



Tjänsteskrivelse

Datum

2025-03-19

Vår referens

Lotta Herz

Utvecklingssamordnare

lotta.herz@malmö.se

Remiss Utbildningsdepartementet - Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan GRF-2025-3101

Sammanfattning

Grundskolenämnden i Malmö stad har fått möjlighet att yttra sig över betänkandet Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan (SOU 2025:8).

Grundskoleförvaltningen 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. Förvaltningen bedömer att flertalet förslag riskerar att inskränka bland annat elevers rätt till utbildning, öka skolors och huvudmännens administrativa börda, samt få ekonomiska konsekvenser.

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

Förslag till beslut

Grundskolenämnden föreslås besluta

1. Grundskolenämnden godkänner grundskoleförvaltningens förslag till yttrande
2. Grundskolenämnden skickar yttrandet till kommunstyrelsen

Beslutsunderlag

- Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan (SOU 2025:8)
- G-Tjänsteskrivelse GRN 250326 Utbildningsdepartementet - Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan



- Förslag till yttrande GRN 250326 Utbildningsdepartementet - Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan

Beslutsplanering

Grundskolenämndens arbetsutskott 2025-03-14

Grundskolenämnden 2025-03-26

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Grundskolenämnden har fått möjlighet av kommunstyrelsen att yttra sig rörande utbildningsdepartementets remiss ”Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan”. Remissen är ett resultat av regeringens beslut den 2 november 2023 om att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att 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.

Betänkandet innehåller förslag om att förtydliga rektors och lärarens ansvar för ökad trygghet och studiero, om att öka förutsättningarna för varaktigt förbättrad trygghet, samt om att synliggöra och kartlägga frånvaro.

Förtydliga rektors och lärarens ansvar för ökad trygghet och studiero.

Utredningen utgår från att rektorn och läraren behöver bättre förutsättningar för att upprätthålla trygghet och studiero. Rektors ansvar föreslås därför tydliggöras i skollagen, och rektor förväntas bedriva ett verksamhetsnära ledarskap. I utredningen föreslås att det behöver bli tydligare i skollagen att det är läraren som bestämmer och leder undervisningen, samtidigt som vårdnadshavarnas möjligheter till inflytande ska begränsas. Det ska anges i skollagen att vårdnadshavare i ”begränsad omfattning” ska ges möjlighet till inflytande. Lärarens ansvar för och bestämmande över undervisning ska vara tydligt.

För att säkerställa att lärare kan fokusera på att undervisa föreslår utredningen att lärarens befogenheter att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar ska utökas. Läraren ska få möjlighet att visa ut en elev ur undervisningslokalen utan att först ha uppmanat eleven att ändra sitt beteende vid allvarliga händelser. Dokumentationskravet för denna åtgärd, och för kvarsittning, föreslås tas bort eftersom kraven framstår som överflödiga.



Utredningen ger förslag på att åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero med hjälp av skolregler. I skollagen ska anges att alla skolor ska ha skolregler, i stället för dagens ordningsregler. Skolreglerna ska användas för ett positivt skolklimat, trygghet och studiero, och bidra till att elever tillägnar sig demokratiska värderingar och normer. Skolreglerna ska beslutas av rektor och förankras hos eleverna. Det föreslås även att det ska ställas krav på skolenheter att formulera en tillhörande plan för konsekvenser vid överträdelser av skolreglerna.

Alla skolor ska vidare upprätta ett förväntansdokument, 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.

Utredningen har utrett införandet av ordningsomdömen och kommit fram till att sådana inte bör införas.

Öka förutsättningarna för varaktigt förbättrad trygghet.

Utredningen ger flertalet förslag som handlar om att skapa bättre förutsättningar för att vidta åtgärder när elever allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero. Rektorn föreslås kunna omplacera en elev under längre tid än vad som är möjligt idag. Gällande en tillfällig omplacering inom samma skolenhet föreslås att en sådan omplacering inte får gälla för en längre tid än återstoden av pågående termin. En tillfällig omplacering 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. En plan för återgång ska tas fram för att stödja en elev efter en tillfällig omplacering utanför skolenheten.

Begreppet akutskola ska föras in i skollagen och definieras. Undervisning i akutskola ska även få lämnas på entreprenad.

Längre avstängningar ska möjliggöras för att ge tid åt skolan att planera fortsatta åtgärder. Det ska därför vara möjligt att stänga av en elev i grundskolan, specialskolan och sameskolan i två veckor, i stället som i dag, en vecka. En elev ska få stängas av vid högst tre tillfällen per kalenderhalvår. Utredningen föreslår även att eleven bara *så långt som möjligt* ska erbjudas kompensationsundervisning under avstängningen.

En ny disciplinär åtgärd föreslås föras in i skollagen som ger rektorn möjlighet att neka en elev tillträde till skolenheten. Eleven ska under denna tid få sin undervisning tillgodosedd genom fjärr- eller distansundervisning. Ett sådant beslut föreslås att gälla tills vidare.



Utredningen ger förslag gällande att säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning. I huvudsak görs bedömningen att begreppet mobbning bör definieras i skollagstiftningen. Utredningen anser även att reglerna mot kränkande behandling behöver ses över i sin helhet. Vidare föreslås att det inrättas ett nationellt centrum för skoltrygghet och mot mobbning, för att stödja skolorna och säkerställa att skolornas systematiska arbete mot alla former av trakasserier, kränkande behandling och mobbning vilar på en vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Synliggöra och kartlägga frånvaro.

Utredningen föreslår att det regleras i skolförfattningarna vad som är giltig respektive ogiltig frånvaro. Skolverket föreslås vidare få i uppdrag att upprätta ett nationellt frånvaroregister om elevers giltiga och ogiltiga skolfrånvaro. Utredningen bedömer även att Skolverket bör se över sitt stöd om att förebygga och åtgärda frånvaro, bland annat avseende rutiner för bedömning och hantering av giltig och ogiltig frånvaro. De bedömer även att skolsociala team bör användas i arbetet med att på lokal nivå förebygga och åtgärda frånvaro.

Grundskoleförvaltningens synpunkter

Grundskoleförvaltningen i Malmö stad väljer att yttra om över samtliga förslag och bedömningar i remissen. Nedan återges remissens förslag och grundskoleförvaltningens synpunkter om dessa.

Förslag 3.1.

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

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiva till att rektors ansvar förtydligas gällande trygghet och studiero, men saknar motsvarande ändringar i läroplanen.

Förslag 3.2.

- **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.**

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiva 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 förvaltningen



saknar diskussion hur 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 grundskolans läroplan. Där anges att läraren ska svara för att alla elever får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll (Lgr22).

Grundskoleförvaltningen 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. Förvaltningen vill även i denna del påtala att det behöver klargöras hur förslaget ska samspela med Lgr22 i delarna som rör skola och hem. 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. Förvaltningen ser därför positivt på förslaget att ge Skolverket i uppdrag att ta fram stödmaterial och juridisk vägledning om kommunikation med vårdnadshavare.

Förslag 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.**

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiva 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. Förslaget är proportionerligt med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero.

Grundskoleförvaltningen har inga invändningar mot att ta bort dokumentationskravet för kvarsittning och undervisning, då de i stort framstår som administrativ betungande. Förvaltningen anser dock 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.

Grundskoleförvaltningen instämmer dock med utredningen att ett slopat dokumentationskrav inte i sig innebär att skolan kan avstå från uppmärksamma när elever upprepat stör undervisningen. Eftersom rektors ansvar i frågan kvarstår, anser förvaltningen att förändringen inte på ett oproportionerligt sätt påverkar eleven.

Förvaltningen 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. Förvaltningen ifrågasätter dock förslaget att ta bort ordet ”endast” ur lagtexten. Det är oklart vad syftet med denna förändring är, och sänder i förvaltningens tycke en olycklig signal. 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. Förvaltningens 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.

Förvaltningen 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. Förvaltningen 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).

Förslag 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.**

Grundskoleförvaltningen bedömer att ett namnbyte sannolikt kommer ha ringa effekt på arbetet med trygghet och studiero, men har inga invändningar mot att ordningsregler ersätts av skolregler. Förvaltningen välkomnar att syftet med reglerna förtydligas.

Grundskoleförvaltningen anser dock att bestämmelsen om konsekvensplan behöver utredas vidare. 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 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.

Alternativet till att konsekvensplanen utgörs av definierade konsekvenser vid specifika regelbrott är att planen snarare utgör en allmän information om de verktyg och befogenheter skolan har när elever stör trygghet och studiero etc. Skollagen har dock redan tydliga bestämmelser om disciplinära åtgärder. En konsekvensplan kan visserligen innehålla andra typer av konsekvenser, så som samtal och möten med vårdnadshavare. Förvaltningen 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. 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 i förvaltningens tycke 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 än vad som nu är fallet 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.

Förvaltningen finner det även anmärkningsvärt att det i utredningen anges: *”Konsekvenser kan också innebära att skolan behöver göra en anmälan exempelvis till polisen eller socialförvaltningen, vilket också bör förtydligas i en konsekvensplan”*. Att beskriva en polis- eller socialtjänstanmälan som en ”konsekvens” om barnen/eleverna bryter mot skolregler uppfattar förvaltningen 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 förvaltningen att det finns flera problematiska aspekter av att införa krav på konsekvensplaner och ställer sig kritiska till förslaget i sin nuvarande utformning.

Förslag 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.**

Grundskoleförvaltningen 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 utgör i förvaltningens tycke 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 förvaltningen 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.

Förvaltningen anser att det finns möjlighet att i exempelvis förarbeten, eller utifrån Skolverkets mallar, rekommendera innehåll i förväntansdokumentet. Att inkludera ett visst innehåll som ett krav i lagtexten utgör i förvaltningens tycke en detaljstyrning av huvudmännens verksamhet.

Ett förväntansdokument utgör ytterligare en administrativ börda som läggs på skolor och huvudmän, vilket förvaltningen anser bör beaktas. Framför allt kommer det utgöra en stor administrativ börda om skolorna förväntas samla in vårdnadshavares underskrift på dokumentet. Grundskoleförvaltningen har dock 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.

Bedömning 3.6.

Ordningsomdömen bör inte införas, men vårdnadshavares ansvar bör betonas.

Grundskoleförvaltningen instämmer med utredningens bedömning gällande att ordningsomdömen inte bör införas.

Förslag 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.**

Grundskoleförvaltningen 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 när det gäller barnens rätt och rätten till utbildning, samt att det föreligger risk att dessa åtgärder 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. Förvaltningen bedömer att inte tillräcklig hänsyn tagits till dessa risker i förslagen.

Att förlänga tiden för tillfällig omplacering av elever 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 förvaltningen att en sådan bestämmelse behöver åtföljas av striktare avgränsningar som säkerställer att eleven får fullgod undervisning.

Grundskoleförvaltningen 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 eleven, 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. Förvaltningen 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. Förvaltningen tillstyrker även att Skolinspektionen ska ges i uppdrag att genomföra en tillsyn av skollagens bestämmelse om tillfällig placering utanför den egna skolenheten, för undersöka om akutskolor lever upp till skollagens krav bland annat gällande rätten till utbildning.

Förvaltningen tillstyrker förslaget med förlängda tidsramar för avstängning, men ställer sig kritiska 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 tillfällena 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 förvaltningen 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 förvaltningen positivt på att tydliggöra att rektor avgör tidpunkt och former för kompensationen. Det förslaget ensamt anser förvaltningen skulle kunna hantera problemet med att elever inte alltid är mottagliga för undervisning under avstängningen, eftersom kompensationsundervisningen då kan förläggas vid en annan tidpunkt.

Förvaltningen 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. Förvaltningen 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. Förvaltningen 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 förvaltningens uppfattning vore det rättsosäkert 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 förvaltningens bedömning vore det mer rättssäkert om en tidsgräns anges för beslutet, men med möjlighet att fatta 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. Förvaltningens 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 förvaltningen behöver utredas vidare.

Förvaltningen 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.

Förvaltningen tillstyrker att begreppet akutskola ska införas i skollagen, samt att det ska gå att lägga ut på entreprenad.

Bedömning 4.3.

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

Förvaltningen 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 lärarkörernas attraktivitet (SOU 2025:26). Förvaltningen vill framhålla att det är av vikt att olika nationella förslag samordnas.

Förvaltningen anser dock att det inte är klaggjort 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.

Förvaltningen 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.

Förslag 5.1.

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.

Grundskoleförvaltningen ställer sig positiva till förslaget.

Förslag 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.**

Grundskoleförvaltningen ställer sig tveksam till att Skolverket ska få detta uppdrag utan att det först utretts mer ingående hur ett sådant register ska fungera. Malmö är en av få kommuner i Sverige som har implementerat en automatiserad export av sina grundskolors frånvarodata och också lyckats aggregera upp den till huvudmannanivå för statistiska analyser. Grundskoleförvaltningens uppfattning är att utredningen gravt underskattar både kostnad och komplexiteten i en sådan rapportering av statistik på nationell nivå.

Rapportering av denna data kommer med stor sannolikhet innebära ett stort arbete för skolpersonal och för huvudmän. De rapporteringssystem många huvudmän, inklusive Malmö, använder sig av för att rapportera frånvaro använder sig av kategorierna anmäld och oanmäld frånvaro. Statistik för giltig och ogiltig frånvaro finns inte idag. Detta innebär att systemleverantörerna behöver genomföra omfattande förändringar i sin produkt. Det är inte möjligt att bara byta beteckning från anmäld/oanmäld frånvaro till giltig/ogiltig, eftersom dessa inte nödvändigtvis överensstämmer. Snarare behöver båda kategoriseringarna finnas samtidigt, vilket kräver stora förändringar i systemen. I utredningen fastslås att systemleverantörer som tillhandahåller administrativa stödsystem behöver utveckla en ny export för frånvarorapporteringen och underlätta för skolorna att samordna olika administrativa system. Kostnaden kommer tillfalla huvudmännen och bedöms bli begränsad. Förvaltningen håller inte med om denna bedömning. Svårigheter för huvudmän att få till stånd förändringar i befintliga upphandlade system och tjänster underskattas. Det handlar vidare inte bara om att systemleverantörer ska utveckla nya exporter, utan som nämnts behöver systemet i sig



byggas upp annorlunda för att möjliggöra för skolorna att registrera både anmäld/oanmäld och giltig/ogiltig frånvaro. Likaså underskattas kostnaden för huvudmännen för att få systemleverantörerna att genomföra dessa förändringar. För en likvärdig rapportering i hela riket behöver systemleverantörerna dessutom vara samspelta kring exempelvis schematekniska upplägg vid rapportering. Det finns få incitament för systemleverantörer att genomföra en sådan synkning. Förvaltningens uppfattning är att det behöver finnas krav från nationellt håll på systemleverantörerna, inte bara skolhuvudmännen.

Vidare vill förvaltningen framföra att även om det skulle systemtekniskt gå att realisera ett nationellt frånvaroregister så finns det flera stora utmaningar då huvudmännen/skolor har olika förutsättningar, behov och intressen. Det finns exempelvis flertalet schematekniska upplägg som är svåra att tolka för utomstående. 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 exempel är just bedömningen om giltig eller ogiltig frånvaro. I motsats till anmäld/oanmäld är giltig/ogiltig en bedömning som ska göras. Hos många skolor sker en sådan bedömning först när skolan har skäl att misstänka att den anmälda frånvaron inte är giltig, vilket är i linje med det utredningen framför. Det finns här en betydande risk att olika skolor och huvudmän kommer ha varierande rutiner kring när anmäld frånvaro ska undersökas närmare. Även om giltig och ogiltig frånvaro definieras i skollagen kommer det finnas stora möjligheter för olika skolor att vara olika hård när personal till exempel ifrågasätter en frånvarooanmälan och utreder om frånvaron är ogiltig. Ett allmänt frånvaroregister kan innebära att innehållet används för skolvalsjämförelsewebbsidor och liknande, och kan även bli medialt och politiskt intressant. Förvaltningen ser en risk för att frånvarorapportering skulle kunna bli föremål för generösa tolkningar på vissa skolor, i syfte att få skolans statistik att se bättre ut, på samma sätt som fenomenet med så kallade glädjebetyg. Genom att en skola inte ifrågasätter vårdnadshavares frånvarooanmälningar skulle så kallad ”glädjefrånvaro” kunna uppstå.

Utöver att det finns incitament att inte ifrågasätta och utreda vårdnadshavares frånvarooanmälningar, så finns flertalet ytterligare problem med frånvarostatistiken som gör att den riskerar att bli snedvriden och olikvärdig. Ett exempel är elever som skolpliktsbevakas. Om elever som skolpliktsbevakas centralt hos hemkommuner ska ingå i rapporteringen kommer kommuner allmänt få högre nivåer av ogiltig frånvaro jämfört med fristående huvudmän, eftersom de senare inte har detta ansvar. Det kan även bli stora skillnader mellan kommuner eftersom det finns olika rutiner för central skolpliktsbevakning. Kommuner så som Malmö med relativt hög andel felaktigt folkbokförda elever kommer också få sämre siffror. Om det endast är elever som är klassplacerade på en skola som ska rapporteras kommer skillnader i rutiner för när elever skrivs ut från skolan innebära stora skillnader i frånvarosiffror. Utredningen ger



inga svar på hur dessa och andra typer av problematik ska hanteras för att säkerställa en likvärdighet och jämförbarhet i statistiken.

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.

Bedömning 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.**

Grundskoleförvaltningen instämmer med utredningens bedömning att Skolverket bör se över sitt stöd om att förebygga och åtgärda frånvaro. Vidare instämmer förvaltningen 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.

Ansvariga

Helena Plantin Enhetschef

Anette Enhav Avdelningschef

Peter Lindberg Förvaltningschef