



Datum

2025-04-25

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2025-357

Yttrande

Till

Utbildningsdepartementet

**Remiss Utbildningsdepartementet - Bättre
förutsättningar för trygghet och studiero i skolan
(SOU 2025:8)
(U2025/00202)**

Sammanfattning

Malmö stad tillstyrker delar av förslaget, främst gällande att stärka rektorns och lärarnas möjlighet att upprätthålla trygghet och studiero, men anser att flera förslag behöver utredas vidare.

Malmö stad bedömer att flertalet förslag riskerar att inskränka bland annat elevers rätt till utbildning, öka skolors och huvudmannens administrativa börda, samt få ekonomiska konsekvenser. Utredningens förslag tar inte heller hänsyn till huvudmannens roll utan ansvaret för trygghet och studiero läggs i stället direkt på rektorn. Det saknas även en stringent överensstämmelse mellan föreslagna skollagsändringar och läroplanens skrivningar.

Malmö stad vill framföra att det stora antalet betänkanden som under en tid remitterats skapar skilda styrsignaler som är svåra att förhålla sig till, då det i flera förslag saknas en helhet. Malmö kommun noterar att utredningens förslag tangerar andra betänkanden och vill framhålla vikten av att förslagen samordnas.

Nedan lämnas Malmö stads synpunkter på valda delar:

Yttrande

3. Förtydliga rektorns och lärarens ansvar för ökad trygghet och studiero

3.1

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

Malmö stad anser att förslaget att tydliggöra rektors ansvar inte tar hänsyn till huvudmannens roll utan ansvaret läggs direkt på rektorn, och huvudmannen förbigås. Vidare har utredaren inte föreslagit ändringar i läroplanen som motsvarar de föreslagna ändringarna i skollagen.

3.2.2



- **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.**
- **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.**

Malmö stad ställer sig positiv till att det i skollagen ska förtydligas att undervisningen bestäms och leds av läraren, men vill framföra att det är viktigt att det åtföljs av en tydlighet gällande gränsdragningar. Förslaget kan eventuellt underlätta för lärare som utsätts för otillbörliga påtryckningar från vårdnadshavare, men Malmö stad saknar en diskussion kring gränsdragningar gällande exempelvis hur stor påverkan en rektor får ha på lärarens undervisning. Vidare är det oklart hur detta samspelar med elevinflytandet som beskrivs i läroplanerna. Där anges att läraren ska svara för att alla elever får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll.

Malmö stad har ingen invändning mot att det i skollagen ska anges att vårdnadshavare ska erbjudas inflytande i begränsad omfattning. Det föreligger dock viss risk att en sådan skrivning blir förtroendeskadlig mellan skolor och vårdnadshavare. Malmö stad vill lyfta diskrepansen mellan utredningens förslag om begränsat inflytande för vårdnadshavare och läroplanens skrivningar om att skolorna ska samverka med vårdnadshavare och säkerställa insyn i elevernas skolgång. I läroplanen uppges bland annat att alla i skolan ska samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet. Ett gott samarbete med vårdnadshavare är viktigt för att elever ska lyckas i skolan. Förslaget gäller enbart grundskola, vilket skapar otydlighet för gymnasieskolan som också tar emot omyndiga elever. Föreslagna skrivningar i skollagen och läroplanen för gymnasiet behöver ses över för att skapa en överensstämmelse mellan styrdokumentet. Malmö stad ser därför positivt på förslaget att ge Skolverket i uppdrag att ta fram stödmaterial och juridisk vägledning om kommunikation med vårdnadshavare.

3.3

- **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.

Malmö ställer sig tveksam till förslaget att lärare får visa ut elever ur undervisningslokalen utan att först ha uppmanat eleven att ändra sitt uppförande när det är fråga om en allvarlig händelse. Det finns en risk att elever med funktionsnedsättning, psykisk ohälsa, svårigheter i det sociala samspelet eller koncentrationssvårigheter oftare än sina klasskamrater kommer att visas ut. Dokumentationskrav för kvarsittning och utvisning kan i stort framstå som betungande. Malmö stad anser att det föreligger viss risk att elever som upprepat ges dessa disciplinära åtgärder inte uppmärksammas, eller att situationen inte följs upp, när åtgärden inte dokumenteras. Detta kan leda till en viss rättsäkerhetsrisk för eleverna, samt att de inte ges det stöd de är i behov av för att ändra sitt beteende. Malmö stad instämmer dock med utredningen att ett slopat dokumentationskrav inte i sig innebär att skolan kan avstå från att uppmärksamma när elever upprepat stör undervisningen, eftersom rektors ansvar i frågan kvarstår.

Malmö stad ställer sig positiv till förslaget att det i skollagen ska anges 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. Malmö stad ifrågasätter dock syftet med att i förslaget ta bort ordet ”endast” ur lagtexten. Att det inte längre ska betonas att exempelvis fysiska ingripanden får vidtas endast om den står i rimlig proportion till sitt syfte, riskerar att uppfattas som att sådana ingripanden accepteras i större utsträckning. Malmö stads uppfattning är att det är viktigt ur ett barnrättsperspektiv att det i lagtexten tydligt framgår att omedelbara och tillfälliga åtgärder får vidtas endast om de är proportionerliga med hänsyn till syftet och övriga omständigheter. Detta gäller särskilt i fråga om fysiska ingripanden, som ska vara en sista utväg. Att ordet ”endast” kvarstår sänder här en viktig signal.

Malmö stad tillstyrker att Skolverket ska ges 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. Det är dock viktigt att lärarna fortsatt har möjlighet att utforma undervisningen efter sitt professionella kunnande och sina erfarenheter. Malmö stad vill dock påtala att detta, och övriga förslag så som rektors ansvar, behöver samordnas med de förslag som läggs fram i delbetänkandet Skolor mot brott (SOU 2024:17).

3.4

- **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.**

Sammanfattningsvis anser Malmö stad att det finns flera problematiska aspekter av att införa krav på konsekvensplaner och ställer sig kritiskt till förslaget i sin nuvarande utformning. Betänkandet lyfter forskning kring ordningsregler eller skolregler, och



utredningen visar att andra förslag än skolregler är mer gynnsamma. Forskningen framhåller att det är det gemensamma ansvaret för att upprätta normer och värderingar i skolan som ger effekt på trygghet och studiero snarare än ett dokument med regler. Särskilt gäller detta när eleverna har deltagit i framtagandet av reglerna. Malmö stad ber om ett förtydligande av hur förslaget om skolregler, konsekvensplan och förväntansdokument förväntas bidra till arbetet med trygghet och studiero.

Införandet av ett krav på en konsekvensplan riskerar att ytterligare öka skolornas administrativa börda. Denna aspekt bör beaktas när det formuleras som ett krav i skollagen. Det är inte tillåtet för personal eller rektor att införa andra disciplinära åtgärder än de som omnämns i 5 kap. skollagen. Otydligheter gällande vad dessa "konsekvenser" kan bestå av gör att det finns en risk att skolor tar fram konsekvensplaner där sådana otillåtna disciplinära åtgärder införs. Det finns även en risk för att disciplinära åtgärder enligt 5 kap. skollagen införs som konsekvens för regelbrott på ett sätt som inte är förenligt med bestämmelserna i detta kapitel. För att undvika konsekvensplaner som bryter mot andra bestämmelser behöver gränserna och utformningen för sådana planer i större omfattning klargöras i förslaget. Om ett krav på konsekvensplan ska införas behöver det förtydligas hur konsekvensplanerna ska samspela med de disciplinära åtgärderna, samt vilka typer av konsekvenser som är tillåtna att införa i dessa planer.

Det finns en risk att konsekvensplaner formuleras på ett allt för detaljerat sätt. I utredningen anges *"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 de gemensamma skolreglerna."* En sådan formulering kan tolkas som att varje regelöverträdelse ska åtföljas av specifika konsekvenser. Ett sådant förhållningsätt vore stelbent och riskerar att uppfattas som auktoritärt av elever och vårdnadshavare, och kan riskera att skada förtroendet till skolan. Konsekvenserna riskerar att uppfattas, och i värsta fall, användas som bestraffningar, vilket inte är förenligt med gällande rätt. Åtgärder vid ordningsstörningar etc. ska utformas för att få eleven att ändra sitt beteende. Då olika barn/elever har behov av olika åtgärder behöver individuella stödbehov och omständigheter beaktas i varje enskilt fall. En detaljerad konsekvensplan riskerar att undergräva detta genom att i förväg definierade konsekvenser sätts in för specifika regelbrott, oavsett om de kan förväntas få den aktuella barnet/eleven att ändra sitt beteende eller ej. Detta riskerar även att oproportionerligt drabba elever med exempelvis NPF-diagnoser.

Konsekvensplaner kan även riskera att uppfattas som betungande ur ett lärarperspektiv då läraren kan uppleva en förväntan att memorera vilka konsekvenser alla specifika regelöverträdelser förväntas ge, samt fullfölja dessa. Lärare kan även känna sig bundna utifrån konsekvensplanen att vidta specifika konsekvenser, även om de anser att andra åtgärder vore rimligare vid en ordningsstörning. Det är här även otydligt hur konsekvensplanen kommer att ställa sig i förhållande till bestämmelsen i 5 kap. 6 § skollagen om personalens befogenhet att vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero.



Skollagen har redan tydliga bestämmelser om disciplinära åtgärder. En konsekvensplan kan visserligen innehålla andra typer av konsekvenser, så som samtal och möten med vårdnadshavare. Malmö stad ifrågasätter dock om nyttan i en sådan allmänt hållen plan överväger den administrativa bördan som upprättandet av den innebär.

Konsekvensplaner riskerar vidare att krocka med regleringarna om disciplinära åtgärder. I utredningen anges ingen närmare definition av ”konsekvenser”, vad de innefattar, och inom vilka ramar de ska finnas, vilket riskerar att bli problematiskt ur ett förutsägbarhets- och rättssäkerhetsperspektiv.

Malmö stad finner det även anmärkningsvärt att det i utredningen anges: *”Konsekvenser kan också innebära att skolan behöver göra en anmälan exempelvis till polisen eller socialnämnden, vilket också bör förtydligas i en konsekvensplan”*. Att beskriva en polis- eller socialtjänstanmälan som en ”konsekvens” om barnen/eleverna bryter mot skolregler uppfattar Malmö stad som problematiskt. Som tidigare nämnts finns det en risk att ”konsekvenser” uppfattas som bestraffningar, snarare än åtgärder utformade för att hjälpa barnet/eleven att ändra sitt beteende. Det finns en uppenbar risk att allvarligt skada förtroendet till både skola, socialtjänst och polis om dessa typer av anmälningar ingår i en konsekvensplan och där framställs som åtgärder som vidtas när en elev bryter mot skolregler. Framför allt att en socialtjänstanmälan skulle beskrivas på detta sätt är olämpligt. En sådan anmälan ska endast göras utifrån en oro för att barnet far illa (14 kap. 1§ av socialtjänstlagen), och bör inte beskrivas som en ”konsekvens” vid brott mot skolreglerna.

Sammanfattningsvis anser Malmö stad att det finns flera problematiska aspekter av att införa krav på konsekvensplaner och ställer sig kritiska till förslaget i sin nuvarande utformning.

3.5

- **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.**

Malmö stad anser att det inte bör utgöra ett krav enligt skollagen med förväntansdokument. Det finns idag inga hinder mot att skolor och huvudmän tar fram sådana förväntansdokument, om de så önskar. Att genom lagstiftningen kräva att alla skolor och huvudmän arbetar på samma sätt innebär en detaljstyrning av verksamheten. Skolor och huvudmän behöver ha möjlighet att anpassa verksamhet utifrån lokala behov och förutsättningar. Det kan även ifrågasättas om förslaget vilar på en vetenskaplig grund, då någon forskning som stödjer nyttan i förslaget inte framkommer i utredningen. Vidare kan noteras att det redan i läroplanen för grundskolan tydliggörs att skolan ska klargöra för elever och föräldrar vilka mål utbildningen har, vilka krav skolan ställer och vilka rättigheter och skyldigheter elever och deras vårdnadshavare har (Lgr22).



Vidare ifrågasätter Malmö stad att det i själva lagtexten föreslås framgå att förväntansdokumentet ska innehålla en påminnelse om vårdnadshavares ansvar för en god fostran enligt 6 kap. föräldrabalken. För det fall ett krav på förväntansdokument införs bör skolor och huvudmän själva få bestämma innehållet i ett sådant. Malmö stad anser att det finns möjlighet att i exempelvis förarbeten, eller utifrån Skolverkets mallar, rekommendera innehåll i förväntansdokumentet.

Ett förväntansdokument utgör ytterligare en administrativ börda som läggs på skolor och huvudmän, vilket bör beaktas. Framför allt kommer det utgöra en stor administrativ börda om skolorna förväntas samla in vårdnadshavares underskrift på dokumentet. Malmö stad har inga invändningar mot att Skolverket får i uppdrag att se över mallar för förväntansdokument, så att skolor och huvudmän som väljer att använda sig av ett sådant dokument kan få stöd och vägledning i arbetet.

I utredningen lämnas förslag till ytterligare dokument – konsekvensplan och förväntansdokument - som ska upprättas men som inte tas upp i utredningen *Tid för undervisning* trots att de kommer att påverka lärarnas arbetsbörda.

4 Öka förutsättningarna för varaktigt förbättrad trygghet

4.1

- 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.**

Malmö stad tillstyrker i viss del att skolor får utökade möjligheter att säkerställa trygghet och studiero, men bedömer att förslaget i flera delar riskerar att ha oproportionerligt negativ påverkan på elevers rätt till utbildning.

I utredningens egen konsekvensanalys identifieras flera risker med förslagen. Det gäller barnens rätt och rätten till utbildning, samt risk att åtgärderna blir diskriminerande eftersom de kan komma att vidtas oftare för vissa elever så som elever med olika funktionsnedsättningar. Det beskrivs även som en risk att förslagen underblåser en mer repressiv kultur där alltmer fokus ligger på att bestraffa elever. Malmö stad bedömer att inte tillräcklig hänsyn tagits till dessa risker i förslagen.

Att förlänga tiden för tillfällig omplacering av grundskoleelever inom den egna skolenheten på det sätt som föreslås innebär en stor förändring mot idag, då det potentiellt kan innebära att elever blir omplacerade i flera månader. För att säkerställa rätten till utbildning anser Malmö stad att en sådan bestämmelse behöver åtföljas av striktare avgränsningar som säkerställer att eleven får fullgod undervisning. Malmö stad vill påtala att tillfällig placering utanför den egna skolenheten eller på en akutskola är en ingripande disciplinär åtgärd. En längre placering utanför den egna skolenheten – på såväl akutskola som på annan skolenhet – kan förstärka känslor av utanförskap och stigmatisering hos grundskoleeleven, vilket kan påverka deras självkänsla och motivation negativt, samt försvåra återgångsarbetet efter den tillfälliga placeringen. Det är därför positivt att beslutet åtföljs av krav på särskilda skäl om placeringen gäller längre tid än fyra veckor. Det är vidare viktigt att beakta att en förlängning av tiden för tillfällig omplacering av elever i akutskola ställer höga krav på akutskolorna att ge fullgod undervisning, då det annars kan medföra negativa följder för elevens utbildning och välmående. En längre placering utanför den egna skolenheten innebär avbrott i den pedagogiska kontinuiteten. Malmö stad ser därför positivt på att en plan för återgång till undervisning ska tas fram efter en tillfällig placering utanför den egna skolenheten eller på akutskola.

För gymnasieelever ser Malmö stad positivt för förslaget om tillfälligt förlängd omplacering till åtta veckor då det ibland krävs längre tid för att åstadkomma önskad förändring i beteende. Malmö stad tillstyrker även att Skolinspektionen ska ges i uppdrag att genomföra en tillsyn av skollagens bestämmelse om tillfällig placering utanför den egna skolenheten, för att undersöka om akutskolor lever upp till skollagens krav bland annat gällande rätten till utbildning.

Malmö stad tillstyrker förslaget med förlängda tidsramar för avstängning, men ställer sig kritisk mot förslaget att eleven bara så långt det är möjligt ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. I utredningen motiveras detta förslag med att elever ibland inte är



mottagliga för undervisning eller inte dyker upp till tillfällen som erbjuds. Att på detta sätt begränsa rätten till utbildning med hänvisning till elevens egna beteende är problematiskt. Skolväsendets utgångspunkt bör alltid vara att ge alla elever den undervisning de har rätt till. Att det inte alltid lyckas i praktiken anser Malmö stad inte är skäl för att begränsa denna rätt. Skolan bör alltid vara skyldig att försöka ge alla elever, även avstängda, en fullgod utbildning. Däremot ser Malmö stad positivt på att tydliggöra att rektor avgör tidpunkt och former för kompensationen. Det förslaget ensamt skulle kunna hantera problemet med att elever inte alltid är mottagliga för undervisning under avstängningen, eftersom kompensationsundervisningen då kan förläggas vid en annan tidpunkt.

Malmö stad anser att förslaget med en ny disciplinär åtgärd - att nekas tillträde till en skolenhet - kan vara ett bra verktyg i mycket svåra elevärenden för att säkra tryggheten för andra elever. Malmö stad vill dock poängtera ett sådant beslut är en mycket ingripande åtgärd och kan ha långtgående konsekvenser för enskilda elever. Det är därför positivt att beslutet åtföljs av krav på synnerliga skäl, samt att det kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Malmö stad ställer sig dock kritisk till att beslutet som utgångspunkt ska gälla tills vidare, då detta kan innebära att en elev potentiellt nekas tillträde till skolan under mycket lång tid. Enligt Malmö stads uppfattning vore det rättssäkert att skapa en ordning där ett sådant beslut från skolan, med sådana tungt vägande konsekvenser för barnets rätt till utbildning, kan gälla på obegränsad tid. Enligt Malmö stads bedömning vore det mer rättssäkert om en tidsgräns anges för beslutet, men med möjlighet att fatta ett obegränsat antal nya beslut i följd. På detta sätt ges möjlighet att överklaga beslutet med jämna mellanrum. Att beslutet inte begränsas i tid kan även oproportionerligt påverka elevens rätt till utbildning då den kompensatoriska undervisningen enligt förslaget ska genomföras via fjärr- och distansundervisning. Fjärr- och distansundervisning betraktas i allmänhet inom det svenska skolväsendet inte som ett fullgott alternativ. Huvudregeln är att undervisningen i de obligatoriska skolformerna ska bedrivas som närundervisning.

Ett beslut om avstängning innebär därmed att eleven inte får fullgod utbildning under tiden som beslutet är i kraft. Malmö stads uppfattning är att ett sådant beslut därför riskerar att ha mycket stor påverkan på den enskilda elevens rättigheter och utbildning, samt kan innebära att eleven hamnar längre ifrån en fungerande skolgång. Hur användningen av fjärr- och distansundervisning påverkar elevens rätt till utbildning och barnets bästa anser Malmö stad behöver utredas vidare.

Malmö stad anser vidare att ett beslut om att neka tillträde kan vara olämpligt för yngre barn då det för dessa barn får anses vara svårare och mindre ändamålsenligt att delta i fjärr- och distansundervisning än för äldre barn. Rätten till utbildning för dessa barn riskerar därför att bli extra utsatt. Det är även otydligt hur tillsynsansvaret för eleverna ska hanteras vid denna åtgärd. Malmö stad anser det viktigt att regeringen följer upp om förslagen leder till önskat resultat gällande trygghet och studiero.

Malmö stad tillstyrker att begreppet akutskola ska införas i skollagen, samt att det ska gå att lägga ut på entreprenad så länge det innefattar en annan kommunal huvudman. Malmö stad vill även att förslaget förtydligar möjligheten till akutskolor i



gymnasieskolan som i nuvarande utredning inte omfattas trots att behovet finns. Malmö stad efterlyser även klargöranden vad som gäller för elever inom anpassad gymnasieskola.

4.3

- **Begreppet mobbning bör definieras i skollagstiftningen.**
- **Ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning bör inrättas.**

Malmö stad tillstyrker att regleringen om kränkande behandling ses över i sin helhet. Detta behöver samordnas med de förslag som läggs fram gällande kränkande behandling i betänkandet Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet (SOU 2025:26). Malmö stad vill framhålla att det är av vikt att olika nationella förslag samordnas.

Malmö stad anser dock att det inte är klargjort varför mobbningsbegreppet bör återinföras. Begreppet kränkande behandling är väl etablerat inom skolans värld. Det är oklart vilken praktisk skillnad ytterligare ett begrepp förväntas ha på skolors arbete. Att införa ytterligare ett begrepp som skolpersonal ska förhålla sig till riskerar snarare att ta fokus från åtgärdande arbete, genom att skolor i stället ägnar tid åt att bedöma gränsdragningar när kränkande behandling fallit över i mobbning. Det riskerar även att framstå som att skolor inte behöver ta kränkande behandling på lika stort allvar förrän det utgör mobbning.

Malmö stad tillstyrker att det inrättas ett nationellt centrum för skoltrygghet, och ser positivt på att stöd genom detta kan ges till skolor i deras arbete mot kränkande behandling från förskola till gymnasium.

5 Synliggöra och kartlägga frånvaro

5.1

- **Skolförordningen och gymnasieförordningen ska definiera giltig respektive ogiltig frånvaro**

Malmö stad är positiv till att giltig och ogiltig frånvaro definieras i skollagen. Den utredning om nationellt frånvaroregister som Skolverket genomförde år 2020 omfattade inte gymnasieskolan. I betänkandet föreslås att gymnasieskolan ska ingå i ett nationellt register. Malmö stad vill understryka vikten av en gedigen utredning för gymnasieskola och anpassad gymnasieskola genomförs. När det gäller ett nationellt frånvaroregister vill Malmö stad framhålla att det är viktigt att ett sådant register inte blir en administrativ börda för personal i skolan och att kostnader för ett sådant register inte tillförs kommuner.

5.2

- **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 statistik baserat på registret i det nationella informationssystemet för skolväsendet.**



- **Det nationella frånvaroregistret ska omfatta förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, same-skolan, 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.**

Malmö stad ställer sig tveksam till att Skolverket ska få uppdraget att upprätta ett nationellt register utan att det först utretts mer ingående hur ett sådant register ska fungera. Malmö har redan erfarenhet av att hantera och analysera frånvarodata, och anser att förslaget underskattar både komplexiteten och de ekonomiska konsekvenserna för huvudmän och skolpersonal.

Malmö stad vill framhålla att befintliga system för frånvarorapportering måste förändras drastiskt för att kunna registrera både kategorierna anmäld/oanmäld och giltig/ogiltig frånvaro, eftersom dessa inte kan ersätta varandra. Sådana systemförändringar medför stora kostnader, och Malmö stad föreslår att nationella krav bör riktas mot systemleverantörerna, inte enbart skolhuvudmännen. Dessutom vill Malmö stad påpeka att likvärdighet i rapporteringen kräver samordning av schematekniska upplägg, vilket det idag finns få incitament för.

Malmö stad identifierar flera risker med förslaget, som till exempel att olika rutiner och bedömningar kan skapa otillräcklig statistik. En risk är att skolor undviker att ifrågasätta vårdnadshavares frånvaroanmälningar, vilket kan leda till "glädjefrånvaro" och påverka statistiken på samma sätt som fenomenet med "glädjebetyg". Utöver detta finns problem med rapporteringen för elever som skolpliktsbevakas, vilket kan ge kommuner olika nivåer av ogiltig frånvaro beroende på deras rutiner. För att säkerställa en likvärdighet i rapportering krävs även en åtstramning kring rutiner för frånvarohantering på nationellt plan då det råder stora skillnader mellan huvudmän. Ett allmänt frånvaroregister kan innebära att innehållet används för skolvalsjämförelsewebbsidor och liknande, och kan även bli medialt och politiskt intressant. Utöver att det finns incitament att inte ifrågasätta och utreda vårdnadshavares frånvaroanmälningar, så finns flertalet ytterligare problem med frånvarostatistiken som gör att den riskerar att bli snedvriden och olikvärdig.

Ett annat exempel på svårigheter är elever som fullgör skolplikten på annat sätt. I Riksrevisionens granskning Undantag från skolplikten (RIR 2019:37) framkommer att det finns stor variation i hur kommunerna beslutar i ärenden kring fullgörande av skolplikten på annat sätt. Kommuner som följer regelverket och avslår ansökningar som inte uppfyller kraven riskerar att få höga siffror av ogiltig frånvaro eftersom många familjer väljer att åka utomlands trots avslag. Kommuner som i stället är generösa och beviljar längre resor trots att det inte föreligger synnerliga skäl får i stället "bara" giltig frånvaro för dessa månader av frånvaro. Fristående huvudmän kan i sin tur enkelt undvika att rapportera in frånvaro på elever som vistas tillfälligt utomlands genom att skriva ut dem, vilket gör att hemkommun sannolikt i stället behöver



rapportera deras frånvaro. Samma problematik föreligger vid ansökningar om längre ledigheter.

5.3

- **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.**

Malmö stad instämmer med utredningens bedömning att Skolverket bör se över sitt stöd om att förebygga och åtgärda frånvaro. Vidare instämmer Malmö stad att skolsociala team kan vara ett bra verktyg för att på lokal nivå förebygga och åtgärda frånvaro, men anser att det bör vara upp till varje huvudman att besluta om sina arbetssätt. Det bör inte regleras genom lagkrav.

Förskolans särart och behov därav

Förskolan omfattas inte av utredningens uppdrag och har som verksamhet inte involverats i utredningsarbetet så som de andra skolformerna. Utredningen lämnar trots denna begränsning även förslag på författningsändringar som berör förskolan.

Utredningen ser behov av att förtydliga och förändra i författningsskrivningar utifrån den problematik som råder i skolans verksamhet avseende stärkt ledarskap och ett effektivare arbete med trygghet och studiero i skolan. Malmö stad önskar understryka att förskolan skiljer sig från övriga skolformer som omfattas av utredningen. Malmö stad önskar även betona vikten att vid förändringar i förskolans styrande författningar även utreda förskolans förutsättningar samt analysera konsekvenser av de åtgärder som utredningen föreslår för förskolan. Malmö stad menar att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat förskolans särart.

Förskolan ska enligt skollagen både främja barns utveckling och lärande samt erbjuda dem en trygg omsorg. Verksamheten ska baseras på en helhetssyn på barnet och dess behov, och utformas så att omsorg, utveckling och lärande integreras till en sammanhängande helhet. Omsorg och omvårdnad är därmed centrala delar av förskolans verksamhet. Förskollärare har ett särskilt ansvar över utbildningen och det pedagogiska innehållet i undervisningen samt att leda undervisningen. Förskollärare har därmed ett särskilt ansvar i utbildningen som arbetslaget genomför gemensamt utifrån rådande styrande författningar. Att annan förskolepersonal, till exempel barnskötare, medverkar i undervisningen är i förskolan en grundförutsättning för arbetet, enligt läroplanens riktlinjer. De strukturella förhållandena härav och den kontext undervisning i förskolan präglas av gällande genomförandet av undervisning är sålunda viktigt att beakta i förändringar kring förskollärares bestämmande över undervisningen.

Enligt förarbetena till skollagen ska barn med ökad ålder och mognad ha inflytande över sin dag på förskolan och sitt eget lärande. Avseende de yngre barnen är vårdnadshavarna barnens ställföreträdare. Enligt föräldrabalken har vårdnadshavarna



det övergripande ansvaret för sina barns fostran och utveckling. Vårdnadshavares inflytande grundar sig främst på att de går in i barnets ställe när barnet på grund av sin ålder inte självt kan utöva sitt inflytande i full utsträckning. Detta skäl för vårdnadshavares inflytande minskar i styrka i takt med att barnens ålder ökar och barnen själva kan bevaka sina intressen och uttrycka sig. Förskolan har sålunda behov av en tillitsfull, kontinuerlig kontakt och samverkan med hemmet.

Stor mängd statliga utredningar med förslag som ger skilda styrsignaler

Malmö stad vill avslutningsvis påpeka att det stora antal betänkanden angående skolan, som under en tid remitterats, skapar en mängd styrsignaler där betänkandena lämnar förslag som inte stämmer överens med varandra. Det gör det svårt att bedöma hur den fortsatta beredningen kommer att väga de olika förslagen mot varandra och vad slutresultatet kommer att bli.

I föreliggande betänkande lämnas exempelvis förslag till ändringar i skollagen när det gäller trygghet och studiero respektive inflytande. Däremot lyfts inga förslag på ändringar som behöver göras i läroplanerna för att dessa ska överensstämja med skollagen. I en fotnot i betänkandet (fotnot 2, s. 64) framgår att betänkandet angående nya läroplaner Kunskap för alla (SOU 2025:19) lämnar förslag till ändringar i läroplanen för grundskolan men inte i läroplanen för gymnasieskolan.

I betänkandet *Tid för undervisningsuppdraget* (SOU 2025:26) lämnas förslag till ändringar i sjätte kapitlet angående arbetet mot kränkande behandling som inte beaktas i Bättre förutsättningar för trygghet och studiero.

Slutligen lämnas i föreliggande utredning förslag till ytterligare dokument – konsekvensplan och förväntansdokument - som ska upprättas men som inte tas upp i utredningen *Tid för undervisning* trots att de kommer att påverka lärarnas arbetsbörda.

Ordförande

[Förnamn Efternamn]

Sekreterare

[Förnamn Efternamn]

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden.]