala team.⁵⁸

I det ovan nämnda regeringsuppdraget till SPSM om frånvaro från 2024 ingår, att inhämta kunskaper och erfarenheter när det gäller skolsociala team.⁵⁹ SPSM har framfört till oss att myndigheten i dagsläget inte kan uttala sig om hur effektiva skolsociala team är för att främja närvaro. I Stockholm har skolsociala team varit etablerade i cirka 10 år, men SPSM har uppfattningen att mindre kommuner ofta inte riktigt har hittat former för detta arbete, trots att det, som framgår ovan i avsnitt 5.3.1, finns statsbidrag att söka för att etablera skolsociala team. SPSM poängterar samtidigt att det finns andra metoder än skolsociala team som också kan vara en framgångsfaktor i det lokala arbetet med att främja närvaro, såsom att främja ett positivt skolklimat och förebygga mobbing.

I en skrift från Riksförbundet Attention från 2024 med goda exempel från skolor som förbundet mött under åren 2021–2024

⁵⁸ Socialstyrelsen och Skolverket, 2024, samt Regeringen, 2023f.

⁵⁹ Regeringen, 2024g.

framgår, att skolsociala team ofta hjälper de elever som fått stöd av teamen till en ökad närvaro.⁶⁰

5.3.3 Skälen för utredningens bedömningar om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå

Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten bör se över stöd om att förebygga och åtgärda frånvaro

Vi bedömer att Skolverket bör se över sitt stöd om att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå. Översynen bör ske i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, för att dra nytta av de erfarenheter som SPSM får i det ovan beskrivna regeringsuppdraget om frånvaro. Av Skolverkets instruktion framgår att den myndigheten har sektorsansvar för funktionshindersfrågor och av instruktionen för SPSM framgår att den myndigheten ska verka för att alla elever med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning.⁶¹ Därför är det angeläget att Skolverket och SPSM gemensamt bevakar funktionsnedsättningsperspektivet, då elever med funktionsnedsättning är överrepresenterade bland elever med problematisk frånvaro, som framgått ovan.

Mot bakgrund av vad vår empiriinsamling visat om att skolorna hanterar frånvaro olika, ser vi att skolorna behöver få ytterligare stöd för att på den lokala nivån förebygga och åtgärda frånvaro. Det nationella stödet bör handla om lämpliga rutiner på skolorna för att bedöma och hantera giltig respektive ogiltig frånvaro utifrån de definitioner som vi föreslår. Det är också en fördel om stödet kan stödja skolorna i tillämpningen av skollagens krav på en utredning om en elev har upprepad eller längre frånvaro, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro.⁶² Vi ser det som angeläget att ge skolorna tydlig vägledning kring när skolorna behöver agera, det vill säga vid vilken nivå av frånvaro som det blir fråga om ”upprepad eller längre frånvaro”, samt om det bör finnas någon form av gränsvärde för problematisk skolfrånvaro.

Vi menar också att det är viktigt att skolorna får adekvat stöd för att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå. Skolan är en

⁶⁰ Riksförbundet Attention, 2024b.

⁶¹ 18 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk och 1 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁶² 7 kap. 19 a §, 15 kap. 16 § och 18 kap. 16 § skollagen (2010:800).

samhällsviktig verksamhet och har bland annat ett tydligt uppdrag att fostra eleverna till goda demokratiska medborgare. Skolan behöver därför vara en plats där eleverna är närvarande och trivs.

Vi anser vidare att det är av vikt att skolorna agerar mot frånvaro i det enskilda fallet och inte bara fokuserar på ett övergripande arbete när det gäller att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå. Det övergripande arbetet är dock också viktigt i sammanhanget, och därför ser vi att skolorna kan behöva mer stöd om hur det systematiska kvalitetsarbetet kan vara ett verktyg för ett effektivare arbete med att på lokal nivå förebygga och åtgärda frånvaro. I förarbetena till skollagen framgår att elevernas närvaro har betydelse för att skolan ska nå de mål som finns för utbildningen.⁶³ Det är därför lämpligt att förebyggande och åtgärdande av frånvaro ingår i det systematiska kvalitetsarbetet, givet att inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen uppfylls.

Slutligen vill vi framföra att Skolverket bör överväga om stöd för att förebygga och åtgärda frånvaro framöver även, eller i stället, bör ges i form av allmänna råd.⁶⁴ Allmänna råd om frånvaro skulle kunna bidra till en praxis om rutiner för hantering av giltig respektive ogiltig frånvaro i skolan. Precis som läget var när Skolverket 2012 utarbetade de tidigare allmänna råden på området, innebär våra utredningsförslag att nya bestämmelser om frånvaro kan komma att införas. Dessutom finns det, precis som läget var när Skolverket 2012 utarbetade de tidigare allmänna råden, även nu rapporter som indikerar problem med skolfrånvaro i den svenska skolan.⁶⁵

⁶³ 4 kap. 5 § skollagen (2010:800) och prop. 2009/10:165 s. 413.

⁶⁴ Allmänna råd är definierade som ”sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende”, 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725). Allmänna råd utgör en väsentlig del av myndigheternas regelgivning inom olika expertområden, exempelvis tar Skolverket fram allmänna råd inom skolområdet. Råden är inte bindande regler, men kan ändå i mycket hög grad styra utvecklingen, Ds 1998:43.

⁶⁵ Se exempelvis Skolverket, 2024g.

Skolsociala team bör användas i arbetet med att på lokal nivå förebygga och åtgärda frånvaro

Vi bedömer att skolsociala team bör användas i arbetet med att på lokal nivå förebygga och åtgärda frånvaro. Det dock viktigt att betona att skolor inte på grund av skolsociala team ska se arbetet att förebygga och åtgärda frånvaro som något som kräver specialistkompetens, och som något som andra personalgrupper än lärare och den personal som är närmast eleven ska ägna sig åt.

Vi vill betona att det finns flera andra framgångsfaktorer än att arbeta med skolsociala team som också är viktiga för att förebygga och åtgärda frånvaro, exempelvis en tillgänglig lärmiljö. Vi vill också betona att det är viktigt att skolorna agerar skyndsamt för att främja närvaro, förebygga och åtgärda frånvaro.

Skolverket, Socialstyrelsen och SPSM har, som nämnts, ett pågående regeringsuppdrag om skolsociala team. Det är för tidigt att utifrån dessa pågående uppdrag dra några slutsatser. Det finns dock redan rapporter som visar att skolsociala team kan vara en framgångsfaktor i arbetet med att förebygga och åtgärda frånvaro, se ovan i avsnitt 5.3.2. Vi anser därför att vi har stöd för vår bedömning att skolsociala team bör användas i arbetet med att på lokal nivå förebygga och åtgärda frånvaro.

I ett skolsocialt team ingår personal från skolan och socialtjänsten. Eftersom skolfrånvaro är en riskfaktor för att unga ska hamna i organiserad brottslighet, eller för att eleven kan vara frånvarande på grund av att eleven redan kan ha hamnat i organiserad brottslighet, anser vi att det kan vara värdefullt att skolenheterna i sitt arbete med att på lokal nivå förebygga och åtgärda frånvaro kan lämna uppgifter om elevers frånvaro till socialtjänsten, men även till polisen. I sammanhanget bör därför även de regionala så kallade Bob-råden nämnas, där polisen ingår. Bob står för barn och unga i organiserad brottslighet och det långsiktiga målet med dessa råd är hindra att barn och unga blir en del av kriminella nätverk och organiserad brottslighet, ett problem som växer sig allt större och som hela samhället måste arbeta emot.⁶⁶

⁶⁶ Bob-råden är ett regeringsuppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, länsstyrelserna, Brottsförebyggande rådet, Skolverket, Statens institutionsstyrelse, Socialstyrelsen, Kriminalvården och Sveriges kommuner och regioner.

6 Konsekvenser

I detta kapitel redogör vi för konsekvenserna av de åtgärder som utredningen föreslår.

6.1 Problemet och vad som ska uppnås

I utredningens direktiv beskrivs problem i den svenska skolan med ökande otrygghet, bristande studiero och hög skolfrånvaro. Utredningen lämnar förslag på åtgärder för att komma till rätta med denna problembild.

6.2 Utredningens förslag och alternativa överväganden

Utredningens samlade förslag är tänkta att fungera tillsammans som en helhet. Det innebär att konsekvenser av de föreslagna åtgärderna huvudsakligen analyseras och beskrivs samlat.

6.2.1 Önskade effekter, alternativa lösningar och nollalternativ avseende förslagen för att förtydliga rektorns och lärarens ansvar för ökad trygghet och studiero

Genom de mer generella insatser som beskrivs i betänkandets tredje kapitel ska förutsättningarna för en välfungerande undervisning stärkas, vilket i sig ska fungera som en faktor för att reducera ordningsstörningar, öka tryggheten och minska behovet av mer ingripande disciplinära insatser.

Förslagen som berör rektorers och lärares förutsättningar och ansvar är att betrakta som förtydliganden till dagens reglering och syftar till att elevers skolmiljö i högre grad än i dag ska präglas av trygghet och studiero. Såväl dessa förtydliganden av ansvar som gemensamma skolregler med konsekvensplan och förväntansdokument ska bidra till att elever, vårdnadshavare och skolans personal får en gemensam referens kring förhållningssätten i verksamheten. Att kraven på dokumentation tas bort vid utvisning och kvarsittning innebär lättnader för skolans personal vid mindre ingripande disciplinära åtgärder.

Det har ingått i utredningens direktiv att rektorns ansvar ska förtydligas i skollagen. Någon alternativ lösning till det har därmed inte funnits. Däremot har vi övervägt att nuvarande reglering av lärares ansvar skulle kunna förtydligas i tillräcklig utsträckning genom informationsinsatser. Vi har också övervägt att behålla det etablerade begreppet ordningsregler. Dessa överväganden har avfärdats på grund av att de inte har bedömts vara tillräckliga som förtydliganden. Utredningen har också övervägt införanden av ordningsomdömen samt ytterligare begränsningar i elevers och vårdnadshavares möjligheter till inflytande i utbildningen. Dessa alternativa överväganden har avfärdats då vi bedömt att de varit för långtgående i relation till de önskade effekterna.

6.2.2 Önskade effekter, alternativa lösningar och nollalternativ avseende förslagen för att öka förutsättningarna för varaktigt förbättrad trygghet

Utredningens analys visar att skolans personal behöver få ett tydligare stöd att vidta åtgärder när elever allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero. Intentionen med förslagen i denna del är att undanröja hinder för arbetet med trygghet och studiero.

Att i skollagen införa begreppet akutskola syftar till att tydliggöra innebörden av åtgärden. Om en akutskola läggs ut på entreprenad kan det innebära en risk, om den som tar emot entreprenaden inte har en organisation som kan stödja den placerade eleven på ett ändamålsenligt sätt. Liksom vid all entreprenad är det därför viktigt att en huvudman som överväger att överlämna undervisning på akutskola på entreprenad gör en noggrann kontroll innan avtal ingås. Utredningen ser dock övervägande fördelar med att möjliggöra

akutskola på entreprenad. I likhet med lovskola på entreprenad kan det vara såväl resurseffektivt som pedagogiskt motiverat att samla de elever som har likartade behov, så att de ges undervisning gemensamt.

Utan åtgärder bedömer utredningen att det föreligger risk för fortsatt stora utmaningar med varaktiga lösningar för tryggheten i skolan. Utredningen har också övervägt att införa en ny skyldighet för rektor att flytta elever, men bedömde att en sådan skyldighet inte vore förenligt med det rådande svenska skolsystemet.

Utredningen har dessutom övervägt om den nya disciplinära åtgärden att vid synnerliga skäl kunna neka en elev tillträde till skolenheten endast borde gälla för elever i äldre åldrar. Med beaktande av att åtgärden endast ska aktualiseras i akuta situationer när åtgärden är nödvändig, har utredningen dock valt att inte föreslå några begränsningar gällande elevernas åldrar.

6.2.3 Önskade effekter, alternativa lösningar och nollalternativ avseende förslagen för att synliggöra och kartlägga frånvaro

Nationell uppföljning av frånvaro stödjer elevernas skolgång, det systematiska kvalitetsarbetet och skolans demokratiska uppdrag.

Utredningen bedömer att distinktionen mellan giltig och ogiltig frånvaro är viktig i en kommande nationell uppföljning och har därmed övergett tanken om att det vore tillräckligt att samla in uppgifter om elevers totala frånvaro (det vill säga utan denna distinktion). Om ingen åtgärd vidtas bedömer utredningen att problemen med brister i synliggörandet och kartläggningen av frånvaron nationellt kommer att kvarstå.

6.2.4 De som berörs av utredningens förslag

De som i huvudsak berörs av de föreslagna åtgärderna är elever och vårdnadshavare, huvudmän och rektorer samt lärare och övrig skolpersonal i förskoleklassen, grundskolan, fritidshemmet, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan samt anpassade gymnasieskolan. De statliga myndigheter som främst berörs är Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndig-

heten, Sameskolstyrelsen, samt Statistiska centralbyrån och Centrala studiestödsnämnden.

6.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen ser flera potentiella samhällsekonomiska vinster med de föreslagna åtgärderna. Insatser för att stärka tryggheten och studieron i skolan syftar till att ge elever bättre förutsättningar i sin skolgång och lärare bättre förutsättningar att ägna sig åt undervisningen. På sikt kan det innebära att fler elever kommer längre i sitt lärande och får en starkare etablering på arbetsmarknaden. För samhället kan en sådan utveckling bidra till ökad sysselsättning, starkare kompetensförsörjning och en samhällsekonomisk tillväxt.

Införande av gemensamma skolregler och en stärkt uppföljning av efterlevnaden kan bidra till en bättre arbetsmiljö för elever och lärare, vilket kan minska elevernas frånvaro samt sjukskrivningar och personalomsättning bland lärare. Det kan också öka elevernas välbefinnande och ge långsiktiga effekter på deras hälsa och arbetsförmåga. Genom att fokusera på det förebyggande arbetet och systematiska förbättringar kan skolans resurser användas mer effektivt.

Riskerna för att elever hamnar i kriminalitet eller annan problematik som kräver insatser från rättsväsendet och socialtjänsten kan också minskas genom stärkt trygghet och studiero i skolan. Bättre uppföljning av frånvaro skapar möjligheter att tidigt ingripa vid risk-signaler, vilket kan förhindra långvarig skolfrånvaro. Det motverkar negativa spiraler som isolering och psykisk ohälsa, vilka i sin tur har höga kostnader för samhället.

Det kan också uppstå oavsiktliga konsekvenser av utredningens förslag, till exempel risker som följer med implementeringen av åtgärderna. Om omfattande resurser läggs på mer kortsiktiga disciplinära åtgärder, finns risken att investeringar i mer långsiktiga lösningar som förebyggande insatser eller tidiga stödåtgärder minskar. Det kan påverka den långsiktiga samhällsekonomiska avkastningen negativt.

Elever som omplaceras inom eller placeras utanför den egna skolenheten, nekas tillträde till skolenheten eller stängs av kan riskera att stigmatiseras, vilket kan påverka deras skolgång och på sikt deras framtida arbetsmarknadsdeltagande och hälsa. Om planer för elevers

återgång efter placering inte implementeras på avsett sätt kan det skapa risker för bristande likvärdighet. Om regler för disciplinära åtgärder inte hanteras rättssäkert, kan det leda till olikvärdig tillämpning mellan skolor och huvudmän. Detta riskerar att förvärra redan existerande skillnader i utbildningskvalitet.

De samhällsekonomiska konsekvenserna är svåra att kvantifiera. För att kunna följa utfallet av de åtgärder som utredningen föreslår, kan uppgifter om trygghet och studiero i Skolinspektionens återkommande enkätundersökning Skolenkäten vara en viktig källa till information. För de skolformer och respondentgrupper som inte omfattas av Skolenkäten kan andra trygghetsundersökningar utgöra komplement. Även Brottsförebyggande rådets Skolundersökning om brott kan ingå som underlag för uppföljning.

Vad gäller tillämpningen av akutskolor i grundskolan ser vi att förslaget om att Skolinspektionen ska genomföra en tillsyn kan bidra med information om åtgärdens effektivitet och ändamålsenlighet. Slutligen ser vi att en nationell uppföljning av Skolverket av elevers frånvaro kommer att bidra med viktig kunskap för det närvaro-främjande arbetet både på nationell och lokal nivå.

6.4 Konsekvenser för elever

Utredningens barnrättsliga analyser tar sin utgångspunkt i barnkonventionen och skollagens bestämmelser.¹ Vi har i arbetet inhämtat synpunkter både från enskilda elever och representanter för elevorganisationer. Elevorganisationernas representanter har bidragit till att beskriva konsekvenserna av förslagen. Utredningen har också varit i kontakt med Barnombudsmannen i detta avseende.

6.4.1 Förslagen om att förtydliga rektorns och lärares ansvar för ökad trygghet och studiero

Utredningen bedömer att förslagen för ökad studiero sammantaget kommer öka tryggheten och studieron samt reducera ordningsstörningar i undervisningen. Att utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero samt att lärare kan fokusera på under-

¹ Våra barnrättsliga analyser tar sin utgångspunkt i artikel 2, 3, 6, 12, 19 och 28 barnkonventionen samt 1 kap. 10 §, 3 kap. 2 § och 5 kap. 3 § skollagen (2010:800).

visningen är i enlighet med barns bästa. Elevers rätt att få förutsättningar att koncentrera sig på undervisningen utan att känna otrygghet i sin lärmiljö stärks också genom förslagen.

Även om förslagen om skolregler inte innebär begränsningar för elever att uttrycka sina åsikter finns det i någon mån en risk att skolans personal uppfattar det som en signal om att man ska lyssna mindre på eleverna jämfört med i dag, vilket kan innebära minskade möjligheter för dem att uttrycka sina åsikter generellt i skolan. Elevers delaktighet i skolan är, enligt forskning, en framgångsfaktor och har positiva effekter på elevers hälsa, motivation och lärande.²

Att läraren får visa ut en elev ur undervisningslokalen utan att först ha uppmanat eleven att ändra sitt uppförande när det är fråga om allvarliga situationer och att dokumentationskravet för kvarsittningar och utvisningar ska tas bort från skollagen, kan innebära risker ur ett barnrättsperspektiv. Regleringen innebär samtidigt en ökad trygghet för övriga elever och läraren, då de behöver skydd i sin arbetsmiljö mot kränkningar och hot.

Kraven på att dokumentera kvarsittningar och utvisningar, och därmed behöva motivera dem, innebär enligt vad vår utredning har visat inte en mer begränsad användning av dessa åtgärder än vad som vore fallet om inte kraven fanns. Vår uppfattning är att åtgärderna sällan har dokumenterats, trots nuvarande lagkrav. Förändringarna som utredningen föreslår kommer ändå innebära att administrativa uppgifter för lärare undanröjs. Det kan i någon mån minska rätts-säkerheten för elever i skolan, men krav på dokumentation och utredning vid upprepade förseelser kvarstår i enlighet med nu gällande lagstiftning.

För den elev som blir föremål för utvisning kan det uppfattas som en integritetskränkande bestraffning. Genom utvisning riskerar även eleven att förlora undervisningstid som behöver tas igen. För den elev som blir utvisad kan det vidare innebära minskad trygghet om det inte finns skolpersonal med adekvat kompetens som tar emot eleven utanför klassrummet, när det behövs. Utredningen bedömer att rektorn bör möjliggöra för lärare att på ett effektivt sätt hantera ordningsstörningar genom att se till att det finns rätt förutsättningar för arbetet.

² Skolverket, 2024j.

Det finns en risk att elever med funktionsnedsättning, psykisk ohälsa, svårigheter i det sociala samspelet eller koncentrationssvårigheter oftare än sina klasskamrater kommer att utvisas. I detta sammanhang vill utredningen uppmärksamma att om en utvisning förorsakas av beteenden som är en del av elevens funktionsnedsättning kan detta betraktas som diskriminering. Detsamma kan också gälla för utvisningar som kan härledas till att skolan inte vidtagit skäliga åtgärder för att göra lärmiljön tillgänglig för en elev med funktionsnedsättning.

6.4.2 Förslagen om att öka förutsättningarna för varaktigt förbättrad trygghet

Att slippa bli utsatt för kränkande behandling, inklusive mobbning, av andra elever ligger i linje med barnkonventionens princip om barnets bästa och krav på att skydda barn mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp.³

Barnkonventionen och barns rätt till utbildning gäller självklart alla barn, även de som utsätter andra elever för otrygghet. Att bli omplacerad, avstängd eller få fjärr- eller distansundervisning innebär att eleven blir avskild från sin ordinarie undervisningsgrupp, vilken ofta är ett viktigt socialt sammanhang. Det finns en risk att sådana lösningar generellt sett inte påverkar de aktuella elevernas skolresultat i positiv riktning utan att det i stället uppstår stigmatiserande effekter. Det finns en risk för att elever som utsätts för disciplinära åtgärder i skolan upplever att vuxna inte intresserar sig för de underliggande orsakerna till att problem uppstår och att de inte får komma till tals i de olika utredningar som kan behöva genomföras.⁴

Risken är också att dessa åtgärder blir diskriminerande och används oftare för vissa elever. Elever med funktionsnedsättning, psykisk ohälsa, våldsutsatta barn, elever med svårigheter i det sociala samspelet och koncentrationssvårigheter kan oftare uppfattas som störande. Det finns en risk att skolor, i stället för att förbättra lärmiljön, erbjuda en varierad och strukturerad undervisning samt ge eleverna det stöd och de utmaningar de behöver, tar till disciplinära åtgärder som omplacering eller -avstängning. Det finns också en risk

³ Artikel 3 och 19 barnkonventionen.

⁴ Uppgift från Barnombudsmannen till utredningen.

att utvidgade möjligheter för skolor att ta till disciplinära åtgärder underblåser en mer repressiv kultur där alltmer fokus ligger på att bestraffa elever. Det kan i sin tur påverka de sociala relationerna mellan elever och skolpersonal och göra dem mindre förtroende-fulla.

6.4.3 Förslagen för att synliggöra och kartlägga frånvaro

Genom att tydliggöra reglerna kring frånvaro, samla in data och synliggöra frånvaron i landets skolor på ett mer systematiskt sätt, ökar kunskapen om hur frånvaron ser ut. Det kommer göra det lättare för både skolor, huvudmän, kommuner och staten att sätta in effektiva åtgärder för att främja skolnärvaron. Skolverket har tidigare bedömt att upprättande av frånvaroregister är förenligt med principen om barnets bästa.⁵ Vi har gjort samma bedömning. Registret kan också bidra till att samhället får kännedom om att elever förs bort till utlandet mot sin vilja.

6.4.4 Sammanfattande om förslagen i förhållande till barns rättigheter

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen stärker det stora flertalet elevers möjligheter att få den utbildning de har rätt till. Samtidigt lämnar utredningen flera förslag som är tämligen ingripande för de elever som blir föremål för de aktuella disciplinära åtgärderna. Genom att elever som stör andra elevers trygghet och studiero blir föremål för disciplinära åtgärder så kan skolklimatet för andra elever tryggas, samtidigt som skolorna nu får tid att sätta in adekvata insatser för de elever som är föremål för åtgärderna.

De mer ingripande åtgärderna ska dock enbart användas vid särskilda eller synnerliga fall. Förslagen kommer innebära att det finns bättre förutsättningar att vidta de disciplinära åtgärder som behövs. Utredningen bedömer sammantaget att förslagen är förenliga med barnkonventionen och att de mer ingripande disciplinära åtgärderna är motiverade med hänsyn till att de stärker elevers rätt till en utbildning i en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.

⁵ Skolverket, 2021, s. 46 ff.

6.5 Konsekvenser för skolans personal

Förslagen kommer att få konsekvenser för personalen inom de aktuella skolformerna och fritidshemmet. Konsekvenserna kommer dock att se olika ut för olika yrkeskategorier. Lärare kan med förslagen få en minskad arbetsbelastning med att hantera ordningsstörningar, såväl allvarliga som mindre allvarliga. Avsikten är att läraren i stället ska få fokusera på undervisningen. För det krävs att lärarna får andra förutsättningar än i dag och vissa rektorer kan därför komma att behöva arbeta mer undervisningsnära, för att på ett bättre sätt uppmärksamma lärarnas behov.

Förutsättningarna varierar för både arbete i hög grad, exempelvis beroende på huvudmannens organisering av arbetet med trygghet och studiero, på skolans lärares och rektorers storlek, elevernas förutsättningar och behov, men också beroende på lärares och rektorers egna erfarenheter och förmågor. Det gör att förslagets konsekvenser kommer att landa delvis olika beroende på vilken kontext som rektorerna och lärarna befinner sig i.

Förslagen får ingen negativ påverkan på skolor som redan i dag bedriver ett framgångsrikt arbete med trygghet och studiero.

6.5.1 Förslagen om att förtydliga rektorns och lärares ansvar för ökad trygghet och studiero

i Genom förslaget om rektors ansvar för upprätthållande av trygghet och studiero förväntas rektorerna i högre utsträckning utöva ett aktivt verksamhetsnära ledarskap för skolans arbete med trygghet och studiero. Många rektorer är positiva till ett sådant förtydligande.,

Rektorerna ska, enligt utredningens förslag, se till att det ska finnas en konsekvensplan samt se till att vårdnadshavare känner till skolreglerna och konsekvensplanen. Rektor blir också ansvarig för att det ska finnas ett förväntansdokument på varje skolenhet.

Sammantaget innebär detta att rektorerna kommer att få ägna mer tid till arbetet med att säkerställa tryggheten och studieron på sin skolenhet. Samtidigt kvarstår rektorns övriga arbetsuppgifter, om inte arbetsuppgifter omfördelas eller prioriteras om. God kännedom om tryggheten och studieron stärker rektorernas förutsättningar att ta sitt ansvar inom flera områden, exempelvis i det systematiska kvalitetsarbetet och i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det är

dock viktigt att huvudmannorganisationen säkerställer att rektorerna har förutsättningar att ta sig an de arbetsuppgifter som följer av förslagen. Annars kommer rektorernas arbetsbelastning att öka som en följd av förslagen. Givet att många rektorer redan i dag upplever stor arbetsbelastning kan det, om andra uppgifter inte plockas bort, på sikt riskera att försvåra kompetensförsörjningen av rektorer.

Förslagen för ökad studiero kommer sammantaget bidra till att de flesta lärare kommer att kunna ägna mer tid åt arbetet med att planera och genomföra undervisningen. Att inte behöva dokumentera kvarsittningar och utvisningar gör att dessa åtgärder blir mindre administrativt betungande och kommer att spara den tid lärare i dag förväntas ägna åt att dokumentera dessa åtgärder.

Förslagen tydliggör att lärare bestämmer över undervisningen och att vårdnadshavares möjligheter till inflytande över utbildningen endast gäller i begränsad omfattning. Det är en viktig signal om vad som är lärares kärnuppgift, men också om att lärare inte i en oskälig utsträckning ska behöva ägna sin tid åt att diskutera innehållet i undervisningen med vårdnadshavare. Konsekvensen är att lärare i lägre grad kommer behöva förhålla sig till den typ av orimliga krav gällande undervisningen som i vissa fall riktas mot dem från vårdnadshavare. Att rektorn ska se till att upprätthålla tryggheten och studieron i skolmiljön kommer samtidigt innebära att lärare får ett bättre stöd i arbetet med undervisningens kvalitet. Det gör att rektorerna kommer att behöva göra insatser för att säkerställa att lärare kan arbeta med undervisningen i en lärmiljö som präglas av trygghet och studiero.

Det kan på vissa skolor finnas behov av personal som kan avlasta lärare i arbetet med tryggheten och studieron. Det kan innebära att exempelvis specialpedagoger, kuratorer, fritidspedagoger, elevcoacher och annan läraravlastande personal behöver ägna mer tid till att ta hand om elever som inte befinner sig i klassrummet.

6.5.2 Förslag om att öka förutsättningarna för varaktigt förbättrad trygghet

Förslagen för en varaktigt ökad trygghet kommer att få konsekvenser för rektorer. Redan i dag har rektorn förvisso ett ansvar kopplat till frågor om att tillfälligt flytta på eller stänga av en elev. Med förslagen kommer rektorer att få utökade möjligheter att skapa

trygghet på skolan för elever och personal. Rektorns förtydligade ansvar att upprätthålla trygghet och studiero kan emellertid minska behovet av att vidta mer akuta, resurskrävande och ingripande disciplinära åtgärder.

Förslagen innebär att rektorerna behöver arbeta mer aktivt med att säkra tryggheten och studieron på skolan. De utvidgade tidsramarna för vissa disciplinära åtgärder kommer underlätta för rektorn att fokusera på att skapa en arbetsmiljö i skolan som präglas av trygghet och studiero.

Med kravet att skolan ska utarbeta en plan för att stödja elevens återgång efter en tillfällig placering utanför den egna skolenheten tillkommer en ny arbetsuppgift, vilket kommer att öka arbetsbelastningen om andra uppgifter är konstanta. Samtidigt är det inte säkert att denna arbetsuppgift genomförs av rektorn och många skolor arbetar redan så här i dag, eftersom bestämmelsen om placering utanför den egna skolenheten inte är ny. Nu ges ökade möjligheter för elever att få undervisning utanför skolenheten, vilket stärker dessa elevers rätt till utbildning och underlättar deras återgång till undervisning på en skolenhet. Den aktuella elevgruppen förväntas med utredningens förslag i högre utsträckning än vad som hittills varit fallet få undervisning motsvarande den de annars kunnat gå miste av till följd av den disciplinära åtgärden.

Vidare är avstängning och andra ingripande disciplinära åtgärder mot den enskilda eleven en möjlig risk för rektorernas arbetsmiljö. Genom att vissa elever och deras vårdnadshavare har tillgång till ett våldskapital finns det en risk att rektorer, som blir de som ofta kommer att representera skolan i dessa ärenden, kan utsättas för hot och i värsta fall våld i samband med dessa beslut.

Förslagen om en varaktigt ökad trygghet och studiero kommer att ha konsekvenser även för lärare. I de enskilda fallen kan förslagen ha en stor positiv inverkan på arbetsmiljön för berörda lärare. Inte sällan kan otrygghet kring en elev prägla en hel skola eller en del av en skola. Genom att skolan får utvidgade möjligheter att vidta adekvata disciplinära åtgärder mot dessa elever kommer det vara lättare för rektorer att säkra en trygg arbetsmiljö för lärare.

För de lärare som har elever som flyttas eller stängs av kommer förslagen innebära reducerade arbetsuppgifter, framför allt i sådant arbete som inte primärt är relaterat till undervisning utan mer handlar om skolans fostransuppdrag.

6.5.3 Förslagen för att synliggöra och kartlägga frånvaro

Förslagen om att synliggöra och kartlägga frånvaron väntas få vissa konsekvenser för rektorer, men konsekvenserna bedöms bli begränsade jämfört med dagens läge. Att organisera för att lärare och annan skolpersonal arbetar med frånvaroregistrering är redan i dag en del av rektorers arbete. Vi bedömer inte att rektorers administrativa börda kommer att öka i den delen.

Förbättrad frånvarostatistik på lokal och nationell nivå kommer sannolikt skapa en press på skolor att arbeta med dessa frågor vilket kan innebära att rektorer behöver ägna mer tid åt området. Det är inte orimligt att tänka sig att frånvarostatistiken kommer bli ett område som får uppmärksamhet i media både nationellt och lokalt. Det kan innebära att rektorer får ägna mer tid till att svara på frågor om skolans statistik och hur skolan arbetar med dessa frågor.

Förbättrad statistik på lokal och nationell nivå möjliggör samtidigt för rektorer att använda dessa data som ett underlag för det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå. Det stärker rektors möjligheter att utveckla verksamheten mot de nationella målen.

Lärare arbetar redan i dag med att registrera frånvaro, och kommer enligt vår bedömning vare sig att behöva arbeta mer eller mindre med frånvaroregistrering som följd av förslagen. Samtidigt kan förslagen innebära ett ökat fokus på frånvaro och närvaro vilket kan leda till att elever och vårdnadshavare ställer fler frågor om detta till lärare. Definitionen av giltig och ogiltig frånvaro kan också förändra behov av uppföljning av frånvaroororsak, ett behov som dock torde föreligga redan med dagens uppföljning.

Frånvaro ska enligt vårt förslag rapporteras in till Statistiska centralbyrån två gånger per år. Särskilt i de skolor som saknar digitala system för frånvaroregistrering och rapportering kommer arbetsbördan att öka. Enligt Skolverket kan arbetsbördan vara stor även för de skolor som har administrativa stödsystem men där frånvarouppgifter registrerats felaktigt med anledning av hur dessa förhåller sig till elevernas schema.

6.6 Ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för kommunerna

Några av de åtgärder som vi föreslår förväntas generera ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för kommunerna, vilka beskrivs i följande avsnitt. Vi gör i dessa bedömningar ingen skillnad mellan offentliga och enskilda huvudmän, vilket hänger samman med att analyserna och beräkningarna genomförs på aggregerad nivå utifrån antagandet om att kostnaderna genomsnittligt sett blir desamma för de båda kategorierna av huvudmän och olika skolor.

De organisatoriska konsekvenserna berör inte enbart kommunernas skolverksamhet. Några av förslagen kan också synliggöra behov av insatser från socialtjänsten. Det gäller exempelvis förslagen som innebär att elever under en längre tidsperiod än tidigare ska kunna stängas av från undervisningen, omplaceras inom samma enhet eller placeras utanför den egna skolenheten. En avsikt med den förlängda tiden är att det ska ges bättre förutsättningar för skolan att i samverkan med till exempel socialtjänsten och andra instanser utreda grunden till de problem som orsakat behovet av åtgärden och vilka varaktiga åtgärder som bör sättas in.

Likaså bedömer vi att en förbättrad uppföljning av elevers frånvaro på ett mer effektivt sätt kan synliggöra behov av insatser av exempelvis socialtjänsten. Vår bild är att de behov av socialtjänstens insatser som kan komma att synliggöras tydligare genom implementeringen av de föreslagna åtgärderna inte är nya.

Vidare ser vi också att skolornas arbete med trygghet och studiero kan stärkas genom att huvudmännen tillser att personal med ändamålsenliga kompetenser finns i skolan.

Vi bedömer att förslagen kan ha både positiva och negativa konsekvenser för skolans kompetensförsörjning. Att utbildningen i högre grad präglas av trygghet och undervisningen av studiero kan ha en positiv effekt på exempelvis läraryrkets attraktivitet. Samtidigt kan förslagen som innebär att elever kan omplaceras inom eller utanför den egna skolenheten under längre tid innebära att behoven av kompetenta och legitimerade lärare för till exempel enskild undervisning, särskilda undervisningsgrupper och akutskolor ökar. Som tidigare nämnts kan rektorns ansvar för tryggheten och studieron i skolan bidra till ett behov av att rektorn avlastas för att den sammantagna arbetsbelastningen inte ska öka.

6.6.1 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Här redogör vi för de förslag som vi bedömer genererar förändrade kostnader för kommunerna. Övriga förslag betraktar vi som förtydliganden av redan rådande ansvar, varför inga kostnadsberäkningar genomförts. Vi har inte funnit stöd för att effektivisering som kan uppstå till följd av de föreslagna åtgärderna kommer att föranleda mer än marginella besparingar, varför sådana inte omfattats av våra beräkningar. I linje med vad som tidigare beskrivits, redovisas de ekonomiska konsekvenserna här samlat för kommunala och enskilda huvudmän.

Antaganden och beräkning av kostnader för konsekvensplan och förväntansdokument

Vi bedömer att kravet på att det vid varje skolenhet ska finnas gemensamma skolregler kan underlätta för skolorna i relation till hur praxis ser ut i dag när det vid varje skolenhet kan finnas flera olika uppsättningar parallella ordningsregler. Hur utfallet blir beror dock på lokala beslut, om dessa innebär en ökad effektivisering i skolans arbete med regler eller inte. Likaså bör borttagande av krav på dokumentation vid mindre ingripande disciplinära åtgärder i form av utvisning ur undervisningslokalen och kvarsittning underlätta för skolpersonalens arbete. Vi menar att förändringen möjligen kan leda till viss effektivisering, men att den justerade regleringen främst följer dagens praxis.

Kraven på upprättande av konsekvensplan och förväntansdokument relaterade till skolregler är däremot nya och bedöms kunna leda till ökade kostnader, i de fall skolorna inte redan i dag arbetar med förväntansdokument och konsekvensplaner, vilket vissa skolor redan gör. Enligt förslaget ska Skolverket få i uppdrag att revidera mallar för förväntansdokument, vilket kan minska arbetsbördan för skolorna.

Att förväntansdokumentet ska kommuniceras med elevernas vårdnadshavare innebär en kommunikativ och administrativ uppgift för skolpersonal. Enligt vårt förslag är det primärt rektorn som ansvarar för skolreglernas framtagande och efterlevnad, inklusive fastställande av konsekvensplan och förankring med vårdnadshavare. För att skolreglerna, konsekvensplanen och förväntansdokumentet ska vara kända för skolans personal, elever och vårdnadshavare be-

dömer vi att särskilda kommunikationsinsatser behöver göras terminsvis.

Som utgångspunkt för beräkningen av kostnader har antagits att förskoleklassen och fritidshemmet är organiserade vid en grundskoleenhet och har gemensamma skolregler. De nya kraven har uppskattats generera ett arbete om i genomsnitt 20 timmar per skolenhet och år, i huvudsak för rektorer och lärare (exempelvis mentorer). Skolenheterna antas därutöver få kostnader för utvecklingsarbete under det första året när kraven införs, när konsekvensplan och rutiner för kommunikation kring förväntansdokument ska utarbetas för första gången. Detta utvecklingsarbete uppskattas i beräkningen till ytterligare 20 timmar per enhet under 2026 inför ikraftträdandet vid halvårsskiftet. Lönekostnader för aktuella personalkategorier har hämtats från Statistiska centralbyrån⁶ och påslag har gjorts för sociala avgifter om 42 procent. Lönekostnaderna beräknas öka med 2,5 procent årligen med utgångspunkt i 2023 års uppgifter. Slutligen har det också antagits att antalet skolenheter inom berörda skolformer är konstant över tid med utgångspunkt i 2023 års uppgifter.⁷ Av tabell 6.1 framgår de skattade kostnaderna för de nya kraven inklusive utvecklingsarbetet under 2026.

Tabell 6.1 Uppskattad kostnad 2026 och 2027 (kommunala och fristående skolor) för krav på konsekvensplan och förväntansdokument inkl. kommunikationsinsatser (miljoner kronor)

Skolform	2026	2027
Grundskolan	64,1	43,8
Anpassade grundskolan	8,2	5,6
Gymnasieskolan	18,4	12,6
Anpassade gymnasieskolan	3,3	2,3
Totalt	94,0	64,3

Källa: Utredningens beräkningar.

De nya kraven på konsekvensplan och förväntansdokument förväntas generera kostnader om sammanlagt 94 miljoner kronor 2026, varefter kostnaderna minskar till 64,3 miljoner kronor 2027.

⁶ Statistiska centralbyrån, 2023.

⁷ Skolverket, 2024k.

Antaganden och beräkning av kostnader för förlängning av tid för vissa disciplinära åtgärder samt plan för återgång

Förslagen som innebär längre tidsramar för vissa disciplinära åtgärder kan i viss mån innebära en förändrad arbetsinsats för att se till att eleven får kompensation för den undervisning som missats. Denna arbetsinsats bedöms vara av begränsad karaktär.

Vid förlängda tillfälliga placeringar utanför den egna skolenheten, till exempel för en elev i grundskolan på en akutskola, kommer kommunen att få dubbla utbildningskostnader under den längre placeringstiden. Kravet på plan för återgång till en ordinarie skola bör i praktiken motsvara nuvarande praxis, men är ett nytt lagstadgat krav och ska därför grundfinansieras.

Som underlag för utredningens beräkningar i denna del har uppgifter från Skolverkets rapport *Fysiska ingripanden och disciplinära åtgärder* använts.⁸

För att kunna göra kostnadsberäkningar av vad förlängningen av tid som beslut kan gälla har vi antagit att följande andel av rektorerna fattar beslut om respektive åtgärd för *en elev per år*.

- Grundskola: 50 procent av rektorerna fattar ett beslut om tillfällig omplacering inom skolenheten och 20 procent fattar ett beslut om tillfällig placering utanför den egna skolenheten.
- Anpassad grundskola: 30 procent av rektorerna fattar ett beslut om tillfällig omplacering inom skolenheten och 10 procent fattar ett beslut om tillfällig placering utanför den egna skolenheten.
- Gymnasieskola: 10 procent av rektorerna fattar ett beslut om tillfällig omplacering inom skolenheten och 10 procent fattar ett beslut om tillfällig placering utanför den egna skolenheten.
- Anpassad gymnasieskola: 20 procent av rektorerna fattar ett beslut om tillfällig omplacering inom skolenheten och 10 procent fattar ett beslut om tillfällig placering utanför den egna skolenheten.
- Beräkningarna i tabell 6.2 baseras dessutom på antaganden om att beslut om omplacering av elev inom samma skolenhet utökas från fyra till åtta veckor, i likhet med beslut om placering av elev utanför den egna skolenheten (det vill säga att rektor bedömer

⁸ Skolverket, 2023a.

att särskilda skäl föreligger i samtliga fall). Uppgifter om kostnader per elev är hämtade från Skolverket och antas öka med 2,5 procent årligen med utgångspunkt i uppgifter för 2023.⁹ Eftersom ett läsår omfattar 40 veckor har kostnadsökningen uppskattats till 10 procent av kostnaden per elev och år. För omplaceringar inom skolenheten har antagits att det endast är undervisningskostnaden som ökar, medan för elever som placeras utanför den egna skolenheten har antagits att fler omkostnader tillkommer. För dessa har i stället utgångspunkten varit uppgifter om total utbildningskostnad per elev, det vill säga där även kostnader för bland annat elevhälsa och skolmåltider ingår. Möjligen är denna tillkommande kostnad lågt räknad eftersom personaltätheten kan vara väsentligt högre i de undervisningsgrupper som eleven befinner sig under tiden som placerad inom eller utanför den egna skolenheten. Tabell 6.2 redovisar vår uppskattning av kostnader för 2026 och 2027.

Tabell 6.2 Uppskattad kostnad 2026 och 2027 (kommunala och fristående skolor) för förlängning av tid för disciplinära åtgärder (miljoner kronor)

Skolform	2026	2027
Grundskolan	16,0	32,9
Anpassade grundskolan	4,4	9,1
Gymnasieskolan	1,5	3,0
Anpassade gymnasieskolan	1,3	2,6
Totalt	23,2	47,6

Källa: Utredningens beräkningar.

Förlängningen av disciplinära åtgärder beräknas rendera kostnader om 23,2 miljoner kronor under 2026 för att därefter öka till 47,6 miljoner kronor under 2027.

Det nya lagkravet på att en plan för elevens återgång till en skolenhet där eleven ska placeras efter en tillfällig placering utanför den egna skolenheten bedöms primärt hanteras av rektorn, elevhälsans personal och lärare.

I beräkningen av kostnader för den nya skyldigheten att ta fram en plan för återgång har vi beräknat att detta arbete tar en och en halv

⁹ Skolverket, 2024l.

timma per vecka under elevens placeringstid (det vill säga tolv timmar under en placeringsperiod om åtta veckor). Utgångspunkten har tagits i 2023 års lönenivåer för de aktuella personalgrupperna med påslag om 42 procent för sociala avgifter och med uppräkningsom 2,5 procent årligen. I bedömningen av antalet planer för återgång som kan komma att bli aktuella årligen har utgångspunkt i likhet med ovanstående beräkning tagits i Skolverkets rapport *Fysiska ingripanden och disciplinära åtgärder*. Utredningens kostnadsberäkningar för 2026 och 2027 framgår av tabell 6.3.

Tabell 6.3 Uppskattad kostnad 2026 och 2027 (kommunala och fristående skolor) för plan för återgång vid placering (miljoner kronor)¹⁰

Skolform	2026	2027
Grundskolan	2,5	5,1
Anpassade grundskolan	0,2	0,3
Gymnasieskolan	0,4	0,7
Anpassade gymnasieskolan	0,1	0,1
Totalt	3,2	6,2

Källa: Utredningens beräkningar.

Införande av krav på plan för återgång beräknas leda till ökade kostnader om 3,2 miljoner kronor under 2026 för att därefter öka till 6,2 miljoner kronor 2027.

Antaganden och beräkning av kostnader för inrapportering av frånvaro

Föreslagna åtgärder om upprättande av ett nationellt register om elevers ogiltiga och giltiga frånvaro bedöms generera ökade kostnader för kommuner vad gäller deras uppgiftslämnande. Huvudmän och skolor kan också behöva se över sina rutiner för registrering av frånvaro och för utredning av vad av den anmälda frånvaron som kan utgöra ogiltig frånvaro. En sådan översyn bedömer vi inte innebära ett nytt krav med anledning av de föreslagna åtgärderna. Snarare ser vi att en nationell uppföljning kan stärka förutsättningarna för lokal utveckling av frånvarouppföljning.

¹⁰ Kostnader för 2026 utgår från ikraftträdande den 1 juli 2026.

Enligt uppgifter till oss kan funktionaliteten i de administrativa stödsystemen där information om elevers frånvaro registreras, omfatta vissa brister. Detta innebär att elevers frånvaro kan framstå på ett felaktigt sätt. För att ett nationellt frånvaroregister ska ge en rättvisande bild av elevers frånvaro och kunna redovisas i det nationella informationssystemet för skolan behöver sådana felkällor minimeras.

Majoriteten av landets skolor har ett digitalt frånvarosystem och det är ett relativt begränsat antal systemleverantörer som behöver utveckla en export för frånvarorapporteringen. Statistiska centralbyrån har nyligen undersökt förutsättningarna för större automatisering i insamlingen av uppgifter inom skolväsendet, vilket skulle kunna effektivisera huvudmännens uppgiftslämnande.¹¹

Vi bedömer att de systemleverantörer som tillhandahåller administrativa stödsystem för skolan behöver utveckla en ny export för frånvarorapporteringen och underlätta för skolorna att samordna olika administrativa system. Kostnaden för sådan utveckling kan tillfalla huvudmännen, men vi bedömer, i likhet med Skolverket, den som begränsad.

Vi har utgått från antagandet att varje insamling av frånvarouppgifter i genomsnitt tar fem timmar per skolenhet, vilket med en terminsvis insamling innebär tio timmar per år. Vi har också antagit att rapporteringen vanligtvis hanteras av en ekonomiassistent, skolassistent eller lärare. Lönekostnader för dessa personalkategorier har hämtats från Statistiska centralbyrån¹² och påslag har gjorts för sociala avgifter om 42 procent. Lönekostnader beräknas öka med 2,5 procent årligen med utgångspunkt i 2023 års uppgifter. Beräkningen utgår från ikraftträdande och tillämpning från halvårsskiftet 2026, men inkluderar en helårskostnad även detta år för att ge utrymme för förberedelser vid skolorna. Av tabell 6.4 redovisas enbart kostnader för 2026, vilka beräknas uppgå till 23 miljoner kronor.

¹¹ Statistiska centralbyrån, 2024.

¹² Statistiska centralbyrån, 2023.

Tabell 6.4 Uppskattad kostnad 2026–2030 (kommunala och fristående skolor) för inrapportering av uppgifter om frånvaro (miljoner kronor)

Skolform	2026
Grundskolan	15,7
Anpassade grundskolan	2,0
Gymnasieskolan	4,5
Anpassade gymnasieskolan	0,8
Totalt	23,0

Källa: Utredningens beräkningar.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Att kommuner ska rapportera in uppgifter om elevers giltiga och ogiltiga frånvaro till Skolverkets nationella frånvaroregister innebär ett nytt krav, men bedöms stå i proportion till nyttan som kommuner kan få av den kunskap som kan genereras på nationell nivå.

6.7 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Som framgått av avsnitt 6.6 bedömer vi att de tillkommande krav som följer med de åtgärder som vi föreslår ger samma konsekvenser för enskilda som för offentliga huvudmän.

Med utgångspunkt i uppgifter för läsåret 2023/24 bedöms de föreslagna åtgärderna påverka följande¹³:

- Fritidshem: 69 300 elever fördelade på 667 enheter och 500 enskilda huvudmän.
- Förskoleklass: 14 200 elever fördelade på 583 enheter och 452 enskilda huvudmän.
- Grundskola: 180 900 elever, fördelade på 816 enheter och 536 enskilda huvudmän.
- Anpassad grundskola: 700 elever, fördelade på 37 enheter och 94 enskilda huvudmän.
- Gymnasieskola: 116 400 elever, fördelade på 466 enheter och 209 enskilda huvudmän.

¹³ Skolverket, 2024k.

- Anpassad gymnasieskola: 600 elever, fördelade på 34 enheter och 28 enskilda huvudmän.
- Enligt avsnitt 6.6 bedömer vi att kostnaden för införande av krav på uppgiftslämnande om elevers frånvaro skapar merkostnader för huvudmännen. Det är vanligare att huvudmän med endast en skolenhet saknar digitalt system för frånvaroregistrering. Vi uppfattar att detta särskilt kan gälla för små fristående skolor, varför deras uppgiftslämnande kan komma att bli mer tidskrävande och kostnadsdrivande än vårt beräknade genomsnitt.

6.8 Konsekvenser för staten

I följande avsnitt redovisas de konsekvenser som vi identifierar kommer uppstå för staten med anledning av de förslag som presenteras i betänkandet. Det gäller både för staten i egenskap av huvudman för sameskolan och specialskolan och för de statliga skolmyndigheterna.

6.8.1 Konsekvenser för staten som huvudman

De föreslagna förändringarna bedöms påverka staten i egenskap av huvudman för sameskolan och specialskolan på motsvarande sätt som för andra skolhuvudmän. Det innebär bland annat att även sameskolor och specialskolor ska utveckla skolregler med tillhörande konsekvensplan och förväntansdokument. De förväntas också rapportera in uppgifter om elevers frånvaro till Skolverkets nationella frånvaroregister. De disciplinära åtgärderna avstängning, omplacering av elev inom samma skolenhet samt placering utanför den egna skolenheten är tillämpliga även för dessa skolformer. I realiteten bedömer dock vi att det kommer vara mindre vanligt med placeringar utanför skolenheten för sameskolan och specialskolan. Sammantaget uppskattar vi att de aktuella kostnadsökningarna för staten som huvudman är begränsade och omfattar omkring 300 000 kronor per år efter ikraftträdandet.

6.8.2 Konsekvenser för statliga myndigheter

Vi föreslår att regeringen ska uppdra åt statliga myndigheter att bistå huvudmännen med visst stöd. I syfte att utgöra stöd för skolpersonal gällande deras agerande i akuta situationer föreslås Skolverket att få i uppdrag att komplettera befintliga stödmaterial i samråd med Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolinspektionen. Likaså föreslår vi att Skolverket ska få i uppdrag att se över mallar för förväntansdokument. Vi föreslår vidare att Skolinspektionen får i uppdrag av regeringen att genomföra en tillsyn om tillfällig placering utanför den egna skolenheten. Vi föreslår också Skolverket ska ta fram en vägledning om vårdnadshavares begränsade möjligheter till inflytande. Nämda uppdrag till Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten respektive Skolinspektionen bedömer vi omfattas av myndigheternas uppdrag enligt instruktion och rymms inom deras befintliga anslagsramar. Möjligheten för en elev att till allmän domstol överklaga ett rektorsbeslut om att eleven ska nekas tillträde till skolenheten kan i viss mån generera fler mål i domstol, men vi bedömer att denna eventuella belastning är försumbar.

Inrättande av ett nationellt frånvaroregister

Att Skolverket ska upprätta ett nationellt frånvaroregister medför sannolikt att Skolverket behöver ta fram föreskrifter för den aktuella insamlingen. Sammantaget betyder våra förslag att det kommer uppstå organisatoriska och ekonomiska konsekvenser för Skolverket. I praktiken utgår vi från att Statistiska centralbyrån kommer att ansvara för insamlingen av uppgifter till det nationella frånvaroregistret på uppdrag av Skolverket. Det följer av den roll som Statistiska centralbyrån redan i dag har inom ramen för den officiella statistiken om skolväsendet. Skolverket kommer dock vara statistikansvarig myndighet och ha det övergripande ansvaret för att analysera, publicera och använda uppgifterna i registret.

Uppgiftsinsamlingen ställer krav på Skolverkets samordning och samverkan med andra myndigheter, framför allt med Statistiska centralbyrån men även med Centrala studiestödsnämnden. Tillgängliggörandet av information om frånvaro i det nationella informationssystemet innebär att nya rutiner och tekniska lösningar behöver utvecklas hos myndigheten. Statistik som därefter framställs av

Skolverket förväntas skapa bättre förutsättningar för att göra träffsäkra analyser om elevers förutsättningar och måluppfyllelse.

De ekonomiska konsekvenserna för Skolverket med anledning av nämnda uppdrag omfattar såväl utvecklingskostnader i ett inledningskede som löpande driftskostnader. Till att börja med behöver Skolverket finansiera utvecklingen av ett nationellt frånvaroregister och anpassa befintliga system för att samla in och hantera data från skolor. Detta inkluderar kostnader för teknisk infrastruktur och integration med befintliga digitala system. Skolverket kommer att behöva finansiera resurser för att hantera insamlingen av uppgifter, kvalitetssäkra data, och stödda skolhuvudmännen i deras rapporteringsprocess. Förslaget innebär också återkommande kostnader för Skolverkets drift av registret och publicering av statistik.

Enligt uppgift från Skolverket har Statistiska centralbyrån signalerat om en höjning av sin timtaxa under 2025. Hur stor den höjningen kommer att bli är svårt att förutse. Regeringens budgetproposition för 2025 gör samtidigt gällande att Statistiska centralbyrån ska få utökade anslag för att kunna samla in nya skoldata.¹⁴ Skolverket har i kontakt med oss påpekat att kostnaden behöver stämmas av med myndigheten inför upprättandet. Vi bedömer att kostnaderna för införandet av ett nationellt frånvaroregister ökar med 10 procent mellan 2021 och 2026, från 4 miljoner kronor till 4,4 miljoner kronor.

6.9 Konsekvenser för jämställdhet

Vi bedömer att ett välfungerande förebyggande arbete gynnar alla elever i skolan, oavsett kön, men kan också bidra till att minska systematiska skillnader i trygghet och studiero, stress och studieresultat mellan flickor och pojkar. Likaså är vår intention med förslagen om förbättrade möjligheter att vidta åtgärder när en elev stör andra elevers trygghet och studiero att fler elever ska få ett tidigt stöd att bryta en negativ utveckling. Också det kan bidra till att uppväga skillnader mellan flickors och pojkars förutsättningar i skolan. Sett i ett långsiktigt perspektiv kan de föreslagna åtgärderna därmed bidra positivt till övergripande målsättningar om att utjämna skillnader i kvinnors och mäns villkor i samhället.

¹⁴ Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 16, s. 240.

6.10 Konsekvenser för integrationen och arbetet mot segregation

Enligt regeringens trygghetsindex för skolan upplever elever med utländsk bakgrund och mindre gynnsam socioekonomisk bakgrund i högre grad otrygghet i skolan.¹⁵ Vi bedömer att de föreslagna åtgärderna kan bidra till att uppväga systematiska skillnader mellan skolor i upplevd trygghet och studiero för elever och skolpersonal.

6.11 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Regeringen har tydliga prioriteringar om att öka tryggheten i samhället och att förebygga att unga dras in i kriminalitet. Vi bedömer att de föreslagna åtgärderna bidrar positivt i arbetet för att förebygga och motverka brott. Det gäller såväl brott som begås i skolan som brottslighet i samhället. Genom att skolan, tillsammans med andra aktörer, tidigt uppmärksammar och vidtar åtgärder när en elev bryter mot normer, regler eller lagar kan riskerna för en brottslig utveckling minskas.

Som framkommit i kapitel 4 har bland annat Arbetsmiljöverket dragit slutsatser om att förekomsten av hot och våld i skolan ökat under de senaste tio åren. Grundskolan är den skolform som har flest antal anmälda allvarliga händelser i arbete orsakat av hot och våld i skolan. Vanligast är att dessa allvarliga händelser sker i den pedagogiska miljön i skolans vardag.¹⁶ Brottsförebyggande rådet beskriver i redovisningen av *Skolundersökningen* om brott 2023 att elever oftast utsätts för brott i skolmiljön, samt att oro för brott också kan leda till att elever håller sig borta från skolan. Elever med utländsk bakgrund eller med mindre gynnsamma ekonomiska resurser både utsätts för brott och är själva delaktiga i brottslighet i högre grad.¹⁷

Skolsäkerhetsutredningen lyfter i sitt delbetänkande *Skolor mot brott* fram betydelsen av en god skolanknytning för att förebygga brottslighet och utvecklingen av ett kriminellt beteende. Bland annat nämner Skolsäkerhetsutredningen normbrytande beteende

¹⁵ Regeringen 2024i, s. 7.

¹⁶ Arbetsmiljöverket, 2024.

¹⁷ Brottsförebyggande rådet 2024b.

som en riskfaktor bakom brottslighet och utveckling av ett kriminellt beteende. I motsatt riktning kan skolans arbete med ordningsregler motverka en sådan utveckling.¹⁸ Vi menar att tydliggörandet av rektors ansvar för trygghet och studiero liksom lärares befogenheter i undervisningen kan stärka det relationsskapande arbetet i skolan och därmed elevernas skolanknytning. Likaså kan de föreslagna ingripande åtgärderna, exempelvis möjligheten att tillfälligt placera elever utanför den egna skolenheten under längre tid, ge skolan förbättrade verktyg att sätta in resurser för att minska risken för att elever och personal utsätts för brott i eller i anslutning till skolan. Möjligheten att vid synnerliga skäl neka elever tillträde till skolan kan också stärka skolans möjligheter att skydda elever och personal att utsättas för brott.

Samtidigt vill vi betona att tillämpningen av mer ingripande åtgärder måste innebära att skolan tillsammans med andra aktörer, såsom socialtjänst, polisen och barn- och ungdomspsykiatrien, sätter in resurser och stöd för att motverka att de elever som tillfälligt flyttas eller nekats tillträde till skolan hamnar i brottslighet eller kriminalitet. Intentionen med att möjliggöra längre tid för tillfälliga placeringar och avstängningar samt att kunna neka tillträde till skolan är att kunna ge bättre förutsättningar att vända ett problematiskt normbrytande beteende och hitta en långsiktig lösning på den bakomliggande problematiken. Om åtgärderna inte tillämpas med en sådan intention finns det en risk för att elever med problematiskt normbrytande beteende upplever en stigmatisering och ökad distansering från skolan, vilket i förlängningen kan öka risken att hamna i brottslighet och kriminalitet.

6.12 Konsekvenser för hanteringen av personuppgifter

Vi ser att två av de föreslagna åtgärderna ger anledning att utreda konsekvenser gällande hanteringen av personuppgifter. Det handlar dels om möjligheten att överlämna undervisningen på en akutskola inom grundskolan på entreprenad till en annan skolhuvudman, dels om uppgiftsinsamling till ett nationellt register om elevers frånvaro. Sammantaget bedömer vi att den personuppgiftsbehandling som de aktuella förslagen kan ge upphov till är förenlig med EU:s dataskydds-

¹⁸ SOU 2024:17.

förordning och de nationella kompletterande bestämmelserna. Därmed ser vi inte att det finns behov av ytterligare dataskyddsreglering. I övrigt bedömer vi inte att förslagen genererar någon ny hantering av personuppgifter.

Hantering av personuppgifter vid akutskola på entreprenad

Vi bedömer att förslaget som möjliggör att uppgifter som avser undervisning på en akutskola inom grundskolan kan överlämnas på entreprenad till en annan skolhuvudman kan skapa behov av överföring och hantering av personuppgifter gällande de elever som tillfälligt placeras. Det kan handla om hantering av känsliga personuppgifter om en elevs funktionsnedsättning, det vill säga hälsa, som är nödvändiga för entreprenören att ta del av för att kunna vidta anpassningar i undervisningen vid akutskolan. Detta syfte med behandlingen av uppgifterna behöver vara känt såväl för eleven som för den personuppgiftsansvarige.¹⁹

Vi bedömer att de slutsatser som dras i regeringens proposition *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad* är tillämpliga i sammanhanget.²⁰ Det är nödvändigt att låta en entreprenör behandla personuppgifter, även känsliga sådana, för att säkerställa elevens rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Likaså ser vi att hanteringen av personuppgifter är nödvändig i kontakten mellan elevens hemskola och akutskolan för att planen för elevens återgång ska kunna utarbetas med kvalitet. Vi bedömer att dessa fall är hänförliga till den rättsliga grunden att uppgifterna som entreprenören utför är av allmänt intresse samt syftar till att den personuppgiftsansvarige huvudmannen ska kunna fullgöra sin rättsliga plikt att erbjuda den placerade eleven undervisning i enlighet med skollagen.

Eftersom entreprenadförfarandet endast kan bli aktuellt mellan skolhuvudmän bör det redan finnas tillräckliga rutiner och kunskap för hantering av personuppgifter bland personalen.

Det är särskilt viktigt att åtkomsten till känsliga personuppgifter är begränsad till de personer som har ett reellt behov av dem. Därmed bedömer vi att dataskyddförordningens krav på lämpliga och

¹⁹ Eftersom eleven endast har en tillfällig placering hos akutskolan på entreprenad kvarstår personuppgiftsansvaret hos huvudmannen för den ordinarie skolenheten.

²⁰ Prop. 2019/20:127 s. 203f.

särskilda åtgärder vid behandling av känsliga personuppgifter för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen bedöms vara uppfyllt.²¹

Hantering av uppgifter om elevers frånvaro

Vi bedömer att det nationella frånvaroregistret kan införas utan att äventyra skyddet för den personliga integriteten. Av registret ska inte orsak till frånvaro framgå. Det kommer därmed inte att gå att utläsa om elevers giltiga frånvaro är på grund av sjukdom, vilket är en uppgift om hälsa och därmed en känslig personuppgift, eller på grund av beviljad ledighet.

Skolorna har redan i dag behov av att behandla elevers personuppgifter för registrering av frånvaro, där man redan före införandet av definitioner av giltig respektive ogiltig frånvaro registrerar frånvaro i någon av dessa kategorier. Bestämmelserna om registrering av giltig och ogiltig frånvaro berör främst huvudmannen, rektorn, lärarna och personal som avlastar lärarna med frånvarohantering, samt eleverna.

Våra förslag innebär att det kommer vara möjligt för såväl den personuppgiftsansvarige som den registrerade att av författningsregleringen förstå varför personuppgifter ska behandlas för de ändamål som anges i regleringen. Det kommer vara samma typer av personuppgifter som i dag behöver behandlas för hantering av frånvaro, som kommer att behöva behandlas även när definitionerna av giltig respektive ogiltig frånvaro och det nationella frånvaroregistret införs. De uppgifter om elever som skolor behöver behandla i frånvarohanteringen är elevens namn samt personnummer, samordningsnummer eller motsvarande, årskurs samt omfattningen av elevens giltiga respektive ogiltiga skolfrånvaro.

Det är främst den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse som blir aktuell för personuppgiftsbehandling för frånvaroregistrering. Det kan också bli fråga om ärendehandläggning som innefattar myndighetsutövning mot enskild, när skolor ska bestämma om en

²¹ 3 kap. 3 § andra stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och 26 a kap. 4 § andra stycket skollagen (2010:800), samt bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och om tystnadsplikt i skollagen (2010:800).

elevs frånvaro är att betrakta som giltig eller ogiltig, samt registrera frånvaron i en av de kategorierna.

6.13 Finansiering

Vi bedömer sammantaget att de föreslagna åtgärderna leder till följande kostnader för skolans kommunala och enskilda huvudmän vid ikraftträdandet 2026:.

- Konsekvensplan och förväntansdokument: 94,0 miljoner kronor.
- Förlängd tid för vissa disciplinära åtgärder: 23,2 miljoner kronor.
- Plan för elevens återgång. 3,2 miljoner kronor.
- Inrapportering av frånvarouppgifter: 23,0 miljoner kronor.
- För staten bedöms kostnaderna vid ikraftträdandet 2026 uppgå till:
- För staten som huvudman för sameskolan och specialskolan enligt åtgärderna i punktlistan ovan: 0,3 miljoner kronor.
- Skolverket för upprättande av ett nationellt frånvaroregister: 4,4 miljoner kronor.
- Sammantaget uppgår kostnadsökningarna till 148 miljoner kronor per år i 2026 års kostnadsnivå. Eftersom kostnader för utveckling av konsekvensplan och förväntansdokument tillkommer detta första år minskar kostnaderna därefter, samtidigt som kostnaderna ökar för förlängd tid för disciplinära åtgärder samt plan för elevens återgång.

Vi föreslår att finansiering av de åtgärder som leder till ökade kostnader för skolans huvudmän ska ske genom att statsbidragen för stärkt kunskapsutveckling, skolsociala team, akutskolor samt lärarassistenter minskas och att medel tillförs via Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Gällande de uppgifter som åläggs Skolverket bedöms dessa kunna finansieras genom omprioriteringar inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

1 kap.

3 §

I denna lag avses med

- *akutskola*: en organisatorisk lösning som är knuten till en skolenhet där en elev i grundskolan tillfälligt ska ges undervisning utanför den egna skolenheten enligt 5 kap. 13 §,
- distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,
 - elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,
 - fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,
 - fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,
 - fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,
 - fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,
 - förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,
 - konfessionell inriktning: inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag,
 - konfessionella inslag: bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,

- lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,
- lärobok: tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter,
- läromedel: helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen, som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och som är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art,
- lärverktyg: läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen,
- skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,
- undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen *bestäms och* leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden, och
- utbildning: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp i skollagen.

I paragrafen har en definition av akutskola lagts till. Akutskola definieras som en organisatorisk lösning som är knuten till en skolenhet där en elev i grundskolan ska ges undervisning utanför den egna skolenheten enligt 5 kap. 13 §. Definitionen motsvarar delvis den definition av akutskola som hittills finns i 2 § förordningen (2023:117) om statsbidrag för personalkostnader för akutskolor, speciallärare och elevhälsan.

I paragrafen har även definitionen av undervisning ändrats, på så vis att det nu framgår att undervisning både bestäms och leds av lärare eller förskollärare.

Övervägandena finns i avsnitten 3.2 och 4.1.

4 kap.

12 §

Vårdnadshavare för barn i förskolan och för elever i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet ska i *begränsad omfattning* erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen.

Paragrafen innehåller en allmänt utformad bestämmelse om vårdnadshavares möjligheter till inflytande.

En ändring har införts som innebär att lagtexten anger att vårdnadshavarna i *begränsad omfattning* ska erbjudas möjlighet till inflytande.

Att undervisningen både bestäms och leds av läraren framgår 1 kap. 3 §.

Av prop. 2009/10:165 s. 313 framgår att det i förhållande till vårdnadshavarna är självklart att det är den pedagogiska personalen som utifrån sin profession har ansvaret för hur undervisningen planeras, genomförs och utvärderas.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

5 kap.

3 §

Alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Med studiero avses att det finns goda förutsättningar för eleverna att koncentrera sig på undervisningen.

Rektorn ska se till att upprätthålla trygghet och studiero i skolmiljön.

Huvudmannen ska säkerställa att det på skolenheten bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det *upprätthållande* arbetet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utbildningen måste utformas så att den tillförsäkrar eleverna trygghet och studiero.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att rektorn ska se till att upprätthålla trygghet och studiero i skolmiljön. Innebörden av att rektorn ska se till att upprätthålla trygghet och studiero är att rektorn, genom ett verksamhetsnära ledarskap, utifrån en nulägesanalys, be-

höver bedriva såväl ett förebyggande som ett operativt arbete för trygghet och studiero.

Bemyndiganden för Skolverket att meddela närmare föreskrifter om hur arbetet för att upprätthålla trygghet och studiero ska bedrivas finns i 15 kap. 15 § skolförordningen (2011:185) och 14 kap. 4 § gymnasieförordningen (2010:2039).

Det nuvarande andra stycket flyttas till ett nytt *tredje stycke*.

Det nuvarande tredje stycket flyttas till ett nytt *fjärde stycke* och ändras, så att det framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det upprätthållande arbetet, i stället för som hittills det förebyggande arbetet.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

Skolregler

5 §

Skolregler ska finnas för varje skolenhet inom förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Skolreglerna och hur de följs ska regelbundet följas upp. Orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras.

Rektorn beslutar om skolreglerna. Rektorn ansvarar också för att reglerna tas fram och för att det på skolenheten finns gemensamma rutiner och förhållningssätt i arbetet med skolreglerna.

Skolreglerna ska förankras hos eleverna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att det vid varje skolenhet ska finnas skolregler.

Av *första stycket* framgår att skolregler ska finnas för varje skolenhet inom förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Skolreglerna och hur de följs ska regelbundet följas upp. Orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras.

Skolregler motsvarar delvis det som hittills benämns ordningsregler. Skolregler ska dock i högre utsträckning än de nuvarande ordningsreglerna förmedla och förankra respekt för de lagar och andra regler som gäller i samhället. I det ingår att skolreglerna behöver gestalta förväntande bemötanden och beteenden gentemot varandra, samt regler om ansvar för sin egen och andras psykiska och fysiska arbetsmiljö. Reglerna ska vara skolgemensamma.

Av prop. 2009/10:165 s. 680 framgår att skolreglerna, som alltså hittills benämns ordningsregler, ska finnas som ett led i att upprätthålla trygghet och studiero, samt att förekomsten av sådana regler naturligtvis inte påverkar de befogenheter som rektorn och lärarna har, till exempel att vidta disciplinära åtgärder.

Regleringen om vilka skolformer som berörs motsvarar det som hittills anges i bestämmelsens fjärde stycke om att denna paragraf inte gäller för kommunal vuxenutbildning.

Av *andra stycket* framgår att rektorn beslutar om skolreglerna. Rektorn ansvarar också för att reglerna tas fram och för att det på skolenheten finns gemensamma rutiner och förhållningssätt i arbetet med skolreglerna. Regleringen motsvarar delvis det som hittills anges i bestämmelsens tredje stycke om att rektorn beslutar om ordningsregler.

Av *tredje stycket* framgår att skolreglerna ska förankras hos eleverna. Innebörden av att skolreglerna ska förankras hos eleverna är att eleverna ska få lämna synpunkter och förslag på de regler som tagits fram. Regleringen motsvarar delvis det som hittills anges i bestämmelsens andra stycke om elevernas medverkan i arbetet med ordningsregler.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

Konsekvensplan och förväntansdokument

5 a §

Skolreglerna ska innehålla en plan för konsekvenser vid överträdelser av reglerna.

Paragrafen, som är ny, anger att skolreglerna ska innehålla en plan för konsekvenser vid överträdelser av reglerna.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

5 b §

Ett förväntansdokument ska finnas för varje skolenhet.

Vårdnadshavare och elever ska varje termin informeras om innehållet i skolenhetens förväntansdokument.

Förväntansdokumentet ska innehålla en påminnelse om vårdnadshavares ansvar för en god fostran enligt 6 kap. föräldrabalken, information om konsekvenser av överträdelse av skolenhetens skolregler och information om hur skolenheten arbetar med regler och konsekvenser.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om förväntansdokument.

Av första stycket framgår att det ska finnas ett förväntansdokument för varje skolenhet.

Av andra stycket framgår att vårdnadshavare och elever varje termin ska informeras om innehållet i skolenhetens förväntansdokument.

Av tredje stycket framgår förväntansdokumentet ska innehålla en påminnelse om vårdnadshavares ansvar för en god fostran enligt 6 kap. föräldrabalken, information om konsekvenser av överträdelse av skolenhetens skolregler och information om hur skolenheten arbetar med regler och konsekvenser.

Av 6 kap. föräldrabalken framgår bland annat att barn har rätt till en god fostran och att den som har vårdnaden om ett barn ska se till att tillgodose barnets behov av en god fostran. Ett barn står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, om inte rätten har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare eller åt en tillfällig vårdnadshavare.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

6 §

Personalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Detta innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar.

En åtgärd enligt första stycket får vidtas om den står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Rektorn ska se till att det finns förutsättningar för skolans personal att vidta de tillfälliga och omedelbara åtgärder som krävs för att tillförsäkra eleverna och personalen trygghet och studiero.

Enligt de förutsättningar som anges i 7–23 §§ får det beslutas om utvisning ur undervisningslokalen, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig

placering utanför den egna skolenheten, avstängning och omhändertagande av föremål. Även sådana åtgärder får vidtas om de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Paragrafen reglerar befogenheter att omedelbart ingripa för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero.

I *andra och fjärde styckena* har ordet endast utgått, eftersom det framstår som överflödigt.

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att rektorn ska se till att det finns förutsättningar för skolans personal att vidta de tillfälliga och omedelbara åtgärder som krävs för att tillförsäkra eleverna och personalen trygghet och studiero.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

7 §

I grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan får en lärare eller en handledare som avses i 21 kap. 13 § visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av ett undervisningspass, om

1. eleven stör undervisningen eller på annat sätt uppträder olämpligt, och

2. eleven inte har ändrat sitt uppförande efter uppmaning från läraren eller handledaren.

I stället för vad som anges i första stycket 2 gäller att läraren eller handledaren får visa ut eleven ur undervisningslokalen utan att först ha uppmanat eleven att ändra sitt uppförande, när det är fråga om en allvarlig händelse där det förekommit hot eller våld eller kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567).

Om läraren eller handledaren inte är närvarande i undervisningslokalen får annan personal visa ut en elev från lokalen under motsvarande förutsättningar som anges i första stycket. I sådana fall ska läraren eller handledaren underrättas i efterhand.

Paragrafen reglerar befogenheter att visa ut en elev från undervisningslokalen.

I *andra stycket*, som är nytt, framgår att utvisning av en elev från undervisningslokalen får ske utan att eleven först har uppmanats att ändra sitt uppförande, när det är fråga om en allvarlig händelse där det förekommit hot eller våld eller kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen (2008:567).

Det nuvarande andra stycket flyttas till ett nytt *tredje stycke*.

Bestämmelsen tar sikte på de fall där undervisningen sker i ett klassrum eller liknande utrymme inomhus. Av prop. 2009/10:165 s. 682 framgår att vid undervisning på annat ställe, till exempel utomhus, får situationen lösas med stöd av de allmänna befogenheterna i 6 §. Det bör här erinras om att ansvaret för tillsynen av eleven enligt den allmänna tillsynsplikten fortfarande åligger skolan.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

12 §

I förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan får rektorn besluta att en elev ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp än den eleven annars hör till eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet om åtgärderna som gjorts efter en sådan utredning som avses i 9 § första stycket inte varit tillräckliga eller om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra de andra eleverna trygghet och studiero.

Ett beslut enligt första stycket får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 §. De förutsättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

Innan rektorn fattar ett beslut som innebär undervisning i en annan undervisningsgrupp ska rektorn bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen.

Elevens vårdnadshavare ska informeras om rektorns beslut.

En åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får inte gälla för en längre tid än *återstoden av pågående termin*.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar rektorn tillfälligt kan förlägga en elevs undervisning till en annan undervisningsgrupp eller på en annan plats inom samma skolenhet.

I *femte stycket* har en ändring förts in, som innebär att en åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket inte får gälla för en längre tid än återstoden av pågående termin. Längden på den tillfälliga omplaceringen kan till exempel bero på att det behöver utredas andra lösningar för eleven.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

13 §

Om åtgärder enligt 12 § inte är tillräckligt ingripande för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero eller inte är möjliga att genomföra, får rektorn besluta att en elev tillfälligt ska ges undervisning vid en annan skolenhet, på en annan plats inom huvudmannens organisation *eller på en akutskola*.

Ett beslut enligt första stycket får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 §. De förutsättningar som anges i 3 kap. för sådan undervisning behöver inte vara uppfyllda inför ett sådant beslut.

Innan rektorn fattar ett beslut som innebär undervisning i en annan undervisningsgrupp ska rektorn bedöma hur åtgärden kan påverka övriga elevers utbildning i den gruppen.

Ett beslut om tillfällig placering vid en annan skolenhet fattas gemensamt med rektorn vid den mottagande skolenheten.

Elevens vårdnadshavare ska informeras om ett beslut enligt första stycket innan placeringen genomförs.

En åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får gälla för en längre tid än fyra veckor *om det finns särskilda skäl. Åtgärden får dock som längst gälla för åtta veckor.*

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar rektorn tillfälligt kan förlägga en elevs undervisning utanför den skolenhet där eleven är placerad.

I *första stycket* har det lagts till att rektorn får besluta att en elev tillfälligt ska ges undervisning på en akutskola. Definitionen av en akutskola framgår av 1 kap. 3 §.

I *sjätte stycket* förs en ändring in, som innebär att en åtgärd som rektorn vidtagit med stöd av första stycket får gälla för en längre tid än fyra veckor om det finns särskilda skäl. Åtgärden får dock som längst gälla för åtta veckor. Sådana särskilda skäl kan till exempel vara att en bedömning görs att andra elevers trygghet och studiero inte kan anses garanteras eller att det ännu inte finns en färdig plan för återgång, eller för att olika insatser pågår som behöver avslutas. Det kan också handla om att det behöver utredas andra lösningar för eleven.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

13 a §

Det ska utarbetas en plan för att efter en tillfällig placering utanför den egna skolenheten enligt 13 § stödja elevens återgång till undervisning vid den skolenhet som efter den tillfälliga placeringen ska vara elevens ordinarie skolenhet.

Paragrafen, som är ny, reglerar att det ska utarbetas en plan för att efter en tillfällig placering utanför den egna skolenheten enligt 13 § stödja elevens återgång till undervisning vid den skolenhet som efter den tillfälliga placeringen ska vara elevens ordinarie skolenhet.

Av bestämmelsen följer att eleven efter den tillfälliga placeringen i vissa fall kan placeras vid en annan skolenhet än den skolenhet som eleven var placerad på innan den tillfälliga placeringen utanför skolenheten.

Möjlighet att utan tidsbegränsning placera en elev i grundskolan eller anpassade grundskolan vid en annan skolenhet regleras i 5 kap. 13 c §.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Neka tillträde till skolenheten

13 b §

Om åtgärder enligt 13 § inte är lämpliga och det föreligger synnerliga skäl med hänsyn till säkerheten och tryggheten för andra på skolenheten, får rektorn besluta att neka en elev tillträde till skolenheten. Eleven ska då få sin utbildning tillgodosedd genom fjärr- eller distansundervisning, utöver vad som är föreskrivet i 21 kap. 3–4 §§ och 22 kap. 5–9 §§ skollagen (2010:800).

Ett beslut enligt första stycket gäller tills vidare. Beslutet ska regelbundet följas upp och utvärderas. Rektorn ska upphäva beslutet när sådana synnerliga skäl som avses i första stycket inte längre föreligger.

Paragrafen, som är ny, reglerar en möjlighet att neka en elev tillträde till skolenheten.

I första stycket anges att om åtgärder enligt 13 §, det vill säga tillfällig placering utanför den egna skolenheten, inte är lämpliga och det föreligger synnerliga skäl med hänsyn till säkerheten och tryggheten för andra på skolenheten, får rektorn besluta att neka en elev tillträde till skolenheten. Eleven ska då få sin utbildning tillgodosedd genom fjärr- eller distansundervisning, utöver vad som är

föreskrivet i 21 kap. 3–4 §§ om när fjärrundervisning får användas i grundskolan, specialskolan eller sameskolan och i 22 kap. 5–9 §§ om när distansundervisning får användas i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan, samt om godkända utförare av distansundervisning.

Av 5 a kap. 1 a § skolförordningen (2011:185) eller i 4 a kap. 1 a § gymnasieförordningen (2010:2039) framgår att bestämmelserna om fjärrundervisning i de kapitlen inte gäller fjärrundervisning enligt paragrafen.

Att det ska föreligga synnerliga skäl för att åtgärden ska få vidtas kan exempelvis gälla att den aktuella eleven har samröre med organiserad brottslighet eller att det finns misstankar om att eleven har begått sexualbrott mot en annan elev. Det ska utifrån den aktuella situationen finnas en akut förestående risk för brottslig verksamhet vid skolenheten, eller en reell otrygghet för en eller flera andra elever.

I *andra stycket* anges att ett beslut enligt första stycket gäller tills vidare. Beslutet ska regelbundet följas upp och utvärderas. Rektorn ska upphäva beslutet när sådana synnerliga skäl som avses i första stycket inte längre föreligger.

Av 5 kap. 24 § framgår att ett beslut enligt paragrafen ska dokumenteras skriftligt och av 28 kap. 9 § framgår att ett beslut enligt paragrafen är överklagbart till allmän förvaltningsdomstol.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Placering utan tidsbegränsning vid en annan skolenhet

13 c §

Av 10 kap. 30 § andra stycket 2 och 11 kap. 29 § andra stycket 2 framgår att kommunen får flytta en elev och frånga vårdnadshavares önskemål om vid vilken skolenhet som en elev i grundskolan eller anpassade grundskolan ska vara placerad, om det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Paragrafen, som flyttas från 5 kap. 21 a §, reglerar en möjlighet att permanent placera en elev i grundskolan eller anpassade grundskolan på en annan skolenhet. Möjligheten avser endast en placering på en skolenhet inom huvudmannens egen organisation.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.14 §

I grundskolan, specialskolan och sameskolan får rektorn besluta att stänga av en elev helt eller delvis om eleven agerar på ett sådant sätt att andra elevers eller personals säkerhet bedöms vara hotad.

Rektorn får även besluta att stänga av en elev helt eller delvis om

1. åtgärder enligt 13 § inte är tillräckligt ingripande eller inte är möjliga att genomföra eller det finns särskilda skäl med hänsyn till elevens beteende, och

2. det är nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero.

Eleven ska *så långt det är möjligt* erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. *Rektorn avgör tidpunkt och former för hur sådan kompensation ska erbjudas. Av 10 kap. 5 §, 12 kap. 5 § respektive 13 kap. 5 § framgår den minsta totala undervisningstiden för en elev i grundskolan, specialskolan eller sameskolan.*

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första eller andra stycket.

Ett beslut om avstängning gäller omedelbart om inte annat beslutas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om möjligheten för rektorn att i grundskolan, specialskolan och sameskolan stänga av elever från utbildningen.

I *tredje stycket* förs en ändring in som innebär att eleven så långt det är möjligt ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. Rektorn avgör tidpunkten och formerna för hur sådan kompensation ska erbjudas.

I stycket förs även in en upplysning om att den minsta totala undervisningstiden för en elev i grundskolan, specialskolan eller sameskolan framgår av 10 kap. 5 §, 12 kap. 5 § respektive 13 kap. 5 §.

Erbjudandet av kompensation för missad undervisning ska alltså endast vara ”så långt det är möjligt”. Visserligen gäller samma regler om garanterad undervisningstid som för övriga elever även för en elev som varit avstängd, men det måste ändå finnas en reell möjlighet för skolan att kunna erbjuda kompensationsundervisning i praktiken. Detta kan innebära att eleven får sin kompensation exempelvis under ett lov.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

15 §

Ett beslut enligt 14 § får innebära avstängning endast under den tid som behövs för en skyndsam utredning av vilka andra åtgärder som kan behövas.

En elev får inte stängas av för en längre tidsperiod än *två veckor* och inte heller vid fler tillfällen än *tre* gånger per kalenderhalvår.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avstängningstid i grundskolan, specialskolan och sameskolan.

I *andra stycket* förs en ändring in som innebär att en elev inte får stängas av för en längre tidsperiod än två veckor, i stället för en vecka som hittills. I stycket för även en ändring in som innebär att en elev inte får stängas av vid fler tillfällen än tre gånger per kalenderhalvår, i stället för som hittills två gånger per kalenderhalvår.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

24 §

Om en åtgärd vidtagits enligt 12, 13, *13 b*, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 eller 23 §, ska den dokumenteras skriftligt av den som genomfört åtgärden. Om åtgärden rör omhändertagande av föremål enligt 22 §, gäller denna skyldighet endast om föremålet inte återlämnats efter lektionens slut.

Paragrafen reglerar en skyldighet att dokumentera vilka disciplinära och andra särskilda åtgärder som vidtagits enligt detta kapitel, där det inte redan i aktuell paragraf angetts att åtgärden ska vara skriftlig.

I paragrafen har skyldigheterna att skriftligt dokumentera åtgärderna kvarsittning och utvisning ur undervisningslokalen utgått, eftersom de kraven framstår som överflödiga.

I paragrafen har lagts till en skyldighet att skriftligt dokumentera en åtgärd enligt *13 b §* om att neka en elev tillträde till skolenheten.

Övervägandena finns i avsnitten 3.3 och 4.1.

7 kap.

17 §

En elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har *giltig frånvaro*.

Den obligatoriska verksamheten får omfatta högst 190 dagar per läsår och åtta timmar eller, i förskoleklassen och de två lägsta årskurserna, sex timmar per dag. Sådan verksamhet får inte förläggas till lördagar, söndagar eller andra helgdagar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter *om giltig frånvaro enligt första stycket och* om avvikelser från andra stycket för

1. elever i grundskolan, specialskolan och sameskolan som läser på en högre nivå och även i andra fall för elever i specialskolan, och
2. elever i anpassade grundskolan.

Om en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan utan *att ha giltig frånvaro* uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om närvaro i utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan eller sameskolan.

Första stycket har omformulerats, så att det framgår att en elev i angivna skolformer ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har *giltig frånvaro*.

I tredje stycket har ett bemyndigande förts in för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om *giltig frånvaro*. Sådana föreskrifter anges i 4 kap. 8–9 §§ skolförordningen (2011:185).

Fjärde stycket har omformulerats, så att det framgår att om en elev i angivna skolformer utan *att ha giltig frånvaro* uteblir från den obligatoriska verksamheten, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag. Sådana skäl kan vara till exempel att frånvaron avser elevens sista lektion före skoldagens slut.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

15 kap.

16 §

En elev i gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har *giltig frånvaro*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om giltig frånvaro enligt första stycket.

Om en elev i gymnasieskolan *utan att ha giltig frånvaro* uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

Vid upprepad eller längre frånvaro ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövt. Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om närvaro i utbildningen i gymnasieskolan.

Första stycket har omformulerats, så att det framgår att en elev i gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har *giltig frånvaro*.

Av andra stycket, som är nytt, framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om *giltig frånvaro* enligt första stycket. Sådana föreskrifter anges i 12 kap. 1–2 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

Det nuvarande *andra stycket* flyttas till ett nytt *tredje stycke*. Stycket har omformulerats, så att det framgår att om en elev i gymnasieskolan *utan att ha giltig frånvaro* uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

Det nuvarande *tredje stycket* flyttas till ett nytt *fjärde stycke*.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

18 kap.

16 §

En elev i anpassade gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har *giltig frånvaro*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om giltig frånvaro enligt första stycket.

Om en elev i anpassade gymnasieskolan *utan att ha giltig frånvaro* uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag.

Vid upprepad eller längre frånvaro ska rektorn, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds om det inte är obehövligt. Om förutsättningarna för en utredning om särskilt stöd enligt 3 kap. 7 § är uppfyllda ska även en sådan utredning inledas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om närvaro i utbildningen i anpassade gymnasieskolan.

Första stycket har omformulerats, så att det framgår att en elev i anpassade gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltig frånvaro.

Av *andra stycket*, som är nytt, framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om giltig frånvaro enligt första stycket. Sådana föreskrifter anges i 12 kap. 1–2 §§ gymnasieförordningen (2010:2039).

Det nuvarande *andra stycket* flyttas till ett nytt *tredje stycke*. Stycket har omformulerats, så att det framgår att om en elev i anpassade gymnasieskolan utan att ha giltig frånvaro uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag. Sådana särskilda skäl kan exempelvis vara att frånvaron avser elevens sista lektion före skoldagens slut.

Det nuvarande *tredje stycket* flyttas till ett nytt *fjärde stycke*.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

23 kap.*12 c §*

Uppgifter som avser undervisning på en akutskola enligt 5 kap. 13 § får inom grundskolan överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad.

Paragrafen, som är ny, reglerar att uppgifter som avser undervisning på en akutskola enligt 5 kap. 13 § inom grundskolan får överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet på entreprenad.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

28 kap.*9 §*

Beslut av en rektor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i fråga om

- 1. Nekande av tillträde till skolenheten enligt 5 kap. 13 b §,*
- 2. avstängning av en elev enligt 5 kap. 14, 17 eller 19 §, och*
- 3. befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen enligt 7 kap. 19 §.*

Paragrafen reglerar vilka beslut av en rektor som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I paragrafen förs en ändring in som innebär att ett beslut om att neka en elev tillträde till skolenheten enligt 5 kap. 13 b § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I likhet med en avstängning är ett beslut om att neka en elev tillträde till skolenheten att betrakta som en akut åtgärd i undantagsfall. I prop. 2009/10:165 s. 576 anges, att eftersom ett beslut om avstängning är att betrakta som en akut åtgärd ska det som regel gälla omedelbart, det vill säga beslutet gäller även om det överklagas. Detsamma ska gälla för ett beslut om att neka en elev tillträde till skolenheten.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2026. Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Referenser

Författningar

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Regeringsform (1974:152).

Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Skollag (2010:800).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Diskrimineringslag (2008:567).

Skollag (1985:1100). *Upphävd.*

Skadeståndslag (1972:207).

Föräldrabalk (1949:381).

Förordning (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team.

Förordning (2023:117) om statsbidrag för personalkostnader för akutskolor, speciallärare och elevhälsan.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förordning (2020:833) om skolenhetsregister.

Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt kunskapsutveckling.

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

- Förordning (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.
- Skolförordning (2011:185).
- Förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Gymnasieförordning (2010:2039).
- Förordning (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med en plan mot kränkande behandling.
- Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.
- Förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet.
- Författningssamlingsförordningen (1976:725).
- Förordning (SKOLFS 2013:148) om läroplan för anpassade gymnasieskolan.
- Förordning (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.
- Förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för anpassade grundskolan.
- Förordning (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.
- Förordning (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklasser och fritidshemmet i vissa fall.
- Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:22) om insamling av uppgifter till skolenhetsregistret.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet.
- Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:34) om att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan.
Upphävda genom Skolverkets beslut (SKOLFS 2020:62).

Förarbeten

- Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025.*
- Prop. 2021/22:160 *Skolans arbete med trygghet och studiero.*
- Prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad.*
- Prop. 2017/18:218 *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet.*
- Prop. 2017/18:183 *En gymnasieutbildning för alla.*
- Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.*
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2006/07:69 *Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan.*
- Prop. 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.*
- Prop. 2001/02:14 *Hälsa, lärande och trygghet.*
- Prop. 2000/01:68 *Ersättning för ideell skada.*
- Prop. 1992/93:220 *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*
- SOU 2024:28 *Offentlighetsprincipen eller insynslag – Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet.*
- SOU 2024:17 *Skolor mot brott.*
- SOU 2023:21 *Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar.*
- SOU 2020:79 *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade område.*
- SOU 2016:94 *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*
- SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*
- SOU 2002:121 *Skollag för kvalitet och likvärdighet.*
- SOU 1992:94 *Skola för bildning.*
- DS 2021:13 *Nationell plan för trygghet och studiero.*
- DS 2009:25 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Rättspraxis

NJA 2020 s. 578.

NJA 2016 s. 596.

NJA 2009 s. 776.

NJA 1988 s. 586.

Högsta förvaltningsdomstolen dom i mål 1593–19.

Förvaltningsrättens i Stockholm dom i mål nr 28848–19.

Skolinspektionen beslut dnr SI 2020:8728.

Skolinspektionens beslut dnr SI 2017:5447.

Nordiska rättskällor

Danmark

Undervisningsmiljølov.

Folkeskoleloven.

Bekendtgørelse om fremme af god orden i folkeskolen.

Bekendtgørelse om studie- og ordensregler m.v. i de gymnasiale uddannelser.

Finland

Diskrimineringslag.

Lag om grundläggande utbildning.

Lag om elev- och studerandevård.

Island

On the Integration of Services in the Interest of Children's Prosperity.

Lag om grundskolan (grunnskólalögin).

Lag om gymnasieskolan (framhaldsskólalögin).

Förordning om ansvar och skyldigheter för medlemmar i skolgemenskapen i grundskolan (reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum).

Förordning om ansvar och skyldigheter för medlemmar i skolgemenskapen i gymnasieskolan (reglugerð um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í framhaldsskólum).

Föreskrift om verksamheten vid yrkesrådet om mobbning i grund- och gymnasieskolan.

Norge

Likestillings- og diskrimineringsloven.

Opplæringslova.

Prop. 62 L (2023–2024).

Övriga publikationer

Arbetsmiljöverket, 2024, *Hot och våld mot lärare, andra yrkesgrupper och elever inom skolväsendet*, rapport 2024/010802.

Bailey, Meland, Brion-Meisels & Jones, 2019. *Getting developmental science back into schools: Can what we know about self-regulation help change how we think about “no excuses”?*

Barn- och elevombudet, 2024, *Vad kan kränkande behandling vara?* <https://beo.skolinspektionen.se/krankande-behandling/vad-ar-krankande-behandling/>. Hämtad den 25 november 2024.

Barow, Johansson, Hallgren & Jonasson, Göteborgs universitet, 2024, *Forskningsprojektet Vägen mot samverkan för bildning i anpassad grundskola: I spänningsfältet mellan undervisning, omsorg, fysio- och arbetsterapi*.

Bear, 2020, *Improving school climate: Practical strategies to reduce behavior problems and promote social and emotional learning*.

Bokkel, Roorda, Maes, Verschueren & Colpin, 2021, *The Role of Affective Teacher – Student Relationships in Bullying and Peer Victimization*.

- Brottförebyggande rådet, 2024, *Hot och våld mot elever i skolmiljö – Om utvecklingen, vilka som utsätts och överlappning med mobbing*, kortanalys 1/2024.
- Brottförebyggande rådet, 2024a, *Grovt våld i skolan – En beskrivning av omfattning, karaktär och utveckling fram till och med 2022*.
- Brottsförebyggande rådet 2024b, *Skolundersökningen om brott 2023. Om utsatthet för och delaktighet i brott*. Rapport 2024:10.
- Brottförebyggande rådet, 2023, *Skolfaktorers betydelse för elevers utsatthet för hot och våld i skolmiljö – En statistisk analys utifrån Skolundersökningen om brott*.
- Brottförebyggande rådet, 2020, *Skolundersökningen om brott 2019*.
- Brottförebyggande rådet, 2018, *Skolundersökning om brott 2017*.
- Bölte, Karolinska institutet, 2024, *Många med hög frånvaro har NPF*. <https://www.habilitering.se/kunskap-och-stod/temasidor/skola-och-npf/manga-med-hog-franvaro-har-npf/>. Hämtad den 25 november 2024.
- Børne- og undervisningsministeriet, 2024a, *Eleotrivsel – grundskole* <https://uddannelsesstatistik.dk/Pages/Topics/19.aspx>. Hämtad den 25 november 2024.
- Børne- og undervisningsministeriet, 2024b, *Eleotrivsel – gymnasiale udd.* <https://uddannelsesstatistik.dk/Pages/Topics/146.aspx>. Hämtad den 25 november 2024.
- Castro m. Fl., 2015, *Parental involvement on student academic achievement: A meta-analysis*.
- Chen, Yang, 2019, *Revisiting the effects of project-based learning on students' academic achievement: A meta-analysis investigating moderators*.
- Cheng, Hitt, Kisida & Mills, 2017, *“No Excuses” Charter Schools*.
- Cornelius-White, 2007, *Learner-Centered Teacher-Student Relationships Are Effective*.
- Corcoran, Cheung, Kim & Xie, 2018, *Effective universal school-based social and emotional learning programs for improving academic achievement*.
- Dagens samhälle, 2023, *Frånvarostatistiken på gymnasiet ger fel bild*. <https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/franvarostatistiken-pa-gymnasiet-ger-fel-bild/>. Hämtad den 25 november 2024.

- Dahlstrand, Lunds universitet, 2012, *Kränkning och upprättelse – En rättssociologisk studie av kränkningersättning till brottsoffer*.
- Danmarks Evalueringsinstitut, 2019a, *Inspiration til arbejde med elevtrivsel*.
- Danmarks Evalueringsinstitut, 2019b, *Elevtrivsel på de gymnasiale uddannelser*. <https://eva.dk/udgivelser/2019/jan/elevtrivsel-paa-de-gymnasiale-uddannelser>. Hämtad den 25 november 2024.
- Dansk Center for Undervisningsmiljø, 2024a, *Metodehåndbog: 30 nye veje til bedre trivsel*.
- Dansk Center for Undervisningsmiljø, 2024b, *Mobning*. <https://dcum.dk/populaere-temaer/mobning/>. Hämtad den 25 november 2024.
- Dansk Center for Undervisningsmiljø, 2024c, *Klageadgang*. <https://dcum.dk/nkmm/>. Hämtad den 25 november 2024.
- Det Kriminalpræventive Råd, 2024, *Skole og uddannelse*. <https://dkr.dk/ungdomskriminalitet/skole-og-uddannelse>. Hämtad den 25 november 2024.
- Diskrimineringsombudsmannen, 2024, *Förekomst av diskriminering 2024 Årlig rapport från Diskrimineringsombudsmannen, rapport 2024:2*.
- Endedijk, Breeman & Mainhard, 2021, *The Teacher's Invisible Hand: A Meta-Analysis of the Relevance of Teacher – Student Relationship Quality for Peer Relationships and the Contribution of Student Behavior*.
- Enkvist & Scheutz, 2021, *Avstängning av elever och rätten till utbildning i Barnkonventionen och skolan*.
- Epinion, 2020, *Evaluering af antimobbebestemmelser og Den Nationale Klageinstans mod Mobning*.
- Epinion, 2017, *Evaluering af Center for Elevrådgivning – Elevtelefonen*.
- Erdem & Kaya, 2024, *The relationship between school and classroom climate, and academic achievement*.
- Expósito-Casas, López-Martín, Lizasoain, Navarro-Asencio & Gaviria, 2015, *Parental involvement on student academic achievement*.

- Forsell, Umeå universitet, 2020, "*Man är ju typ elev, fast på avstånd*": *problematiske skolfrånvaro ur elevers, föräldrars och skolpersonals perspektiv*.
- Friends, 2024, *Friendsrapporten 2024: Mobbning och skolprestation*.
- Fry, Fang, Elliott, Casey, Zheng, Li, Florian & McCluskey, 2018, *The relationships between violence in childhood and educational outcomes: A global systematic review and meta-analysis*. *Child Abuse & Neglect*.
- Föräldranätverket Rätten till Utbildning, 2023, *Antalet hemmasittare har ökat lavinartat från 8 500 elever till 17 000 elever på fyra år*, pressmeddelande.
- Golann & Torres, 2018, *Do no-excuses disciplinary practices promote success?*
- Göktaş & Kaya, 2023, *The Effects of Teacher Relationships on Student Academic Achievement*.
- Hattie, 2023, *Visible learning: The sequel: A synthesis of over 2,100 meta-analyses relating to achievement*.
- Hellström, Thornberg & Espelage, 2021, *Definitions of bullying*. In P.K. Smith & J. O'Higgins Norman (Eds.), *The Wiley-Blackwell handbook of Bullying: A comprehensive and international review of research and intervention*.
- Håkansson, & Sundberg, 2012, *Utmärkt ledarskap i skolan: Forskning om att leda för elevers måloppfyllelse*.
- Institutet för hälsa och välfärd, 2023, *Grundläggande utbildning: Hela landet 2023*.
<https://teaviisari.fi/teaviisari/sv/tulokset?view=PkOPP>.
Hämtad den 25 november 2024.
- Institutet för hälsa och välfärd, 2023b, *Resultat av enkäten Hälsa i skolan 2017–2023, Åk 4–5 i den grundläggande utbildningen*.
https://sampo.thl.fi/pivot/prod/sv/ktk2/lapset/fact_ktk2_lapset?&row=measure-878980&row=952647L&column=alue-886778.&column=vuosi-952479&column=taustatekija-888288&column=sp-888243&fo. Hämtad den 25 november 2024.

- Institutet för hälsa och välfärd, 2023c, *Tidsserier 2006–2023 åk 8–9 i grundl. utb., gymnasiet, yrkesläroanstalterna*.
https://sampo.thl.fi/pivot/prod/sv/ktk2/nuoret/fact_ktk2_nuoret?&row=952513L&row=952810L&column=alue-886778.&column=vuosi-952479.&column=ka-987089&column=taustatekija-888288&column=sp-888243&fo. Hämtad den 25 november 2024.
- Jarl, Blossing & Andersson, 2017, *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*.
- Jeynes, 2016, *The Relationship Between Parental Involvement and African American School Outcomes*.
- Jeyne, 2016, *The Relationship Between Parental Involvement and Latino Student Outcomes*.
- Jämställdhetsmyndigheten, 2023, *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd*, 2023:15.
- Jämställdhetsmyndigheten, 2022, *Bortförda barn och unga*, 2022:25.
- Krause & Smith, 2022, *Peer Aggression and Conflictual Teacher-Student Relationships*.
- Krowka, Hadd & Masrx, 2017, “No excuses” charter schools for increasing math and literacy achievement in primary and secondary education.
- Kvartal, 2021, *All skolfrånvaro kan vara av ondo*.
<https://kvartal.se/artiklar/skolfranvaro-ar-en-del-av-svensk-skolas-problem/>. Hämtad den 25 november 2024.
- Kärnä, Voeten, Little, Poskiparta, Kaljonen & Salmivalli, 2011, *A large-scale evaluation of the KiVa antibullying program: grades 4–6*.
- Lamboy & Lu, 2017, *The pursuit of college for all: Ends and means in “no excuses” charter schools*.
- Lee & Gage, 2020, *Updating and expanding systematic reviews and meta-analyses on the effects of school-wide positive behavior interventions and supports*.
- Lei, Wang & Xie, 2022, *Teacher-student relationship and academic achievement in China*.
- Lei, Cui & Chiu, 2016, *Affective Teacher — Student Relationships and Students' Externalizing Behavior Problems*.

- Lindquist, Expressen, 2024, *Barnen försvinner – men pengar rullar in*.
<https://www.expressen.se/ledare/linnea-lindquist/barnen-forsvinner-men-pengar-rullar-in/>. Hämtad den 25 november 2024.
- Läraryrket, 2021, *När tryggheten brister, en rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildning*.
- Lärarnas riksförbund, 2021, *Håll käften kärring*.
- Mager, Nowak, 2012, *Effects of student participation in decision making at school. A systematic review and synthesis of empirical research*.
- Menntamálastofnun. 2024. Viðbrögð og vinnuferli við einelti og samskiptavanda. Fagráð eineltismála í grunn- og framhaldsskólum.
- Mennta- og barnamálaráðuneytið, 2022, *Farsæld barna*.
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzFhM2Q1ZTQ0WU0Zi00MjdLWE4MjQtYzBhOGNhOTQ5YzhmIiwidCI6ImRlZmYyNGJiLTlwODktNDQwMC04YzhmLWY3MWU2ODAzNzhiMiIsImMiOiJh9>. Hämtad den 25 november 2024.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2021, *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar*.
- Ma, X., Shen, J., Krenn, H.Y. et al., 2016, *A Meta-Analysis of the Relationship Between Learning Outcomes and Parental Involvement During Early Childhood Education and Early Elementary Education*.
- Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, 2020, *Elevernes læring, trivsel og oplevelser af undervisningen i folkeskolen – En evaluering af udviklingen i reformårene 2014–2018*.
- Nationella Centret för Utbildningsutvärdering, 2023, *Utvärdering av metoder som förebygger mobbning och ökar välbefinnande och arbetsro. Centrala resultat om sju utvärderade metoder. Sammanfattningar 2:2023*.
- Norges regering, 2023, *Styrkar leseopplæringa og arbeidet mot mobbing i skulen*, pressmeddelande.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrkar-leseopplaringa-og-arbeidet-mot-mobbing-i-skulen/id2997096/>.
Hämtad den 25 november 2024.
- NTNU Samfunnsforskning AS, 2024, *Mobbing på skolen – Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2023/24*.

- Partnerskapmotmobbing.no, 2024.
- Pinquart & Gerke, 2019, *Associations of Parenting Styles with Self-Esteem in Children and Adolescents*.
- Pinquart, 2017, *Associations of parenting dimensions and styles with externalizing problems of children and adolescents*.
- Pinquart, 2015, *Associations of Parenting Styles and Dimensions with Academic Achievement in Children and Adolescents*.
- Ramböll, 2022. Følgeforskningsprogrammet til gymnasiereformen. Sjette delrapport.
- Refors Legge, 2021, Stockholms universitet, *Skolans skyldighet att förhindra kränkande behandling av elever* Doktorsavhandling i rättsvetenskap med inriktning mot offentlig rätt.
- Regeringen 2024a, *Bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet*, dir. 2024:48.
- Regeringen, 2024c, *Vetenskapligt råd ska verka för att Skolverkets arbete ska vila på vetenskaplig grund*. Pressmeddelande. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/11/vetenskapligt-rad-ska-verka-for-att-skolverkets-arbete-ska-vila-pa-vetenskaplig-grund/>. Hämtad den 25 november 2024.
- Regeringen, 2024d, *Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för mindre enskilda huvudmän i skolväsendet*, U2024/01169.
- Regeringen, 2024e, *Uppdrag att förbereda inför en socialtjänstdataregisterlag*.
- Regeringen, 2024f, *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Jämställdhetsmyndigheten*.
- Regeringen, 2024g, *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten*.
- Regeringen, 2024h, *Många nya skolsociala team med regeringens satsning*. Pressmeddelande. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/10/manga-nya-skolsociala-team-med-regeringens-satsning/>. Hämtad den 25 november 2024.
- Regeringen, 2024i, *Otryggheten i skolan ökar. Powerpointpresentation från pressbriefing om nytt index*.
- Regeringen, 2023a, *En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna*, dir. 2023:173.

- Regeringen, 2023b, *Likvärdiga betyg och meritvärden*, dir. 2023:95.
- Regeringen, 2023c, *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter*, dir. 2023:146.
- Regeringen, 2023d, *En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare* dir. 2023:72.
- Regeringen, 2023e, *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk*.
- Regeringen 2023f, *Uppdrag om stöd, kartläggning och uppföljning1 av skolsociala team*.
- Regeringen 2021, *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*, U2021/03837.
- Regeringen, 2020, *Uppdrag att ta fram ett förslag till en nationell plan för skolans arbete med trygghet och studiero*, U2020/00707/S.
- Regeringen, 1998, Ds 1998:43, *Myndigheternas föreskrifter*.
- Riksförbundet Attention, 2024a, *Attentions skolrapport 2024 – ”För höga krav och för lite stöd”*.
- Riksförbundet Attention, 2024b, *Vägar ur problematisk frånvaro – Goda exempel från verksamheter och ungas egna berättelser*.
- Riksrevisionen, 2024, *Skolans vetenskapliga grund*,
<https://www.riksrevisionen.se/granskningar/pagaende-granskningar/skolans-vetenskapliga-grund.html>.
Hämtad den 25 november 2024.
- Roorda, Jak, Zee, Oort, Koomen & Dowdy, 2019, *Affective Teacher – Student Relationships and Students' Engagement and Achievement*.
- Roorda, Koomenand & Oort, 2011, *The Influence of Affective Teacher – Student Relationships on Students' School Engagement and Achievement*.
- Sabornie & Espelage, 2023, *Handbook of classroom management*.
- Samuelsson m.fl., 2024, *Undervisning med uppseendeväckande brister – så blev den signifikant bättre*.
- Samuelsson, 2021, *Att vara viktig på riktigt*.
- Schultz, 2008, *Kritik mot kränkingsbegreppet*. Svensk juristtidning.
- Skolforskningsinstitutet, 2021, *Främja studiero i klassrummet-lärares ledarskap*. Systematisk forskningssammanställning, 2021:02.

- Skolinspektionen, 2024a, *Årsrapport 2023 Iakttagelser och erfarenheter från året som gått*, dnr: 2024:1192.
- Skolinspektionen, 2024b, *Likvärdig bedömning och betygssättning Regeringsuppdrag om huvudmäns och skolors arbete med likvärdiga bedömningar och betyg 2021–2024. Redovisning av regeringsuppdrag U2021/04942*, dnr 2023:7451.
- Skolinspektionen, 2020, *Skolors arbete med trygghet och studiero. En tematisk analys utifrån beslut fattade inom regelbunden kvalitetsgranskning 2018–2019*, dnr 2020:1360.
- Skolinspektionen, 2016, *Skolans arbete för att säkerställa studiero. Det räcker inte att det är lugnt, eleverna måste lära sig något också*, dnr 2015:1405.
- Skolverket, 2024a, *Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor. Skolverkets aktuella analyser*, rapport 2024:1.
- Skolverket 2024b, *Till dig som är vårdnadshavare Ditt inflytande över ditt barns utbildning*.
- Skolverket 2024c, *Samverkan med föräldrar och vårdnadshavare – en teoretisk modell*.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/utveckla-skolans-samverkan-med-hem-och-varnads-havare/samverkan-med-foraldrar-och-varnads-havare---en-teoretisk-modell>. Hämtad den 25 november 2024.
- Skolverket 2024d, *Stöd för ledarskap i undervisningen*.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/stod-for-ledarskap-i-undervisningen>. Hämtad den 25 november 2024.
- Skolverket, 2024e, *Avlasta lärare med lärarassistenter och andra kompetenser*. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/avlasta-larare-med-lararassistenter-och-andra-kompletterande-kompetenser>. Hämtad den 25 november 2024.
- Skolverket, 2024f, *Starta och bedriva akuttskola*.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/starta-och-bedriva-akuttskola>. Hämtad den 25 november 2024.

- Skolverket 2024g, *Nationell kartläggning av elevfrånvaron 2023 – De obligatoriska skolformerna*, rapport 2024:12.
- Skolverket, 2024h, *Rekommendationer för arbetet med att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro*
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/rekommendationer/rekommendationer-framjarvaro-och-forebygga-franvaro>.
Hämtad den 25 november 2024.
- Skolverket, 2024i, *TIMSS 2023 Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*.
- Skolverket 2024j, *Stärk elevers delaktighet och inflytande i utbildningen*. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/vardegrund-och-arbetsmiljo/stark-elevers-delaktighet-och-inflytande-i-utbildningen>.
Hämtad den 9 december 2024.
- Skolverket, 2024k, *Skolverkets officiella statistik om barn/elever i samtliga skolformer riksnivå, tabell 1 förskole- och skolenheter/fritidshem, läsåret 2023/24*.
- Skolverket, 2024l, *Skolverkets officiella statistik om respektive skolform, tabell 2, läsåret 2023/24*.
- Skolverket, 2023, *Skolans roll i det brottsförebyggande arbetet*.
Rapport 2023:10.
- Skolverket, 2023a, *Fysiska ingripanden och disciplinära åtgärder*.
Rapport 2023:13.
- Skolverket, 2022a, *Skapa trygghet för lärande – om skolans arbete mot mobbning, trakasserier och kränkande behandling*.
- Skolverket, 2022b, *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet Slutredovisning*, Rapport 2020:1056.
- Skolverket, 2021, *Nationell kartläggning av elevfrånvaro – De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan*, Rapport 2021:10.
- Skolverket, 2020, *Redovisning av regeringsuppdrag. Förslag på hur Statens skolverk och Statens skolinspektion ska få tillgång till nödvändig information för sina verksamheter*, dnr 2020:1060.
- Skolverket, 2018, *Ordningsregler och disciplinära åtgärder. En kartläggning av skolors arbete*. Rapport 471.

- Skolverket, 2012a, *Arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan – för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.*
- Socialstyrelsen och Skolverket, 2024, *Skolsociala team Delredovisning av regeringsuppdrag 2023–2024.*
- Socialstyrelsen och Skolverket, 2023, *Vägledning för elevhälsan (uppdatering).*
- Statskontoret, 2021, *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport 2021:2. Dnr 2019/87–5.*
- Statistiska centralbyrån, 2024, *Förutsättningar för att samla in nya skoldata från systemleverantörer. Återrapportering av ett regeringsuppdrag.*
- Statistiska centralbyrån, 2023, *Lönestatistik per yrke (SSYK 2012), uppgift om genomsnittlig månadslön inom kommuner 2023, riksnivå.*
- Sveriges lärare, 2023, *Den skadliga konkurrensen - så slår kundorienteringen mot skolan.*
- Sungwon, 2022, *Fifty years of parental involvement and achievement research: A second-order meta-analysis*, Educational Research review.
- Tao, Meng, Gao & Yang, 2021, *Perceived teacher support, student engagement, and academic achievement.*
- Tan, Lyu & Peng, 2019, *Academic Benefits from Parental Involvement are Stratified by Parental Socioeconomic Status.*
- Thornberg, 2011, *Forskning om effektiva skolor. Med ansiktet vänt mot Europa: Perspektiv på skolutveckling.*
- Thornberg, 2010, Linköpings universitet, *A study of children's conceptions of school rules by investigating their judgements of transgressions in the absence of rules.*
- Thornberg, 2006, Linköpings universitet, *Värdepedagogik i skolans vardag: interaktivt regelarbete mellan lärare och elever.*

- Unesco, 2023, *Defining school bullying and its implications on education, teachers and learners*.
<https://www.unesco.org/en/articles/defining-school-bullying-and-its-implications-education-teachers-and-learners>.
Hämtad den 25 november 2024.
- Utbildningsstyrelsen, 2023a, *Ingripande vid mobbning, trakasserier, diskriminering och våld*.
<https://www.opf.fi/sv/utveckling/ingripande-vid-mobbning-trakasserier-diskriminering-och-vald>.
Hämtad den 25 november 2024.
- Utbildningsstyrelsen, 2023b, *Förebyggande av mobbning, trakasserier, diskriminering och våld*. <https://www.opf.fi/sv/sag-nej-till-allt-vald>. Hämtad den 25 november 2024.
- Utbildningsstyrelsen, 2021a, *Förekomsten av mobbning bland barn och unga*.
- Utbildningsstyrelsen, 2021b, *Förekomsten av våld bland barn och unga*.
- Utbildningsstyrelsen, 2021c, *Förekomsten av trakasserier bland barn och unga*.
- Utbildningsstyrelsen, 2016, *Utarbetande av ordningsregler, anvisning 1/012/2016*.
- Utdanningsdirektoratet, 2024a, *Skolemiljø*.
<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/>.
Hämtad den 25 november 2024.
- Utdanningsdirektoratet, 2024b, *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnoppleringen*.
<https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/?lang=nob>.
Hämtad den 25 november 2024.
- Utdanningsdirektoratet, 2024c, *Tiltak i skolemiljø saker*.
<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/arbeid-med-aktivitetsplikten/tiltak-i-skolemiljosaker/>.
Hämtad den 25 november 2024.
- Utdanningsdirektoratet, 2024e. *Hvordan forebygge og håndtere alvorlige hendelser i barnehage og skole?*
<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/veileder-i-beredskapsplanlegging/>.
Hämtad den 25 november 2024.

- Utdanningsdirektoratet, 2024f, *Elevundersøkelsen – resultater*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/elevundersokelsen/>.
Hämtad den 25 november 2024.
- Utdanningsdirektoratet, 2022a. *Høy trivsel og godt læringsmiljø, men flere forteller om mobbing og lav motivasjon*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/hoy-trivsel-og-godt-laringsmiljo-men-flere-elever-rapporterer-om-mobbing-og-lav-motivasjon/trivsel-og-mobbing/>.
Hämtad den 25 november 2024.
- Utdanningsdirektoratet, 2022b. *Trygt og godt barnehage- og skolemiljø – svar på oppdrag 2022–041*. <https://www.udir.no/om-udir/udirs-svar-pa-oppdrag-fra-kunnskapsdepartementet/udir-anbefaler-tiltak-for-a-styrke-barnehage-og-skolemiljo/trygt-og-godt-barnehage-og-skolemiljo/1.-innledning#1.2.1--deloppdrag-2-mobbeombudsordningen>.
Hämtad 25 november 2024.
- Utdanningsdirektoratet, 2021, *Rammeplan for skolefritidsordningen*.
- Undervisnings- og kulturministeriet, 2021, *Åtgärdsprogram för förebyggande av mobbning, våld och trakasserier inom småbarns-pedagogiken, skolorna och läroanstalterna*.
- Wang, Degol, Amemiya, Parr & Guo, 2020, *Classroom climate and children's academic and psychological wellbeing*. A systematic review and meta-analysis, *Developmental Review*, 57, Artikel 100912.

Kommittédirektiv 2023:154

Varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan

Beslut vid regeringssammanträde den 2 november 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå åtgärder för ett stärkt ledarskap och ett effektivare arbete med trygghet och studiero i skolan. Syftet är att åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan genom flera samverkande åtgärder. Utredaren ska också lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag som innebär att rektorns ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero skrivs in i skollagen (2010:800),
- föreslå hur tillfälliga omplaceringar och avstängningar vid behov kan möjliggöras i fler fall och för längre tid,
- föreslå åtgärder som säkerställer att nolltolerans råder mot alla former av trakasserier och kränkande behandling, inklusive mobbing, i skolan,
- lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister som möjliggör systematiska uppföljningar av elevers skolfrånvaro, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

Mer behöver göras för att få ordning i skolan och i klassrummen

Skolan ska ge eleverna goda förutsättningar för lärande och utveckling. En skolmiljö som präglas av trygghet och studiero är en av de viktigaste förutsättningarna för att elever ska kunna inhämta och utveckla kunskaper. Det är också en av de viktigaste faktorerna för att öka läraryrkets attraktivitet. Alla skolor präglas dock inte av en sådan miljö i dag.

Otryggheten i den svenska skolan har ökat och sett över tid är utvecklingen negativ. Undersökningar visar att det är en minoritet av eleverna i grundskolan som upplever att det ofta eller alltid råder arbetsro på lektionerna. Vidare uppger lärarna i högre utsträckning än tidigare att de får lägga en stor del av sin undervisningstid på att upprätthålla ordning i klassrummet (se t.ex. 10 år av elevers röster, Skolenkäten 2010–2020, Skolinspektionen 2021 och Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023). Stökiga elever och klasser är ett av skolans största arbetsmiljöproblem och hot och våld är också vanligt förekommande. Problemen har identifierats i såväl grundskolan som i gymnasieskolan (se t.ex. rapporten Håll käften kärring, Sveriges Lärare [tidigare Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet] 2021 och statistik från Arbetsmiljöverket över anmälningar om hot och våld i grund- och gymnasieskolan). Det är sammantaget uppenbart att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Uppdraget omfattar i första hand förskoleklassen, grundskolan, den anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan (de obligatoriska skolformerna), fritidshemmet samt gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan. I vissa delar kan det vara lämpligt att även andra skollagsreglerade verksamheter omfattas. Tidigare genomförda utredningar på området kan utgöra en värdefull del av kunskapsunderlaget för arbetet framåt.

Av den sakpolitiska överenskommelse som har slutits mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (det s.k. Tidö-avtalet) framgår att de reformer som ska genomföras inom området trygghet och arbetsro i skolan innefattar att stärka rektorns och lärarens ansvar och befogenheter, tydligare ordningsregler, tryggare skolmiljöer och ökade insatser till särskilt våldsamma elever.

Uppdraget att föreslå hur rektorns och lärarens ansvar kan stärkas

Hur kan rektorns ansvar för trygghet och studiero förtydligas?

Huvudmannens ansvar för att säkerställa att det på en skolenhet bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero förtydligades i skollagen 2022 (5 kap. 3 §). För en kommunal skola är kommunen huvudman och för en fristående skola är vanligen en juridisk person huvudman. Rektorns ansvar i fråga om trygghet och studiero framgår dock i nuläget inte av skollagen. Där emot framgår det av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan att rektorn inom givna ramar har ett särskilt ansvar för att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Detta gäller inte enligt läroplanen för vuxenutbildningen och möjligheten att leda verksamheten skiljer sig något åt mellan rektorer för kommunal vuxenutbildning (komvux) och övriga rektorer.

En framgångsfaktor i skolors arbete för trygghet och studiero är att rektor och skolledning tar ansvar för och driver arbetet framåt. Grundskolor vars ledning prioriterar trygghetsarbetet har exempelvis en lägre förekomst av mobbning än skolor där det inte prioriteras (se t.ex. Skolors arbete med trygghet och studiero, Skolinspektionen 2020). Det finns därför skäl att slå fast rektorns ansvar för att upprätthålla tryggheten och studieron även i skollagen. Huvudmannen, som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med alla bestämmelser som gäller för utbildningen (2 kap. 8 § skollagen), ska dock givetvis även fortsättningsvis ha det yttersta ansvaret för att rektorn har förutsättningar för att genomföra sitt uppdrag och också genomför det.

Utredaren ska därför

- lämna författningsförslag som innebär att rektorns ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero skrivs in i skollagen för de obligatoriska skolformerna, fritidshemmet, gymnasieskolan, den anpassade gymnasieskolan och, om det anses följdiriktigt, även för komvux.

Hur kan lärarens ansvar för undervisningen förtydligas?

Utöver rektorernas ansvar för trygghet och studiero betonas även såväl lärarnas som elevernas ansvar i nämnda läroplaner. Forskning visar att lärarna är den enskilt viktigaste faktorn för kvaliteten i undervisningen i skolan och därmed avgörande för elevers lärande och utveckling. Det är läraren som utifrån sin profession har kompetens och ansvar för att säkerställa att samtliga delar av det centrala innehållet behandlas i undervisningen och att det finns ett tillräckligt underlag för att bedöma elevernas kunskaper. Vidare ger en välplanerad och strukturerad undervisning goda förutsättningar för studiero (Skolans arbete med trygghet och studiero, prop. 2021/22:160). Lärares ledarskap är en grundbult för att skapa studiero i klassrummet och för att bedriva en effektiv undervisning. Hur lärare utövar sitt ledarskap påverkar inte bara elevers skolprestationer utan även hur elever mår och hur de agerar gentemot varandra i skolan, vilket även inkluderar kränkningar (Skapa trygghet för lärande, Skolverket 2022).

Det framgår av skollagen att undervisning är processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare mot utbildningens mål och att en legitimerad lärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver (1 kap. 3 § och 2 kap. 15 §). Det framgår dock samtidigt av skollagen att eleverna bl.a. ska ges inflytande över utbildningen. De ska fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem (4 kap. 9 §). I läroplanerna för de obligatoriska skolformerna anges bl.a. att eleverna kan utveckla sin förmåga att utöva inflytande och ta ansvar genom att delta i planering och utvärdering av den dagliga undervisningen och få välja kurser, ämnen, teman och aktiviteter. Vidare ska läraren bl.a. svara för att alla elever får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll samt se till att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad. Av dessa läroplaner samt läroplanerna för gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan framgår också att läraren tillsammans med eleverna ska planera och utvärdera undervisningen. Sådana typer av skrivningar kan även finnas i andra styrdokument, se t.ex. 1 kap. 4 § gymnasieförordningen (2010:2039). Vidare ska vårdnadshavare för elever i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet enligt regleringen erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen (4 kap. 12 § skollagen). Det framgår även av nämnda läroplaner att vårdnadshavare

ska involveras i utbildningen på olika sätt. Exempelvis ska alla som arbetar i skolan samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet. Det finns således en problematik i skrivningarna kring elevers och vårdnadshavares inflytande i läroplanerna och andra styrdokument, som medför att de bör ses över.

Enligt rapporten *Skolan: kunskap eller kundservice?* (Sveriges Lärare, 2023) utsätts lärare för orimliga krav och påverkan av bl.a. vårdnadshavare gällande undervisning och betygssättning. Majoriteten av både vårdnadshavare och lärare uppfattar det också som otydligt vad vårdnadshavare ska få påverka i skolan. I undersökningen svarar lärarna att det ger negativa konsekvenser, exempelvis genom att det tar tid från andra elevers rätt till stöd, när vårdnadshavarna försöker att påverka deras arbete på ett orimligt sätt.

Sammantaget kan skrivningarna i skollagen och andra skolförfattningar uppfattas som att lärarens ansvar för undervisningen begränsas av såväl elevernas som vårdnadshavarnas rätt till inflytande. Detta är inte en acceptabel ordning. Det är läraren som utifrån sin profession har kompetens och ansvar för att säkerställa att bl.a. samtliga delar av det centrala innehållet behandlas i undervisningen, att det finns ett tillräckligt underlag för att bedöma elevernas kunskaper och att undervisningen läggs upp på ett sätt som skapar studiero och gynnar elevernas skolgång och kunskapsutveckling. Det bör därför vara tydligt i skolförfattningarna att det är läraren som planerar och bestämmer om undervisningen.

Utredaren ska därför

- se över författningsregleringen på skolområdet och lämna förslag som tydliggör att det är läraren som beslutar om undervisningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan övrig personal avlasta lärare för att främja trygghet och studiero?

Lärare ägnar alltmer undervisningstid åt att upprätthålla ordning i klassrummen och Sverige har en hög andel elever med sen ankomst till skolan enligt internationella mätningar. Det finns även ett samband mellan studiero och resultat, exempelvis visar den senaste PISA-

studien (Programme for International Student Assessment) från 2018 en korrelation mellan förekomst av mycket störande ljud och oordning och PISA-poäng i läsförståelse. Lärare behöver därför ges bättre förutsättningar och tid till att planera, genomföra och utvärdera undervisningen på ett sätt som gynnar såväl studieron i klassrummet som undervisningens kvalitet.

Det finns flera arbetsuppgifter i skolan, som har koppling till det övergripande arbetet med att skapa trygghet i utbildningen och studiero i undervisningen, som kan utföras av andra än lärare. Det kan t.ex. vara att skapa ro, trivsel och trygghet i och utanför klassrummen, att arbeta relationsbyggande och med konflikthantering eller rastverksamhet (Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare, Skolverket 2020). Det framgår också av Skolinspektionens granskning att rektorer och lärare anser att läraravlastande personal bidrar till en bättre skolsituation för eleverna, inte minst när det gäller ökad trygghet, trivsel och studiero (Läraravlastande tjänster Fokus på grundskolans årskurs 7–9, Skolinspektionen 2021).

Eftersom lärares tid är en begränsad resurs behöver den användas på det sätt som bäst främjar elevernas utveckling och lärande. Vidare kan läraravlastande personal med en kompetens som kompletterar lärarnas kompetens bidra till bättre förutsättningar för undervisningen, genom att exempelvis få förtydligade trygghetsskapande arbetsuppgifter under hela skoldagen. Det finns därför goda skäl att se över hur lärare kan avlastas av övrig personal utifrån beprövade och utvärderade arbetssätt så att lärarna har utrymme att planera och genomföra undervisningen på ett sätt som främjar studieron.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur övrig personal som arbetar i verksamheten kan avlasta lärare i de obligatoriska skolformerna, fritidshemmet, gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan på ett sätt som bidrar till stärkt trygghet och studiero, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förtydliga ordningsregler och säkerställa nolltolerans mot trakasserier och kränkande behandling

Skolans ordningsregler – ansvar, konsekvenstrappa och förväntansdokument

I skollagens femte kapitel om trygghet och studiero anges att det ska finnas ordningsregler för varje skolenhet. Kravet på ordningsregler omfattar alla skolformer förutom förskolan och komvux (5 kap. 2 och 5 §§ skollagen). Ordningsreglerna och hur de följs ska regelbundet följas upp och orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras. Det framgår vidare att rektorn beslutar om ordningsregler men att reglerna ska utarbetas, följas upp och, vid behov, omarbetas under medverkan av eleverna. Allmänna bestämmelser om att elever ska ges inflytande över utbildningen finns även i skollagens fjärde kapitel (4 kap. 9 §).

Välfungerande ordningsregler är en viktig del i skolors förebyggande arbete för trygghet och studiero. Undersökningar visar även att ungdomar som går på en skola där eleverna i större utsträckning följer ordningsreglerna har något mindre sannolikhet att begå våldsbrott (Skolfaktorers betydelse för om ungdomar begår våldsbrott, Brå 2023). Av en rapport från Skolverket framgår att rektorer och lärare anser att ordningsregler ger eleverna tydliga ramar och förväntningar, vilket bidrar till trygghet. Lärare, rektorer och elever behöver arbeta tillsammans för att se till att reglerna är förankrade och följs av eleverna. Skolinspektionen har dock konstaterat att flera rektorer behöver ta ett större ansvar för arbetet med skolans ordningsregler. I detta ingår t.ex. att ta reda på varför ordningsregler som beslutats inte följs och vid behov genomföra de förändringar som är nödvändiga för att säkerställa alla elevers rätt till studiero (Skolans arbete för att säkerställa studiero, Skolinspektionen 2016 och Ordningsregler och disciplinära åtgärder, Skolverket 2018). Att rektor tar detta ansvar är också centralt för att upprätthålla en rimlig arbetsmiljö för lärare och övrig personal i skolan. Skolans ledning bör vara tydlig med vilka ordningsregler som ska gälla på skolan för att därmed ge personalen förutsättningar att enas i arbetet med att säkerställa att dessa följs (Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet, SOU 2017:35). Mot denna bakgrund finns det skäl att förtydliga rektorns huvudansvar för ordningsreglerna,

dock med beaktande av hur elevernas möjligheter att vara delaktiga genom att ge synpunkter och förslag ska bevaras.

Det är vidare viktigt att ordningsreglerna är tydliga och att såväl elever och lärare som vårdnadshavare känner till de konsekvenser som kan följa vid olika former av ordningsstörningar eller olämpligt beteende. En s.k. konsekvenstrappa där det framgår vilka åtgärder som ska vidtas i olika situationer, såsom disciplinära åtgärder med stöd av 5 kap. skollagen, och hur de förhåller sig till varandra, kan bidra till ökad tydlighet. Det finns skäl att även förtydliga rektorns ansvar för att konsekvenstrappan följs. Om elever och personal uppfattar att elever på ett systematiskt sätt inte följer skolans ordningsregler riskerar det att skapa en kultur där det ses som acceptabelt att bryta mot ordningsregler och andra normer för uppförande. En skolmiljö där exempelvis stök och bråk inte får några konsekvenser kan leda till att övriga elever förlorar tilliten till en trygg och rättvis skola där personalen tar ansvar.

Skolors kommunikation med elevernas vårdnadshavare, bl.a. i fråga om skolans ordningsregler, behöver också förbättras. Tydligare information till vårdnadshavare kan t.ex. bidra till ökade möjligheter att förebygga konflikter (Nationell plan för trygghet och studiero, Ds 2021:13). Flera skolor låter redan i dag vårdnadshavare och elever skriva under ett s.k. förväntansdokument, där skolans regler och konsekvenser om de bryts framgår. Eftersom det är viktigt att skolan och vårdnadshavarna arbetar tillsammans för en skola med trygghet och studiero för alla elever bör alla skolor arbeta med förväntansdokument för att se till att skolans regler blir kända och respekterade. Förväntansdokumenten bör också förmedla vilken information vårdnadshavarna kan förvänta sig från skolan. Det är viktigt att elevernas vårdnadshavare också känner till det generella ansvar de har för sina barns fostran och utveckling enligt föräldrabalken. Även om skolans personal anses överta tillsynsansvaret från vårdnadshavarna under den tid som eleverna vistas i skolan (se t.ex. prop. 2021/22:160 s. 133 f.) påverkas givetvis barns beteende i skolan av deras fostran i hemmet. För att underlätta samarbetet mellan skolan och elevernas vårdnadshavare skulle det därför kunna vara värdefullt att i ett förväntansdokument även påminna om vårdnadshavarnas ansvar.

För ett väl fungerande samarbete är det viktigt att vårdnadshavarna får relevant information om barnets utveckling i skolan. Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om

att det ska vara möjligt för skolor att ge elever på högstadiet och gymnasiet ett skriftligt ordningsomdöme i terminsbetygen som dock inte ska ingå i slutbetyget (bet. 2018/19:UbU8 punkt 12, rskr. 2018/19:194). Det finns därför skäl att även se över hur ett skriftligt ordningsomdöme skulle kunna ge vårdnadshavare relevant information om hur eleven förhåller sig till skolans regler och betar sig gentemot andra.

Utredaren ska därför

- lämna förslag där det tydligare än i dag framgår att det är rektorn som ansvarar för och fattar beslut om ordningsregler även om eleverna ska få medverka genom att lämna synpunkter och förslag,
- föreslå hur det kan framgå att en skolenhets ordningsregler ska innehålla en konsekvenstrappa, dvs. vilka åtgärder som kan vidtas mot elever om reglerna bryts,
- föreslå hur det kan förtydligas att det är rektorns ansvar att en skolenhets konsekvenstrappa följs,
- utreda hur skolan kan säkerställa att elever och vårdnadshavare är införstådda med skolans ordningsregler genom ett förväntansdokument och hur vårdnadshavarnas ansvar för barnens fostran och utveckling kan lyftas i ett sådan dokument,
- föreslå en reglering som innebär att förväntansdokument ska användas i skolan,
- analysera förutsättningarna för och möjliga effekter av skriftliga ordningsomdömen samt vid behov föreslå en lämplig reglering och vilka skolformer och årskurser som den i så fall bör omfatta, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan nolltolerans mot trakasserier och kränkande behandling i skolan säkerställas?

Ett arbete för trygghet i skolan är nära sammankopplat med hur skolan förebygger och motverkar olika former av kränkningar. Skolan har en långtgående skyldighet att säkerställa att eleverna inte blir utsatta för våld eller andra kränkningar under skoldagen. Det finns bestämmelser om skolors skyldigheter att vidta åtgärder mot kränkande behandling i skollagens sjätte kapitel och om åtgärder mot sexuella

trakasserier och trakasserier som har samband med en diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen (2008:567). Det råder också förbud för huvudmannen och skolpersonalen att utsätta elever för trakasserier och kränkande behandling. Dessa bestämmelser gäller för all verksamhet enligt skollagen. Därutöver anges exempelvis i läroplanerna för bl.a. grundskolan och gymnasieskolan att det är skolans mål att varje elev visar respekt för och hänsyn mot skolans personal och andra elever som en del av det gemensamma ansvaret för arbetsmiljön på skolan.

Som nämnts inledningsvis har andelen elever i grundskolan och gymnasieskolan som känner sig trygga i skolan minskat de senaste tio åren, särskilt i högstadiet i grundskolan. Mätningar visar att förekomsten av mobbning i svenska grundskolor har ökat under samma period (se t.ex. Skolbarns hälsovanor, Folkhälsomyndigheten 2023 och Attityder till skolan, Skolverket 2018). Enligt Diskrimineringsombudsmannen upplever också många skolelever sexuella trakasserier och trakasserier som har samband med etnisk tillhörighet eller religion under sin skoltid. Vidare utsätts t.ex. barn och unga med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning på flera sätt för diskriminering i skolan, bl.a. trakasserier.

Enligt den internationella mätningen TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study) 2019 är andelen svenska elever i årskurs 4 och 8 som går i skolor som av lärarna bedöms vara mycket trygga, ordnade och säkra lägre än genomsnittet för de deltagande EU- och OECD-länderna. Exempelvis bedömer lärarna i Norge i högre utsträckning än lärarna i Sverige skolorna som trygga. Det finns därför skäl att göra en jämförelse med de övriga nordiska länderna när det gäller vidtagna åtgärder för ökad trygghet som haft god effekt.

Det är oacceptabelt att elever utsätts för kränkande behandling och trakasserier inklusive mobbning. Rädsla och otrygghet påverkar både elevens mående och förutsättningar för lärande negativt. Trakasserier, kränkande behandling och mobbning är också vanligt förekommande orsaker till frånvaro (Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera, SOU 2016:94). Det bör råda nolltolerans mot alla former av trakasserier och kränkande behandling i skolan.

Kränkningar och trakasserier kan också utgöra brottsliga handlingar. Skolan eller skolgården är den vanligaste brottsplatsen för såväl lindrig som grov misshandel och för fysiska sexuella kränk-

ningar bland elever i årskurs 9 (Skolundersökningen om brott 2021, Brå 2022). Regeringen har bl.a. därför gett Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04) i uppdrag att föreslå hur en anmälningsskyldighet bör utformas för att polisanmälan som huvudregel ska göras vid känedom eller misstanke om att en elev har begått ett brott, inom eller i anslutning till skolans eller fritidshemmets verksamhet, samt hur ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas för skolväsendet (dir. 2023:22).

Skolans skyldighet att säkerställa en skolgång fri från kränkningar och trakasserier behöver komma till uttryck i både regelverk och handling. Enligt Skolinspektionen kännetecknas skolor som lyckas väl i arbetet med att skapa och upprätthålla trygghet och studiero bl.a. av att de involverar hela organisationen och arbetar målmedvetet både här och nu och långsiktigt (Skolors arbete med trygghet och studiero, 2020). Enligt Skolverket behöver arbetet med att främja ett positivt socialt klimat och motverka alla former av kränkningar i skolan vara en del av skolans och huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Det finns dock exempel på att skolor och huvudmän använt sig av antimobbingsprogram som inte utvärderats vetenskapligt eller metoder som i utvärderingar visat sig vara ineffektiva eller t.o.m. ökat risken för mobbning (Skapa trygghet för lärande, Skolverket 2022). Det innebär att eleverna inte får det skydd de har rätt till.

Enligt skollagen ska utbildningen inom skolväsendet vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 §). Med utbildning avses verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt skollagen inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter (1 kap. 3 §). Begreppet utbildning omfattar således bl.a. skolmåltider och raster under skoldagen (prop. 2021/22:157 s. 112 och 113). Regleringen i skollagen innebär att exempelvis skolors arbete mot mobbning ska vara evidensbaserat och effektivt så att det får betydelse för eleverna i praktiken. Fokus för utredningen i denna del bör vara de verksamheter där problemet i dag framstår som störst, dvs. grundskolan och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer. Det är också de skolformer som tillsammans med förskoleklassen omfattas av skollagens bestämmelser om ordningsregler. Det kan dock finnas skäl att även lämna förslag som rör fler skollagsreglerade verksamheter.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur det ser ut i de nordiska länderna när det gäller förekomst av och åtgärder mot trakasserier och kränkande behandling, inklusive mobbning, i motsvarigheterna till de svenska obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan,
- föreslå åtgärder som säkerställer att nolltolerans råder mot alla former av trakasserier och kränkande behandling, inklusive mobbning, i ovan nämnda skolformer,
- analysera och lämna förslag på annat som bör omfattas av en sådan nolltolerans, exempelvis klotter och skadegörelse i skolan,
- föreslå åtgärder för att skolors arbete mot mobbning, trakasserier och kränkande behandling, inklusive det förebyggande arbetet, på ett mer systematiskt sätt ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet,
- vid behov lämna förslag som avser andra skollagsreglerade verksamheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ska inte finnas onödiga hinder för åtgärder för trygghet och studiero

Om någon av de disciplinära åtgärder som är reglerade i skollagen vidtas finns det särskilda bestämmelser som anger vilka som ska dokumenteras skriftligt av den som har genomfört åtgärden (5 kap. 24 § skollagen). Exempelvis kan åtgärden utvisning ur undervisningslokalen enligt förarbetena vidtas inom ramen för skolpersonalens allmänna befogenhet att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero (5 kap. 6 §). För tydlighetens skull regleras dock åtgärden i en egen bestämmelse och har förenats med ett skriftligt dokumentationskrav (5 kap. 7 och 24 §§ och prop. 2009/10:165 s. 680).

För att tillgodose grundläggande krav på rättssäkerhet är det som utgångspunkt viktigt att de disciplinära åtgärder som vidtas dokumenteras. Samtidigt är det också viktigt att de dokumentationskrav som finns i skollagen är ändamålsenliga och står i rimlig proportion

till de åtgärder som behöver vidtas, för att underlätta för lärare att vidta relevanta åtgärder för ordning i klassrummet. Det finns även ett övergripande behov av att minska den totala mängden administration och dokumentation i skolan.

Det är vidare ett stort problem om lärare tvekar att använda sina befogenheter kopplat till bl.a. disciplinära åtgärder av rädsla för att bli anmälda (se t.ex. prop. 2021/22:160 s. 153). Av skollagen framgår att all personal får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Detta innefattar numera uttryckligen en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar (5 kap. 6 §). Sådana åtgärder får liksom disciplinära åtgärder endast vidtas om de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Som framgår av propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160 s. 141) finns det dock en gränsdragningsproblematik på området. Regeringen gav därför Skolverket i uppdrag att ta fram stöd för skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i bl.a. svåra situationer (U2022/01325). Skolverket publicerade 2022 sina juridiska vägledningar Personalens befogenhet att ingripa fysiskt i skolan och Disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. skollagen. Även om dessa vägledningar är värdefulla tyder mycket på att det finns behov av att göra ytterligare förtydliganden i regelverket. När det gäller den proportionalitetsbedömning som behöver göras vid disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt skollagen är en viktig utgångspunkt att särskild hänsyn måste tas till barnets bästa (1 kap. 10 § skollagen). Det innebär att hänsyn måste tas inte bara till den elev som är föremål för åtgärden utan även till andra elevers behov av trygghet och studiero, i synnerhet deras rätt till säkerhet och skydd. Som anges i förarbetena till skollagen får FN:s konvention om barnets rättigheter anses innebära att omsorgspersoner, såsom personal i skolan, har ett ansvar att skydda barn från att skadas eller i övrigt fara illa. Detta omfattar rimligen ett ansvar att skydda barn från att skadas eller kränkas av andra barn (prop. 2021/22:160 s. 164). Ett barns vårdnadshavare ska bl.a. hindra barnet från att skada andra genom att se till att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas (6 kap. 2 § föräldrabalken) och som nämnts tidigare anses skolans personal överta tillsynsansvaret från vårdnadshavarna under den tid som eleverna vistas i skolan.

Brister i studieron kan också vara av mindre karaktär såsom milda, men frekventa, störningar som otillåtet prat, sen ankomst eller att elever ägnar sig åt annat än undervisningen på lektionerna. Med personalens allmänna befogenheter för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero avses inte bara ingripanden under en kort och begränsad tid som syftar till att komma till rätta med en akut situation, utan även regelmässiga åtgärder för att komma till rätta med ordningsstörningar (prop. 2021/22:160 s. 146). Regelverket kring dessa befogenheter bör inte vara utformat på ett sådant sätt att de blir svåra för personalen att använda när så behövs. Exempelvis förutsätter en utvisning ur undervisningslokalen i dag att eleven har getts möjlighet att ändra sitt uppförande (5 kap. 7 § skollagen), trots att det t.ex. kan ha varit fråga om en allvarlig incident som involverat hot och våld. Det behöver därför övervägas om en sådan ordning är ändamålsenlig mot bakgrund av att lärare inte ska behöva tveka att använda de disciplinära åtgärder som de finner lämpliga.

Lärare och annan personal behöver tydliga förutsättningar genom lagstiftningen att regelmässigt hantera samtliga ordningsstörningar, såväl allvarliga som mindre allvarliga men frekventa sådana. Det finns skäl att se över om regelverket bör förtydligas ytterligare eller utökas i någon del när det gäller de regelmässiga åtgärder som får vidtas vid mindre ordningsstörningar. Det kan exempelvis röra sig om elever som vid sådana ordningsstörningar inte rättar sig efter lärares tillsägelser eller frågan om elever med sen ankomst ska ges tillgång till undervisningslokalen aktuell lektion om det stör andra elevers studiero.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för och lämna förslag om hur dokumentationskravet kan tas bort för mindre ingripande disciplinära åtgärder enligt skollagen, t.ex. utvisning ur klassrummet,
- analysera om det kan göras ytterligare förtydliganden i lagstiftningen när det gäller skolpersonalens befogenhet och ansvar att vidta disciplinära och andra särskilda åtgärder, bl.a. utifrån att hänsyn måste tas till alla berörda elever,
- analysera och vid behov lämna förslag på hur regelverket kan förtydligas eller utökas när det gäller utvisning ur undervisningslokalen och mindre regelmässiga ordningsstörningar,

- vid behov lämna andra förslag på hur regelverket kan förtydligas eller utökas när det gäller skolpersonalens befogenheter att hantera ordningsstörningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå större möjligheter till tillfälliga omplaceringar och avstängningar och bättre förutsättningar för akutskolor

Omplacering och avstängning i fler fall och för längre tid när det behövs

Skolan måste kunna agera kraftfullt gentemot elever som kränker, hotar, använder våld eller på annat sätt vid upprepade tillfällen agerar störande. Både för den agerande elevens skull och för andra elevers bästa.

Det finns möjligheter enligt skollagen att under vissa förutsättningar vidta mer ingripande disciplinära åtgärder, t.ex. för att det uppstått en akut situation eller för att en elev under en längre tid har haft ett problematiskt beteende. En rektor kan exempelvis tillfälligt omplacera en elev inom skolenheten i de obligatoriska skolformerna samt i gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan. Om det inte är möjligt eller inte tillräckligt ingripande för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero kan rektorn besluta att tillfälligt placera en elev utanför den egna skolenheten, vid en annan skolenhet eller på en annan plats inom huvudmannens organisation. Ett beslut om tillfällig omplacering inom eller utanför den egna skolenheten får dock inte gälla för en längre tid än fyra veckor (5 kap. 12–13 §§ skollagen).

I grundskolan, specialsksolan och sameskolan har rektorn vidare möjlighet att helt eller delvis stänga av en elev, bl.a. om andra elevers eller personalens säkerhet bedöms vara hotad. En elev får dock inte stängas av för en längre tidsperiod än en vecka och inte heller vid fler tillfällen än två gånger per kalenderhalvår. Den avstängda eleven ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om till följd av avstängningen (5 kap. 14–15 §§ skollagen). Av förarbetena framgår att eleven kan kompenseras på olika sätt. Det

kan t.ex. ske genom att distansundervisning ges (prop. 2009/10:165 s. 328 och prop. 2021/22:160 s. 244).

För den kommunala grundskolan och den anpassade grundskolan finns vidare möjlighet att permanent flytta en elev till en annan skolenhet, även mot vårdnadshavarnas vilja, om det bedöms nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen, se även upplysningsbestämmelsen i 5 kap. 21 a § skollagen). När ett sådant beslut fattas kan det antas att eleven redan har varit tillfälligt placerad vid en annan skolenhet och/eller har varit avstängd från skolan (prop. 2021/22:160 s. 202). Denna möjlighet används dock i relativt låg utsträckning i dag. Enligt Skolverket har exempelvis endast en av tio rektorer erfarenhet av permanent förflyttning av en elev (Ordningsregler och disciplinära åtgärder, Skolverket 2018). Det finns därför skäl att se över regelverket för att möjliggöra permanenta förflyttningar i större utsträckning än i dag när det behövs för att upprätthålla tryggheten och studieron i skolan.

Bestämmelserna om permanent flytt till en annan skolenhet med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero gäller endast kommunala grundskolor och anpassade grundskolor. Några motsvarande bestämmelser för enskilda eller statliga huvudmän finns inte. Utredningen om en mer likvärdig skola har i sitt betänkande En mer likvärdig skola (SOU 2020:28) övervägt att även enskilda huvudmän ska kunna omplacera en elev på denna grund, då till en annan av huvudmannens skolenheter. Då det förutom i storstäderna är ovanligt att en enskild huvudman har mer än en skolenhet i samma kommun samt då frågan inte ingick i utredningens uppdrag lämnades dock inga förslag i den delen. Det finns dock skäl att närmare se över förutsättningarna för fristående skolor att få en motsvarande möjlighet att flytta elever permanent.

Även i de frivilliga skolformerna gymnasieskolan, den anpassade gymnasieskolan och komvux får en elev helt eller delvis stängas av vid vissa situationer, efter beslut av rektorn eller huvudmannen. Beslutet får inte avse en avstängning under längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår. Huvudmannen får dock förlänga avstängningstiden om syftet med en kortare avstängningstid inte har uppnåtts eller om det av någon annan anledning bedöms som nödvändigt med hänsyn till elevens uppträdande. Ett beslut om avstängning får dock inte avse en längre tid än återstoden av det pågående kalenderhalvåret och ytterligare tre kalenderhalvår (5 kap. 17–20 §§ skol-

lagen). En elev som stängs av i de frivilliga skolformerna har inte rätt till kompensationsundervisning, även om inget hindrar att eleven erbjuds viss undervisning på det sätt som huvudmannen finner lämpligt (prop. 2021/22:160 s. 186).

Som beskrivits ovan känner sig många elever otrygga i den svenska skolan i dag och det förekommer att elever utsätts för såväl kränkningar som hot och våld. Skolan behöver därför ha stöd i regelverket och tillräckliga verktyg för att kunna hantera de svåra situationer som därmed kan uppstå. Det måste finnas beredskap att vidta proportionerliga åtgärder när det behövs för att skydda de drabbade eleverna. Det bör därför bli enklare att tillfälligt omplacera elever inom eller utanför den egna skolenheten och, i särskilt allvarliga fall, stänga av elever när det behövs. En aspekt som bör beaktas är exempelvis hur elever med kopplingar till kriminella nätverk kan påverka skolan och andra elevers trygghet och studiero negativt. Det är samtidigt viktigt att beakta rätten till utbildning, stöd, trygghet och studiero för den enskilde eleven liksom krav enligt exempelvis arbetsmiljölagstiftningen. Det finns därför skäl att se över nuvarande förutsättningar och uppställda tidsgränser för de mer ingripande disciplinära åtgärderna. Bland annat bör det fortsatta beteendet hos en elev som exempelvis varit våldsam rimligen ges större betydelse för åtgärdens borte tidsgräns. Det är inte rimligt att en förutbestämd tidsgräns för disciplinära åtgärder kan innebära att andra elevers och personalens rätt till säkerhet och trygghet i vissa fall åsidosätts vid elevens återgång. Större hänsyn måste tas till förutsättningarna att säkerställa trygghet och studiero. I översynen ska därför ingå att se över förutsättningarna för återgång till elevens ursprungliga skolenhet och undervisningsgrupp eller permanent flytt till en annan skolenhet (se t.ex. 10 kap. 30 § andra stycket 2 och 31 § skollagen). Det finns även andra krav som kan försvåra eller fördröja disciplinära åtgärder som behöver ske skyndsamt. För avstängning av en elev under 18 år i de frivilliga skolformerna krävs t.ex. att eleven och elevens vårdnadshavare ska beredas tillfälle att yttra sig samt att samråd ska ske med socialnämnden innan beslutet fattas, om avstängningen gäller för längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår (5 kap. 21 § skollagen).

En tillfällig placering utanför den egna skolenheten kan i vissa fall innebära att en avstängning kan undvikas. Samtidigt finns det särskilt allvarliga fall som kräver avstängning. Tillfälliga omplaceringar

och särskilt tillfälliga placeringar utanför den egna skolenheten kan uppfattas som förhållandevis ingripande åtgärder, men får i dag till skillnad från avstängningar inte överklagas. Om sådana placeringar medges för längre tid än i dag bedöms det därför finnas skäl att se över om det också bör införas en möjlighet att överklaga även sådana placeringsbeslut.

Förutsättningarna för placeringar vid s.k. akutskolor bör förbättras

Även om det i vissa situationer kan uppstå ett behov av att exempelvis tillfälligt placera en våldsam elev utanför den egna skolenheten så är det ofta en organisatoriskt svår åtgärd. En placering vid en annan skolenhet inom huvudmannens organisation förutsätter bl.a. att det finns en rektor på en annan skola som vill ta emot eleven. Många enskilda huvudmän har vidare få skolenheter, vilket kan försvåra omplaceringar (Ordningsregler och disciplinära åtgärder, Skolverket 2018). Ett beslut om tillfällig placering kan vidare kräva en längre tidsperiod av utredning och kontakter med en annan skola eller huvudman. Det innebär att det kan vara svårt att verkställa beslutet skyndsamt (Nationell plan för trygghet och studiero, Ds 2021:13). När det gäller tillfälliga omplaceringar har bestämmelserna nyligen ändrats för att göra det möjligt för rektorn att även omplacera en elev till en annan plats än en skolenhet inom huvudmannens organisation. En förutsättning är dock att en lämplig plats finns att tillgå.

I enlighet med regeringens satsningar i budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1 utg.omr. 16 avsnitt 3.6.3) har riksdagen avsatt medel för uppbyggnad av s.k. jour- och akutskolor på flera platser i landet. I syfte att värna andra elevers trygghet och studiero ska det vara möjligt att flytta elever som t.ex. stör ordningen eller bidrar till en otrygg miljö för andra elever. Regeringen har därefter beslutat förordningen (2023:117) om statsbidrag för personalkostnader för akutskolor, speciallärare och elevhälsan. Statsbidrag får bl.a. lämnas till en huvudman för grundskola för personalkostnader för utbildad personal i akutskolor. Enligt förordningen avses med en akutskola en organisatorisk lösning som är knuten till en skolenhet för att elever som avses i 5 kap. 13 § skollagen, dvs. elever för vilka en tillfällig omplacering inom den egna skolenheten inte är en tillräckligt ingripande åtgärd eller inte är möjlig att genomföra, tillfälligt ska få utbildning

utanför den egna skolenheten. En åtgärd enligt 5 kap. 13 § skollagen kan vara att en elev tillfälligt ges undervisning vid en annan skolenhet eller på en annan plats inom huvudmannens organisation. En sådan åtgärd får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 § skollagen. Med akutskolor underlättas således tillfälliga placeringar utanför den egna skolenheten om det behövs för att hantera elever som stör undervisningen eller hotar andra elever och lärare. Begreppet akutskola finns dock inte i skollagen och det saknas reglering bl.a. när det gäller förutsättningarna för samverkan mellan huvudmän och rektorer vid tillfälliga placeringar utanför den egna skolenheten. En sådan samverkan skulle kunna underlätta inrättandet av akutskolor på fler platser i landet. Det är i sammanhanget också viktigt att beakta elevernas resvägar och avstånd till akutskolan.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur tillfälliga omplaceringar inom eller utanför den egna skolenheten och avstängningar vid behov kan möjliggöras i fler fall och för längre tid,
- analysera och föreslå hur det kan införas en skyldighet för rektor att som en disciplinär åtgärd flytta elever när det är nödvändigt med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero,
- analysera och föreslå vilka förutsättningar som ska gälla för att elever efter vidtagna tillfälliga åtgärder ska kunna återgå till sin ordinarie skolenhet och undervisningsgrupp,
- analysera på vilka sätt en avstängd elev bör erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om och vid behov föreslå förtydliganden i regelverket,
- föreslå hur kommunernas möjlighet att permanent flytta en elev till en annan skolenhet med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero kan underlättas och analysera om motsvarande möjlighet kan och bör införas för enskilda huvudmän,
- analysera förutsättningarna för huvudmän att inrätta akutskolor inom grundskolan på fler platser i landet och lämna förslag som underlättar organiserandet av akutskolor när sådana lösningar behövs, exempelvis genom samverkan,

- ta ställning till om begreppet akutskolor ska införas i skollagen och om den reglering i skollagen som tillämpas på akutskolor bör ändras i något avseende,
- analysera och ta ställning till om det bör införas en möjlighet att överklaga ett beslut om tillfällig omplacering eller tillfällig placering utanför den egna skolenheten, om sådana placeringar medges för längre tid än i dag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister i skolan

Elevers skolfrånvaro är ett omfattande problem

Utredningar och rapporter vittnar om att skolfrånvaro utgör ett stort problem. Samtidigt är kunskapen om omfattningen av frånvaron bristfällig. Orsakerna till frånvaron kan bestå av olika faktorer som bidrar och påverkar varandra ömsesidigt. Många gånger utvecklas exempelvis giltig återkommande frånvaro till ogiltig långvarig frånvaro. Trakasserier, kränkande behandling och mobbning är vanligt förekommande orsaker till frånvaro i skolan. Även vissa funktionsnedsättningar såsom neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kan vara en riskfaktor om inte eleverna får rätt stöd (se t.ex. SOU 2016:94).

Elever med bristande stöd från hemmet löper särskilt stor risk för frånvaro. Det kan bero på missbruk, våld, psykisk ohälsa eller funktionsnedsättning i familjen. Skolfrånvaro kan även vara föräldrastödd, exempelvis för elever vars familjer lever med hedersnormer. Det kan innebära att eleven förbjuds delta i viss undervisning, t.ex. simundervisning eller sex- och samlevnadsundervisning (numera sexualitet, samtycke och relationer). Det förekommer också att barn och unga förs utomlands i syfte att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck eller annat våld. Det finns ingen nationell statistik i Sverige över antalet barn som utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck eller antalet barn som årligen förs ut ur landet av hedersrelaterade orsaker (Skolverkets redovisning om ett nationellt frånvaroregister, 2021 och Jämställdhetsmyndighetens rapport 2022:25).

För den enskilde eleven kan frånvaro leda till stora svårigheter. Elever som är frånvarande från skolan löper stor risk att inte uppnå

målen för utbildningen. Frånvaron kan vara en indikation på att skolan, i samverkan med andra aktörer, inte satt in det stöd som eleven behöver. Samtidigt är det känt att frånvaro samvarierar med framtida arbetslöshet, psykiska besvär, missbruk och andra riskbeteenden (SOU 2016:94).

Trots vetskapen om problemen med skolfrånvaron saknas systematiska uppföljningar på nationell nivå. Det framgår dock av enkätundersökningar att frånvaro är ett omfattande problem. Enligt en enkätundersökning av Skolverket hade exempelvis en fjärdedel av eleverna i förskoleklassen och grundskolan en total frånvaro på minst 15 procent under höstterminen 2020 och frånvaron var högst i högskolestadiet. Det framkommer också att inte all frånvaro registreras och att definitioner av frånvaro skiljer sig mellan och inom skolor. Sammantaget anser Skolverket att mycket tyder på att de siffror som rapporterats in av huvudmännen är en underskattning av elevers faktiska frånvaro (Skolverkets rapport Nationell kartläggning av elevfrånvaro – De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan, 2021). Enligt Centrala studiestödsnämnden (CSN) fick vidare 9,8 procent av eleverna i gymnasieskolan sin studiehjälp indragen p.g.a. ogiltig frånvaro läsåret 2022/2023, vilket är en ökning jämfört med föregående läsår då andelen var 7,9 procent. Det är den högsta siffran någonsin och 6 800 fler än föregående läsår (CSN:s officiella statistik). Studiehjälp lämnas normalt endast för heltidsstudier och ogiltig frånvaro av viss omfattning innebär att eleven inte anses studera på heltid.

Dagens regelverk möjliggör inte systematiska uppföljningar av elevfrånvaro på nationell nivå

I skollagen finns det bestämmelser om skolplikt och om att elever i de obligatoriska skolformerna är skyldiga att delta i verksamheten, om eleven inte har giltigt skäl att utebli (7 kap. 17 §). Om en elev har upprepade eller längre frånvaro är vidare rektorn skyldig att utreda frånvaron, oavsett om det rör sig om giltig eller ogiltig frånvaro (7 kap. 19 a §). Även för elever i gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan finns en skyldighet att delta i utbildningen och bestämmelser om s.k. frånvaroutredningar (15 kap. 16 § och 18 kap. 16 § skollagen). Därutöver finns bestämmelser på förordningsnivå

om att elever ska anmäla till skolenheten om de p.g.a. sjukdom eller annan orsak inte kan delta i utbildningen.

Det finns dock inte någon uttrycklig definition av begreppet frånvaro i skolförfattningarna. Vad som är giltiga skäl till frånvaro definieras inte heller. Det är också oklart hur sambandet ser ut mellan giltig och ogiltig respektive anmäld och oanmäld frånvaro. Det är t.ex. inte givet att all anmäld frånvaro är giltig. Det innebär att det är upp till skolan att bedöma vad som är giltig respektive ogiltig frånvaro.

Studier visar att det råder otydlighet och att begreppsanvändningen såväl inom som mellan verksamheterna inte är entydig. Det framkommer också att frånvaro inte alltid registreras. Det kan exempelvis röra sig om elever med lång och omfattande frånvaro där både skolan och vårdnadshavarna redan är medvetna om problematiken. Det finns också skillnader mellan skolor gällande hur man registrerar frånvaro för elever med anpassad studiegång (Skolverkets redovisning om ett nationellt frånvaroregister, 2021). Detta sammantaget försvårar nationella uppföljningar. Det saknas även en uttrycklig skyldighet i skolförfattningarna att registrera elevers frånvaro. Däremot medför andra bestämmelser om bl.a. skolpliktsbevakning och frånvaroutredningar indirekta skyldigheter för skolan att dokumentera uppgiften.

När det gäller elever i gymnasieskolan kan, som angetts tidigare, ogiltig frånvaro även leda till indragen studiehjälp från CSN enligt studiestödsförfattningarna (se bl.a. Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd [CSNFS 2001:6] om studiehjälp). Det är dock fortfarande skolan, inte CSN, som bedömer vad som är giltig eller ogiltig frånvaro och skolan kan i vissa fall välja att inte rapportera till CSN om frånvaron t.ex. beror på sjukdom, mobbning eller andra personliga skäl som skolan känner till (csn.se).

Uppföljning av frånvaro i ett nationellt frånvaroregister, men även på lokal nivå som skol- och huvudmannanivån, förutsätter att frånvaron uppmärksammas och registreras. Skolverket har dock bedömt att det för närvarande saknas rättsligt stöd i skolförfattningarna för att ställa krav på huvudmännen att lämna uppgifter om frånvaro till myndigheten (Skolverkets redovisning om ett nationellt frånvaroregister, 2021).

Det finns behov av ett nationellt frånvaroregister

Det ligger i samhällets intresse att få kunskap om omfattningen av elevfrånvaron på nationell nivå för att kunna följa utvecklingen och vidta lämpliga åtgärder. Ytterst handlar det om åtgärder för att garantera alla elevers rätt till skolgång. Enligt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) saknas frånvarostatistik både på nationell och lokalnivå, främst för gymnasiet, anpassade grund- och gymnasieskolan och för personer med funktionsnedsättning. Bristande statistik kan enligt MUCF leda till att fel insatser sätts in (Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar, MUCF 2021). Ett nationellt frånvaroregister kan vidare bidra till jämförelser mellan olika skolor och huvudmän, såväl kommunala som enskilda, och möjliggöra analyser av omfattningen av elevfrånvaron i olika skolformer och regioner över tid. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att regeringen ska se över möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister för att garantera alla elevers rätt till skolgång och för att förbättra kunskapen om frånvarons omfattning (bet. 2020/21:UbU3 punkt 3, rskr. 2020/21:14).

Skolverket har bedömt att insamling av frånvarouppgifter till ett nationellt frånvaroregister bör ske på individnivå. Som Skolverket anger skapar uppgifter på individnivå bättre förutsättningar för analyser och ger även möjlighet att undersöka samband mellan frånvaro och kön eller elevers bakgrund såsom föräldrarnas utbildningsnivå och migrationsbakgrund. Det blir då också möjligt att följa elever över tid för att kunna studera eventuella kopplingar mellan frånvaro och olika studievägar (Skolverkets redovisning om ett nationellt frånvaroregister, 2021). Det är också viktigt att uppgifter om elevers frånvaro kan redovisas så att statistiken blir användbar på såväl individ-, grupp-, skol- och huvudmannanivå för att lämpliga åtgärder ska kunna vidtas.

För att ett nationellt frånvaroregister ska fylla sin funktion krävs dock tydliga definitioner av giltig och ogiltig frånvaro. Det krävs också en reglering av skolornas uppgiftsskyldighet till lämplig skolmyndighet som på ett kostnadseffektivt sätt håller nere den administrativa bördan för skolan. I sammanhanget bör exempelvis rapporteringsskyldigheten till CSN beaktas.

När det gäller möjligheten att kartlägga inte bara omfattningen utan även orsakerna till elevers frånvaro bör det framhållas att skolor

och huvudmän kan behöva följa upp hur utvecklingen ser ut lokalt. Trots den grundlagsskyddade rätten till utbildning (2 kap. 18 § regeringsformen), rätten till bl.a. särskilt stöd och skyldigheten för skolan att utreda frånvaro brister det på många håll i verkligheten. Det kommer även starka signaler från funktionshindersonsorganisationerna om att många elever riskerar att hamna i långvarig skolfrånvaro p.g.a. brister på den lokala nivån (se t.ex. Autism Sveriges skolenkät 2022 och Riksförbundet Attentions rapport Vägen tillbaka – från skolfrånvaro till skolnärvaro, 2023). Mot denna bakgrund är det viktigt att uppgifter om elevfrånvaron och dess orsaker på lokal nivå kan användas dels för att följa upp att ändamålsenliga åtgärder vidtas i enskilda fall, dels för ett systematiskt kvalitetsarbete som främjar skolnärvaron generellt på skolan. Det är således viktigt att utredningen särskilt beaktar aspekter med problematisk och långvarig skolfrånvaro, t.ex. aspekter som rör neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller hedersrelaterat våld och förtryck och bortförda barn. Ett frånvaroregister kan också användas för uppföljning på olika nivåer av kvaliteten på skolornas arbete med elevfrånvaro.

Skyddet för den personliga integriteten ska säkerställas

Registrering av frånvaro på individnivå till ett nationellt register innebär en utökad behandling av personuppgifter jämfört med i dag. Det är därför väsentligt att skyddet för elevernas personliga integritet säkerställs. Att personuppgifter som rör barn anses särskilt skyddsvärda framgår också av EU:s dataskyddsförordning (se bl.a. skäl 38). Skolverket har bedömt att insamling av frånvarouppgifter bör ske på individnivå inom ramen för den s.k. statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (Skolverkets redovisning om ett nationellt frånvaroregister, 2021). Med anledning av en praxisändring av hur denna bestämmelse tolkas pågår dock nu ett arbete med en långsiktig lösning för att säkerställa tillgången till skolinformation. Skolinformationsutredningen har i delbetänkandet Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar (SOU 2023:21) föreslagit att Skolverket ska ta över den insamling av uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän som Statistiska centralbyrån (SCB) hittills har utfört på uppdrag av Skolverket och att insamlingen ska göras utanför sådan verksamhet som omfattas av statistiksekre-

tessen. Det finns därför skäl att analysera om det finns ett behov av en kompletterande dataskydds- och sekretessreglering vid ett införande av ett nationellt frånvaroregister.

På grund av behovet av att kunna följa utvecklingen och analysera orsakerna till elevfrånvaro även på lokal nivå såsom på en viss skolenhet, krävs en översyn i fråga om sekretess och personuppgiftsbehandling även när det gäller den lokala nivån.

Utredaren ska därför

- lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister för de obligatoriska skolformerna, dvs. registrering och insamling av uppgifter om elevfrånvaro på individnivå, som på ett kostnadseffektivt sätt möjliggör systematiska uppföljningar på olika nivåer,
- ta ställning till behovet av ett nationellt frånvaroregister som även omfattar gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan och vid behov lämna förslag om det,
- föreslå definitioner av giltig respektive ogiltig frånvaro på lämplig nivå i skolförfattningarna, som vid behov även förtydligar förhållandet till anmäld och oanmäld frånvaro,
- analysera hur arbetet med att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå kan förbättras med ett nationellt frånvaroregister, tillsammans med skolans uppgifter om orsakerna till frånvaron,
- analysera om sekretess- och dataskyddsregleringen behöver kompletteras så att nödvändig insamling och registrering av frånvarouppgifter på både nationell nivå och lokal nivå inte äventyrar skyddet för den personliga integriteten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren i de delar det är aktuellt redovisa förslagets konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagets konsekvenser utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som FN:s konvention om rättig-

heter för personer med funktionsnedsättning. I enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen ska utredaren beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredaren ska vidare göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag. Utredaren ska vidare beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samverka med berörda myndigheter och föra dialog med kommuner och regioner samt med andra aktörer och organisationer som är relevanta för uppdragets genomförande. Utredaren ska vidare, i den utsträckning det bedöms angeläget, föra en dialog med barn och unga.

Utredaren ska samråda med Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04) samt följa och beakta andra relevanta utredningar, t.ex. utredningen En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare (U 2023:01), och utredningen Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet (U 2022:02). Utredaren ska även ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom berörda myndigheter och Regeringskansliet, såsom beredningen av betänkandet En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (SOU 2022:70) och betänkandet Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar (SOU 2023:21).

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:79

Tilläggsdirektiv till utredningen Stärkt trygghet och studiero i skolan (U 2023:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 2 november 2023 kommittédirektiv om varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan (dir. 2023:154). Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 20 december 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2025.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte- reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal- försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö [5]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]