

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

2021-08-25
1 (10)
Dnr 2021:1123

Yttrande över promemorian Nationell plan för trygghet och studiero

Dnr U2021/02670

Skolverket har ombetts att yttra sig över promemorian Nationell plan för trygghet och studiero.

Sammanfattning

Skolverket tillstyrker förslagen i promemorian med undantag för två av dessa. Myndigheten har dock synpunkter på flera av de förslag som tillstyrks. När det gäller vissa av förslagen i promemorian anser Skolverket att elevperspektivet inte är tillräckligt beaktat och att de konsekvenser förslagen kan medföra för elevers rättssäkerhet behöver utredas ytterligare.

Skolverket instämmer i att huvudmannens ansvar för trygghet och studiero behöver konkretiseras samt att en grundförutsättning för kvalitet och likvärdighet i utbildningsväsendet är ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete. Enligt Skolverkets samlade erfarenhet är förutsättningen för ett framgångsrikt systematiskt kvalitetsarbete, att det finns en tydlig styrning och att hela styrkedjan är aktivt involverad.

I promemorian föreslås att begreppen trygghet och studiero bör särskiljas samt att studiero bör definieras. Enligt Skolverket är det viktigt att studiero inte begränsas till att enbart omfatta undervisningen, eftersom utbildningen i sin helhet har betydelse för elevers möjlighet att kunna koncentrera sig på studierna i undervisningen. Skolverket anser att en uppdelning av begreppen trygghet och studiero i kombination med den föreslagna definitionen av begreppet studiero, kan medföra oklarheter i rättstillämpningen.

Myndigheten välkomnar förslagen om att förstärka det förebyggande arbetet kring trygghet och studiero samt förslagen om att öka skolpersonalens beredskap att kunna hantera svåra situationer. Skolverket instämmer i att det finns behov av att tydliggöra, förstärka och samordna myndighetens befintliga stöd inom området trygghet och studiero. Däremot ställer sig Skolverket tveksamt till att göra en uppdelning av stödet i syfte att tydliggöra att olika begrepp påverkar olika delar av skolans arbete. Detta eftersom myndigheten anser att det inte är helt oproblematiskt att särskilja begreppen trygghet och studiero på det sätt som föreslås i promemorian.

Vidare delar Skolverket bedömningen att huvudmannens klagomålshantering utgör en viktig resurs som bör nyttjas bättre i syfte att såväl åtgärda brister i utbildningen, som att utveckla densamma. Skolverket ifrågasätter dock att elever och vårdnadshavare ska få återkoppling från huvudmannen eller rektorn först när ett klagomål har utretts, eftersom behov av återkoppling även kan finnas när klagomålet är under utredning. Vidare efterlyser myndigheten ett förtydligande av när elever och vårdnadshavare av särskilda skäl ska kunna vända sig direkt till Skolinspektionen med klagomål.

Skolverket delar också bedömningen att skolornas lokala arbete med ordningsregler bör stärkas. Både elevernas delaktighet i arbetet med ordningsreglerna behöver säkerställas och uppföljningen av desamma.

Myndigheten instämmer i att det finns behov av att förtydliga rektors ansvar att informera vårdnadshavare om skolans ordningsregler. Däremot ställer sig Skolverket tveksamt till att sådana förtydliganden förs in i berörda läroplaner.

Skolverket ställer sig bakom förslaget att i skollagen införa en befogenhet att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning av de skäl som anges i promemorian. Enligt myndigheten kan dock en översyn behöva göras av skolans ansvar för omhändertagna mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning, exempelvis i frågor som rör försäkring och förvaring.

Skolverket ställer sig positivt till att skolpersonalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero tydliggörs, men anser att konsekvenserna utifrån ett elevperspektiv behöver belysas ytterligare. Vidare anser myndigheten att det föreligger en risk för att de föreslagna förändringarna inte i tillräcklig utsträckning kommer att kunna åtgärda problemen på området. Detta eftersom praxis på området är svårtolkad och förslagen inte ger tillräcklig vägledning i huruvida de åtgärder som vidtas står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.

Vidare ställer sig Skolverket positivt till förslaget om att myndigheten bör få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial som syftar till att lärare och annan personal får ökad kunskap och säkerhet om hur de kan och bör agera med utgångspunkt i gällande författningar.

Skolverket är också positivt till att tillfälliga placeringar ska vara enklare att genomföra. Myndigheten anser att det kan vara nödvändiga och effektiva verktyg i allvarliga situationer. Samtidigt vill Skolverket framhålla vikten av att säkerställa att dessa åtgärder inte vidtas på ett oproportionerligt sätt. Detta är särskilt viktigt när det är fråga om mindre allvarliga förseelser och elever i de lägre årskurserna.

Avslutningsvis avstyrker Skolverket förslaget om när i tid de föreslagna förändringarna ska träda i kraft.

1 Författningsförslag

De synpunkter Skolverket har på författningsförslagen redovisas nedan i respektive avsnitt.

5 Det förebyggande arbetet för trygghet och studiero ska förstärkas

5.2 Ansvar för det förebyggande arbetet inom trygghet och studiero och terminologin förtydligas

Skolverket tillstyrker förslaget, förutom att den föreslagna bestämmelsen bör utformas så att alla elever tillförsäkras studiero inte enbart i undervisningen utan i hela utbildningen.

Skolverket instämmer i bedömningen att huvudmannens ansvar för trygghet och studiero behöver konkretiseras. Utgångspunkten bör vara att det förebyggande arbetet inom trygghet och studiero utgör en del av skolans systematiska kvalitetsarbete, som ska involvera alla. Målet är att genomföra förebyggande insatser med utgångspunkt i den egna verksamhetens identifierade styrkor och svagheter.

Enligt myndigheten är det dock inte helt oproblematiskt att särskilja begreppen trygghet och studiero på det sätt som förslås i promemorian, eftersom båda begreppen är starkt sammanlänkade och ofta förutsätter varandra. Skolverket anser att det tydligt bör framgå att det är viktigt att utbildningen i sin helhet, det vill säga även utanför undervisningen, präglas av såväl trygghet som studiero. Skolans fysiska miljö har också betydelse för elevers möjligheter att kunna koncentrera sig på studierna i undervisningen. Att delar av utbildningen utanför undervisningen är lugn och inte bara trygg kan också vara viktigt. Exempelvis bör studiero även finnas i bibliotek, grupprum och andra elevutrymmen även om undervisning inte pågår. Enligt Skolverket bör därför den föreslagna bestämmelsen utformas så att möjlighet att ställa krav på studiero inte enbart gäller i undervisningen.

Att koppla vissa rättigheter till just begreppet studiero kan enligt Skolverket medföra otydlighet kring skolans ansvar och skyldigheter. Skolverket delar inte uppfattningen att begreppet studiero ska omfatta faktorer som exempelvis utbildningens kvalitet, undervisningens upplägg samt tillgång till stöd och stimulans. Enligt Skolverket riskerar detta att få motsatt effekt än den avsedda, det vill säga att innebörden av begreppet studiero blir otydlig. Det kan även bli svårare att bedöma när kravet på studiero är uppfyllt, delvis mot bakgrund av att elevers behov ofta ser olika ut.

Myndigheten anser också att det är viktigt att begreppen trygghet och studiero är uppföljningsbara. Detta förutsätter en mer utvecklad definition av begreppen i fråga. Enligt Skolverkets bedömning behöver definitionen dock utformas anorlunda än enligt resonemanget i förslaget.

6 Det systematiska kvalitetsarbetet ska förbättras och en effektiv tillsyn säkerställas

6.2 Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet förtydligas

Skolverket tillstyrker förslaget.

Myndigheten instämmer i att ett väl fungerande systematiskt kvalitetsarbete är avgörande för kvalitet och likvärdighet i utbildningsväsendet. Det är väsentligt att huvudmannen och rektorn, utöver att följa upp utbildningen, även analyserar de

bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån en sådan analys genomför insatser i syfte att utveckla utbildningen.

6.3 Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta

Skolverket tillstyrker förslaget.

6.4.2 Skolinspektionen ska alltid vara motpart när myndighetens beslut överklagas

Skolverket tillstyrker förslaget.

7 En bättre hantering av klagomål

7.2 Huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshantering

Skolverket tillstyrker förslaget, förutom att huvudmannen på lämpligt sätt ska återkoppla till den elev och vårdnadshavare som har framfört klagomålet redan under utredningen om det bedöms finnas behov av det.

Skolverket instämmer i att huvudmannens klagomålshantering är en underutnyttjad resurs för att åtgärda brister i och utveckla utbildningen. Detta inte minst då klagomålen i sig är en viktig del i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

En välfungerande klagomålshantering är av stor vikt för att kunna tillgodose de rättigheter som elever och vårdnadshavare har enligt skolförfattningarna. Samtidigt delar Skolverket uppfattningen att klagomål från elever och vårdnadshavare kan innebära en administrativ börda för skolans personal. Det är avgörande att klagomålshanteringen utformas på ett sätt som gör arbetet effektivt och hanterligt samt att rutinerna för klagomålshantering är kända, tydliga och transparenta för alla inblandade parter. Det kan tilläggas att Skolverket för närvarande utarbetar rekommendationer till stöd för huvudmännens klagomålshantering.

Myndigheten delar inte den bild som ges i promemorian att möjligheten att lämna klagomål för elever och vårdnadshavare skapar ett ”skevt maktförhållande” mellan hem och skola, till nackdel för skolan. Faktorer som elevers skolplikt, närvaroplikt, betygssättning och beslutanderätten för huvudmannen och rektorn i många frågor, gör det enligt Skolverket svårt att hävda att makten inte främst ligger hos skolan.

Skolverket ställer sig bakom förslaget att huvudmannen ska åläggas att skyndsamt utreda inkomna klagomål och på lämpligt sätt återkoppla till den som har framfört klagomålet. Myndigheten ifrågasätter dock att elever och vårdnadshavare ska få återkoppling från huvudmannen eller rektorn först när ett klagomål har utretts, eftersom behov av återkoppling även kan finnas när klagomålet är under utredning.

Skolverket ser fördelar med att Skolinspektionen som huvudregel endast ska behöva utreda klagomål mot en utbildning om huvudmannen först har fått möjlighet att hantera klagomålet och vidta nödvändiga åtgärder, eller om särskilda skäl föreligger. Myndigheten anser dock att det är oklart när elever och vårdnadshavare av särskilda skäl ska kunna vända sig direkt till Skolinspektionen med klagomål. Skolverket ser därför behov av förtydliganden i detta avseende, för att bättre kunna tillgodose elevernas rättssäkerhet och motverka risken för att brådskande ärenden inte

åtgärdas i tid. Det är dessutom viktigt att beakta att vårdnadshavare kan ha olika förutsättningar för att kunna tillvarata sina barns intressen. För att öka likvärdigheten bland elever är det därför viktigt att lagstiftningen är tydlig.

7.3 Det ska tas fram stöd för skolors kommunikation och samarbete med vårdnadshavare

Skolverket tillstyrker förslaget.

I detta sammanhang vill dock Skolverket framhålla att ett sådant stöd som föreslås i promemorian behöver avgränsas med tanke på att skolförfattningarna är omfattande och innehåller en stor mängd rättigheter och skyldigheter.

8 Bättre stöd till skolpersonal i arbetet med trygghet och studiero

8.2 Lärare och rektorer ska få bättre tillgång till befintligt stöd när det gäller trygghet och studiero

Skolverket tillstyrker förslaget, förutom att begreppen trygghet och studiero ska särskiljas.

Skolverket instämmer i att det föreligger behov av att tydliggöra, förstärka och inte minst samordna myndighetens befintliga stöd inom området trygghet och studiero. Detta kommer enligt myndigheten inte bara gynna lärare och rektorer, utan all personal i skolan. Däremot ställer sig Skolverket tveksamt till att göra en uppdelning av stödet i syfte att tydliggöra att olika begrepp påverkar olika delar av skolans arbete. Som tidigare påtalats anser myndigheten att det inte är helt oproblematiskt att särskilja begreppen trygghet och studiero på det sätt som föreslås i promemorian, eftersom begreppen är starkt sammanlänkade och ofta förutsätter varandra. Skolverket ser det som angeläget att definiera de båda begreppen på ett sådant sätt att studiero inte enbart kopplas till undervisningen.

Vidare instämmer Skolverket i att det bör finnas ett samlat stöd för ett förebyggande arbete och för att agera i svåra situationer.

8.3 Det ska tillhandahållas kompetensutveckling för elevassistenter och resurspersonal

Skolverket tillstyrker förslaget.

Skolverket instämmer i bedömningen att det är viktigt att den avsedda målgruppen har relevant kunskap och kompetens för uppdraget. Detta gäller dock inte bara under skoltid utan även under den tid som eleverna tillbringar i fritidshemmet. Skolverket instämmer också i att den aktuella målgruppen behöver ha tillgång till en nationellt fastställd kompetensutveckling som rör trygghet och studiero. Myndigheten delar även bedömningen att en sådan kompetensutveckling bör präglas av såväl långsiktighet som kontinuitet.

Skolverket vill i detta sammanhang dock påpeka att det är av stor vikt att det tydligt framgår att målgruppen för en sådan nationellt fastställd kompetensutvecklingsinsats omfattar samtliga kompletterande kompetenser som är verksamma i skolan.¹

9 Ökad delaktighet vid framtagande av skolans ordningsregler och bättre uppföljning

9.2 Elevernas delaktighet i arbetet med ordningsreglerna ska säkerställas och hur de följs ska följas upp

Skolverket tillstyrker förslaget.

I detta sammanhang vill Skolverket framhålla vikten av att innehåll och tillvägagångssätt i uppföljningen är tydligt för huvudmän och rektorer. För att uppföljningen ska få avsedd effekt är det viktigt att uppföljningsprocessen utgör en del av det systematiska kvalitetsarbetet och att eleverna kontinuerligt är delaktiga.

9.3 Vårdnadshavarna ska få information om skolans ordningsregler

Skolverket tillstyrker förslaget, förutom att rektorns ansvar för att vårdnadshavare får information om skolans ordningsregler ska förtydligas i läroplanerna för grundskolan och motsvarande skolformer.

Skolverket delar bedömningen att skolornas lokala arbete med ordningsregler bör stärkas. I det ingår att vårdnadshavare ska få information om skolans ordningsregler, vilket skulle kunna regleras i till exempel skollagen eller skolförordningen. Där emot ställer sig myndigheten tveksam till att föra in förtydliganden kring rektors ansvar att informera vårdnadshavare om skolans ordningsregler i de berörda läroplanerna. Detta eftersom läroplanerna ska ange utbildningens värdegrund, uppdrag samt mål och riktlinjer för utbildningen. För att läroplanerna ska kunna styra skolorna i avsedd riktning, är det viktigt att innehållet inte är på en alltför detaljerad nivå. Läroplanerna läses som sammanhållna dokument. En läroplan som gång på gång ändras genom detaljtillägg, tjänar enligt Skolverket dåligt som sammanhållet dokument. Mindre ändringar riskerar att inte få genomslag i verksamheterna. Skolverkets erfarenhet är dessutom att skolorna i många fall använder tryckta publikationer av läroplanerna. Detta kan enligt myndigheten försvåra implementeringen av ett enstaka tillägg. Långa ledtider för nytryck och kostnader för skolor att köpa uppdaterade versioner av läroplaner, gör att ändringar riskerar att inte bli uppmärksammade och att gamla versioner av läroplanerna används.

10 Användningen av mobiltelefoner i skolan ska regleras

10.3 Mobiltelefoner ska endast användas efter lärarens instruktion när undervisning pågår

Skolverket tillstyrker förslaget.

¹ Med kompletterande kompetenser syftar Skolverket här på olika personalkategorier, exempelvis lärarassistenter, elevassistenter, skolresurser, elevkoordinatorer, elevcoacher, pedagogiska resurser, studiepedagoger, skolcoacher, heltidsmentorer, undervisningsassistenter med flera. Dessa personalkategorier kan ha såväl varierande utbildningsbakgrund och arbetsuppgifter som skiftande erfarenhet av arbete i skolan.

10.4 Ökade möjligheter att omhänderta mobiltelefoner

Skolverket tillstyrker förslaget.

Skolverket ställer sig bakom förslaget att i skollagen införa en befogenhet att omhänderta mobiltelefoner eller annan elektronisk kommunikationsutrustning av de skäl som anges i promemorian. Enligt Skolverket är det också viktigt att elever och vårdnadshavare är införstådda med vad som gäller kring ovan nämnda befogenhet.

Vidare anser myndigheten att ytterligare översyn kan behövas av skolans ansvar för omhändertagna mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning, exempelvis kring frågor som rör försäkring och förvaring.

11 Skolpersonalens allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero förtydligas

11.4 All skolpersonal ska ha allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero

Skolverket tillstyrker förslaget.

Skolverket är positivt till att de allmänna befogenheterna tydliggörs, men anser att konsekvenserna utifrån ett elevperspektiv behöver belysas ytterligare. När det gäller förslag som innebär förtydliganden av skolpersonalens allmänna befogenheter, vill Skolverket framhålla att dessa inte i tillräcklig utsträckning kommer att kunna klargöra den gränsdragningsproblematik som finns på området. Detta eftersom den praxis som finns på området är svårtolkad när det gäller skolpersonalens befogenheter. Där framgår redan att rätt att ingripa fysiskt kan finnas, men inte med tydlighet under vilka omständigheter detta får göras. Det gör det svårt att uttolka hur en domstol skulle bedöma ett fall med delvis andra omständigheter.

Vidare anser myndigheten att en översyn av skolans ansvar för omhändertagna föremål bör övervägas.

11.5 Stöd för skolans personal att agera i svåra situationer

Skolverket tillstyrker förslaget.

Skolverket ställer sig positivt till förslaget om att myndigheten bör få i uppdrag att ta fram ett stödmaterial som syftar till att ge stöd för skolans personal att agera i svåra situationer. Skolverket ser gärna att detta stöd utarbetas i samarbete med andra skolmyndigheter.

I detta sammanhang vill Skolverket dock framhålla att ett sådant stöd inte kommer att kunna vägleda skolans personal i alla de situationer som de kan tänkas ställas inför. Den praxis som finns på området är svår att lägga till grund för mer generella slutsatser vad gäller skolpersonalens befogenheter. Detta innebär att Skolverket har begränsade möjligheter att ge stöd som tydligt visar var gränserna går i dessa frågor.

12 Tillfällig placering och avstängning ska underlättas

12.4 Tillfälliga placeringar ska vara enklare att genomföra

Skolverket tillstyrker förslaget.

Skolverket ställer sig positivt till att de allmänna befogenheterna stärks och tydliggörs.

Skolverket instämmer i att det ofta är svårt för huvudmän och rektorer att tillgodose alla elevers behov och rättigheter i situationer där en elev har gjort sig skyldig till hot eller våld, är misstänkt för sådana brott eller på annat sätt allvarligt stör tryggheten och studieron i skolan. Förutsättningarna för att vidta åtgärder varierar. Vilka möjligheter som finns till omplacering av en elev kan bero på huruvida huvudmannen är kommunal eller enskild, om det finns andra skolenheter i geografisk närhet och om andra skolenheter har möjlighet att ta emot eleven. Möjligheten till ny skolplacering är ofta knuten till behoven hos den elev som kan ha utsatt andra för exempelvis våldsbrott och inte till brottsoffren. Detta kan medföra att huvudmän och rektorer i vissa fall saknar tillräckliga verktyg för att tillgodose kraven på trygghet och studiero. I de fall det rör sig om allvarliga säkerhetsproblem kan därför förslagen enligt Skolverket vara otillräckliga. Det är viktigt att huvudmän och rektorer ges goda möjligheter att tillgodose olika former av rättigheter, exempelvis rätten till trygghet och studiero för drabbade elever samt rätten till utbildning för den enskilde eleven, men också krav enligt exempelvis arbetsmiljölagstiftningen.

Det är dock viktigt att de verktyg som huvudmän och rektorer ges, inte blir oproportionerliga och i alltför stor utsträckning åsidosätter elevers rätt, särskilt när det är fråga om mindre allvarliga förseelser och elever i de lägre årskurserna. Av nuvarande bestämmelser i 5 kap. skollagen framgår att mer ingripande åtgärder som omplacering som huvudregel inte ska tillämpas förrän mindre ingripande åtgärder har prövats. Det är dock upp till rektorn att avgöra när de mer ingripande åtgärderna kan vidtas och när andra åtgärder inte bedöms vara tillräckliga eller om det annars är nödvändigt för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero.

Skolverket vill i detta sammanhang framhålla att sett ur ett elevperspektiv kan en sådan mer ingripande åtgärd upplevas som oproportionerlig och stigmatiserande. Omplaceringar för mindre förseelser skulle kunna medföra problem i form av minskad trivsel och ökad frånvaro.

Myndigheten anser därför att det finns skäl att överväga om fler möjligheter till omplacering också kräver fler begränsningar av när detta ska vara tillåtet.

Vidare vill Skolverket lyfta att det bör vägas in vilken effekt den föreslagna definitionen av studiero får i detta sammanhang. Om studiero exempelvis också ska innebära att inga elever får vara överksamta i undervisningen, kan det eventuellt medföra att mer utvidgade tolkningar kan göras av när elever har en negativ inverkan på studieron.

12.5.1 Det ska vara tydligt att en elev kan stängas av omedelbart när säkerheten bedöms hotad

Skolverket tillstyrker förslaget.

12.5.2 Det ska bli enklare att besluta om avstängning i upp till två veckor i de frivilliga skolformerna

Skolverket tillstyrker förslaget.

Skolverket ser positivt på att harmoniseringen mellan bestämmelserna för de obligatoriska skolformerna och de frivilliga skolformerna ökar samt att den administrativa bördan minskar. Myndigheten vill dock framhålla att det är viktigt att de verktyg som huvudmän och rektorer ges, inte blir oproportionerliga och i alltför stor utsträckning åsidosätter elevers rättigheter. Detta är särskilt viktigt när det är fråga om mindre allvarliga förseelser.

12.6 Det ska vara tydligt vilka bestämmelser som finns om placering av elever vid skolenheter

Skolverket tillstyrker förslaget.

I detta sammanhang vill Skolverket dock framhålla att det finns skäl för en viss försiktighet när det gäller införande av upplysningsparagrafer i skollagen. Skollagen är redan nu en omfattande lag och många bestämmelser måste läsas i ljuset av andra. Detta kan förvisso motivera att upplysningsparagrafer läggs in i flera delar av skollagen, men risken finns då att sådana paragrafer tynger skollagen alltför mycket.

13 Ikraftträdande

Skolverket avstyrker förslaget.

Även om Skolverket står bakom de förändringar som syftar till att ge bättre förutsättningar för skolors arbete med trygghet och studiero, ser Skolverket vissa svårigheter med det föreslagna ikraftträdandet. Då förslagen i vissa delar är ingripande anser myndigheten att det behövs ytterligare framförhållning för att det förändrade regelverket ska kunna implementeras på ett bra sätt. Det gäller inte minst det stöd som föreslås tas fram samt möjlighet för regeringen och den myndighet som regeringen bestämmer, att få meddela ytterligare föreskrifter om systematiskt kvalitetsarbete samt om förebyggande arbete för trygghet och studiero. Huvudmän och rektorer behöver också tid för att implementera de föreslagna ändringarna.

14 Konsekvenser

Skolverket delar bedömningen att de föreslagna arbetsuppgifterna som tillstyrks av myndigheten bör kunna omfattas av myndighetens ramanslag.

Som nämnts ovan anser Skolverket att konsekvenserna av flera av förslagen inte i tillräcklig utsträckning har utretts ur ett elevperspektiv. Det är särskilt viktigt eftersom elevers rättigheter berörs.

På Skolverkets vägnar

Peter Fredriksson
Generaldirektör

Lee Gleichmann Linnarsson
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Kjell Hedwall, enhetschefen Anders Duvkär samt chefsjuristen Eva Westberg deltagit.