

u.remissvar@regeringskansliet.se
anna.osterlund@regeringskansliet.se

2021-08-25
Dnr 2021:3451

1 (8)

Yttrande över departementsskrivelsen *Nationell plan för trygghet och studiero* (Ds 2021:13)

U2021/02670

Skolinspektionen har beretts möjlighet att yttra sig över ovanstående departementskrivelse. Myndigheten ser positivt på förslagen. De förtydligar och ger vägledning i flera frågor som rör Skolinspektionens arbete. Sammanfattningsvis tillstyrker Skolinspektionen förslagen i stort men myndigheten vill lämna vissa synpunkter på utformningen och ge kompletteringar utifrån ett tillsynsperspektiv.

Sammanfattning

Skolinspektionen tillstyrker följande förslag utan tillägg.

- 6.3 Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta.
- 6.4.2 Skolinspektionen ska alltid vara motpart när myndighetens beslut överklagas.
- 8.2 Lärare och rektorer ska få bättre tillgång till befintligt stöd när det gäller trygghet och studiero.
- 9.2 Elevernas delaktighet i arbetet med ordningsreglerna ska säkerställas och hur de följs ska följas upp.
- 9.3 Vårdnadshavarna ska få information om skolans ordningsregler.
- 10.3 Mobiltelefoner ska endast användas efter lärarens instruktion när undervisning pågår.
- 12.5.1 Det ska vara tydligt att en elev kan stängas av omedelbart när säkerheten bedöms hotad.
- 12.5.2 Det ska bli enklare att besluta om avstängning i upp till två veckor på gymnasiet.
- 12.6 Det ska vara tydligt vilka bestämmelser som finns om placering av elever vid skolenheter.
- 13. Tiden för ikraftträdande.

Skolinspektionen tillstyrker följande förslag med kompletteringar ur ett tillsynsperspektiv.

- 5.2 Ansvar för det förebyggande arbetet inom trygghet och studiero och terminologin förtydligas.
- 6.2 Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet förtydligas.
- 7.2 a Huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshantering.
- 7.3 Det ska tas fram stöd för skolors kommunikation och samarbete med vårdnadshavare.
- 8.3 Det ska tillhandahållas kompetensutveckling för elevassistenter och resurspersonal.
- 11.5 Stöd för skolans personal att agera i svåra situationer.
- 12.4 Tillfälliga placeringar ska vara enklare att genomföra.

Skolinspektionen är positiv till förslaget inriktning men lämnar synpunkter på utformningen.

- 7.2 b När Skolinspektionen får inleda en tillsyn samt överlämnande av klagomål till huvudmannen.

Skolinspektionen tar inte ställning i sak men lämnar synpunkter på utformningen utifrån ett tillsynsperspektiv.

- 10.4 Ökade möjligheter att omhänderta mobiltelefoner.
- 11.4 All skolpersonal ska ha allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. För att Skolinspektionen ska kunna bedriva en effektiv tillsyn krävs dock, enligt Skolinspektionens mening, att regeringen eller den myndighet som bemyndigas att meddela föreskrifter utnyttjar detta bemyndigande och meddelar tydliga föreskrifter kring det förebyggande arbetet (jfr HFD 2020 ref 28).

6.2 Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet förtydligas

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. För att Skolinspektionen ska kunna bedriva en effektiv tillsyn krävs dock att regeringen eller den myndighet som bemyndigas att meddela föreskrifter utnyttjar detta bemyndigande och meddelar tydliga föreskrifter kring det systematiska kvalitetsarbetet (jfr HFD 2020 ref. 28). Exempel på vad sådana föreskrifter enligt Skolinspektionen skulle behöva innehålla framgår av myndighetens framställan till regeringen den 20 november 2020.

Myndigheten har tidigare fört fram att för alla årskurser bör vissa centrala områden såsom kunskapsresultat, trygghet och studiero, arbete för att motverka kränkande behandling, värdegrundsarbete samt bedömning och betygssättning regelmässigt ingå i det systematiska kvalitetsarbetet.

6.3 Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

6.4.2 Skolinspektionen ska alltid vara motpart när myndighetens beslut överklagas

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

7.2 Huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshandling

Huvudmännens klagomålshandling

Skolinspektionen är positiv till förslaget kring hur huvudmännen ska bedriva sin klagomålshandling. Myndigheten tillstyrker att det tydliggörs att ta emot och utreda klagomål är en mycket viktig uppgift för huvudmän och att de enligt förslaget ska arbeta aktivt och skyndsamt. Skolinspektionen har lyft vikten av en väl utformad lokal klagomålshandling i flera rapporter.

Skolinspektionen skulle vilja se ett resonemang i den fortsatta beredningen kring vilka krav staten kan ställa gällande hur huvudmannens klagomålshandling kan skötas opartiskt. Problemet avser främst mindre huvudmän där rektor och huvudman kan vara en och samma person. I departementsskrivelsen anför bland annat att en opartisk utredning innebär att huvudmannen inte rutinmässigt bör skicka tillbaka ärenden till rektorn så att rektorn därmed utreder sig själv. Skolinspektionens granskning av huvudmännens klagomålshandling 2015-2017 visade att huvudmannen behöver försäkra sig om att elever och vårdnadshavare upplever att huvudmannen tar sig an elever och vårdnadshavares klagomål på ett opartiskt sätt i förhållande till skolverksamheten. Detta gäller huvudmän som regelbundet slussar tillbaka ärenden till rektorerna för utredning. Om huvudmannen inte anses vara opartisk kan en följd bli att vårdnadshavare istället vänder sig direkt till Skolinspektionen samt att förtroendet och tilliten till att huvudmannen har kapacitet att utreda och att tillgodose barnets behov starkt blir ifrågasatt. Framför allt blir en konsekvens att det därmed tar längre tid för eleven att få sitt ärende utrett och att eleven då riskerar att behovet av utbildning inte blir tillgodosett.

Skolinspektionens tillsyn av "klagomål" och myndighetens skyldighet att överlämna uppgifter till huvudmännen

Skolinspektionen anser att syftet med den föreslagna bestämmelsen i 26 kap. 3 a § skollagen är viktig. Myndigheten är positiv till inriktningen i förslaget som bland annat förstärker huvudmannens ansvar. Myndigheten har dock vissa synpunkter på den föreslagna utformningen.

Användning av begreppet klagomål och när Skolinspektionen får inleda en tillsyn

Förslaget som det är formulerat kan ge en bild av att det finns en reglerad "kedja" kring klagomål där Skolinspektionen är överinstans. Myndigheten har förståelse för att praktiken kan uppfattas så eftersom Skolinspektionen tidigare utrett många ärenden. När frågan nu föreslås regleras så är det dock viktigt att framhålla att begreppen bör stämma med regleringen av Skolinspektionens tillsyn. Det finns skillnader mellan att hantera klagomål och att genomföra tillsyn.

I den föreslagna bestämmelsen anges att Skolinspektionen får "utreda klagomål". Skolinspektionen ser en risk för att detta kan leda till osäkerhet kring begrepp. All verksamhet inom Skolinspektionen bedrivs utifrån tillsyn och kvalitetsgranskning. Vid tillsyn kontrollerar Skolinspektionen om skolverksamheten uppfyller författningarnas krav. De klagomål mot utbildningen som huvudmännen ska motta och utreda enligt 4 kap. skollagen kan dock gälla frågor som inte omfattas av Skolinspektionens tillsyn, exempelvis klagomål mot utbildningen som omfattas av andra myndigheters tillsyn eller kvalitativa aspekter på utbildningen. Det kan till exempel handla om vissa frågor avseende skolmat, byggnader eller arbetsmiljö. Begreppet klagomål är därmed ett vidare begrepp än begreppet tillsyn och bör därför inte användas då Skolinspektionens tillsyn regleras.

Det är också Skolinspektionen som självständigt avgör när en tillsyn ska inledas. Myndigheten har därmed ingen skyldighet att utreda klagomål enligt nuvarande lagstiftning och någon sådan skyldighet föreslås inte heller i departementsskrivelsen. Det skulle därför bli otydligt vad som gäller i detta avseende om begreppet "utreda klagomål" införs genom den föreslagna bestämmelsen. Användandet av ordet "klagomål" kan vidare leda till att enskilda uppfattar Skolinspektionen som en överinstans till huvudmannens klagomålshantering och med detta följer en förväntan att myndigheten är skyldig att pröva enskildas klagomål mot utbildningen. Det föreslagna begreppet att Skolinspektionen får "utreda klagomål" riskerar även att leda till att enskilda som lämnat uppgifter felaktigt uppfattar sig som part hos Skolinspektionen. Mot bakgrund av ovanstående är det angeläget att begreppet "utreda klagomål" ersätts med en terminologi som överensstämmer med regleringen av Skolinspektionens tillsyn enligt 26 kap. skollagen.

Myndigheten vill även framhålla att den föreslagna bestämmelsen endast bör gälla inledande av tillsyn rörande uppgifter om enskilda elever. I övrigt bör myndigheten fortfarande ha full frihet att inleda en tillsyn rörande uppgifter om missförhållanden på systemnivå, utan att dessa först hanterats av huvudmannens klagomålshantering eller att särskilda skäl föreligger. Detta för att möjliggöra för myndigheten att även fortsättningsvis bedriva en effektiv tillsyn.

Skolinspektionen anser vidare att det bör förtydligas i förarbetena att Skolinspektionens bedömning av om det föreligger särskilda skäl får omfatta all information myndigheten har om huvudmannen och inte endast den som senast kommit Skolinspektionen till känna.

Skolinspektionen har ett pågående utvecklingsarbete, för närvarande kallat "samlad signalhantering", kopplat till myndighetens tillsyn utifrån inkomna uppgifter om missförhållanden. Myndigheten är medveten om att det av allmänheten, felaktigt, har uppfattats som att Skolinspektionen är en överinstans till huvudmannens klagomålshantering. Det beror sannolikt på att myndigheten, trots att det inte finns någon skyldighet för Skolinspektionen att ta emot och utreda klagomål, ändå har valt att utreda anmälningsärenden inom ramen för sin tillsyn. Ett viktigt syfte med den förändring av myndighetens tillsyn, som inom kort ska ske, är att än mer tydliggöra att huvudmännen är skyldiga att ta emot och utreda klagomål mot sina verksamheter och att det är dit enskilda ska vända sig i första hand då de har klagomål på utbildningen. Ett annat syfte är att Skolinspektionen ska använda sina resurser effektivt och med inriktningen att ge effekt för så många elever som möjligt. Det innebär vidare att alla inkomna uppgifter inte kommer leda till en tillsyn utan många uppgifter kommer användas till myndighetens bevakning av skolor och huvudmän. Skolinspektionen kommer att göra en sammantagen bedömning av myndighetens samlade kunskap om huvudmannen och skolan när myndigheten avgör om en tillsyn ska inledas.

Skyldighet för Skolinspektionen att överlämna klagomål

Förslaget innebär även en skyldighet för Skolinspektionen att överlämna klagomål till huvudmannen om huvudmannen inte har fått möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt 4 kap. 7 och 8 §§ skollagen och Skolinspektionen bedömt att det inte föreligger särskilda skäl att utreda klagomålet. Skolinspektionen ser positivt på en lagstadgad möjlighet att överlämna uppgifter om missförhållanden till huvudmannen, såväl rörande enskilda elever som på systemnivå. Myndigheten ser även positivt på lagstiftarens intention att få enskilda att i första hand vända sig till huvudmännen istället för till Skolinspektionen.

Skolinspektionen önskar dock att det ska vara frivilligt för myndigheten att överlämna uppgifter till huvudmännens klagomålshantering. Ordet "ska" i den föreslagna bestämmelsen bör därför ersättas. Skälet till detta är att myndigheten ibland kan bedöma att det är olämpligt att skicka vissa uppgifter till huvudmännen, exempelvis om det skulle försvåra en oanmäld tillsyn, eller då det finns risk för att den som lämnat uppgifterna utsätts för repressalier av huvudmannen.

Slutligen framgår det inte av departementsskrivelsen hur lagförslaget förhåller sig till sekretessreglerna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i de fall Skolinspektionen överlämnar uppgifter till huvudmännen. Det är önskvärt att detta förtydligas i den fortsatta beredningen av ärendet.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Myndigheten menar dock att eftersom detta är frågor som är nära förknippade med Skolinspektionens och Specialpedagogiska myndighetens verksamheter, bör även dessa myndigheter vara delaktiga i arbetet.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

8.3 Det ska tillhandahållas kompetensutveckling för elevassistenter och resurspersonal

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. I sammanhanget vill Skolinspektionen uppmärksamma på den tematiska kvalitetsgranskningen *Läroavlastande tjänster* där myndigheten har granskat hur rektorer arbetar med att kartlägga och analysera lärarnas behov av avlastning och om rektorerna följer upp och utvärderar om tjänsterna avlastar lärarna så att de kan fokusera mer på undervisning. Den läroavlastande personalen är en heterogen grupp där utbildningsbakgrund och tidigare arbetslivserfarenhet varierar brett. Även vilka uppdrag och arbetsuppgifter den läroavlastande personalen har varierar mellan och inom skolor samt vilka titlar och benämningar som används.

Vissa av iakttagelserna bedömer Skolinspektionen som viktiga att ta hänsyn till i den fortsatta beredningen: Det finns behov av att säkerställa tydligheten genom att dokumentera uppdrag och roller i skolan när mängden och mångfalden av olika personalkategorier växer. Det behövs även att rektorerna säkerställer att den personalen har den grundläggande kompetens som behövs för uppdraget, och tillgodoser ytterligare kompetensutveckling.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

9.3 Vårdnadshavarna ska få information om skolans ordningsregler

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

10.3 Mobiltelefoner ska endast användas efter lärarens instruktion när undervisning pågår

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

10.4 Ökade möjligheter att omhänderta mobiltelefoner

Skolinspektionen tar inte ställning till förslaget i sak men har, för det fall förslaget genomförs, följande synpunkter på utformningen av förslaget.

I den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 4 b § skollagen anges att det är rektor, lärare och i vissa fall handledare vid fjärrundervisning som får omhänderta mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning i förebyggande syfte. Samtidigt anges i departementsskrivelsen att annan skolpersonal rent praktiskt kan verkställa ett förebyggande omhändertagande av mobiltelefon som rektor, en lärare eller handledare vid fjärrundervisning beslutat om. Exempelvis ska en lärarassistent kunna hjälpa till med att samla in mobiltelefonerna i en klass i förebyggande syfte, om läraren beslutat om detta. Att annan personal ska kunna verkställa ett sådant beslut framgår dock inte uttryckligen av den föreslagna lagtexten. Det bör övervägas om detta ska anges uttryckligen i lagtexten för att det ska bli tydligt för såväl skolpersonal som elever vad som gäller.

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

Skolpersonals befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar

Skolinspektionen tar inte ställning till förslaget kring skolpersonals befogenhet att ingripa fysiskt i sak men tillstyrker en kodifiering av praxis då det kan ge ökad tydlighet vid tillämpning. För det fall förslaget genomförs, har myndigheten följande synpunkter på utformningen av förslaget.

Trots befintlig rättspraxis och den i departementsskrivelsen föreslagna bestämmelsen kommer det även fortsättningsvis att uppstå situationer som innebär svåra gränsdragningar och personalens befogenhet kommer därmed att behöva klargöras genom fortsatt praxisbildning. Exempelvis kan begreppet *ordningsstörning* innefatta en rad olika uppträdanden och en ordningsstörning kan vara mer eller mindre allvarlig. Utifrån det förslag som nu föreligger kvarstår därför för personalen att göra svåra bedömningar om vid vilka tillfällen ett fysiskt ingripande står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. I den fortsatta beredningen är det därför viktigt att den föreslagna begreppsformuleringen om ordningsstörningar inte öppnar upp för en vidare tolkning än intentionen i förslaget, till exempel att den skulle kunna uppfattas som att personal vid *alla* typer av ordningsstörningar *omedelbart* får ingripa fysiskt.

Annan skolpersonals omhändertagande av föremål

Skolinspektionen tillstyrker förslaget men vill lämna följande kommentar. Såsom departementsskrivelsens förslag är formulerat har annan skolpersonal endast rätt att själva fatta beslut om att omhänderta en mobiltelefon med stöd av 5 kap. 6 § skollagen och måste då få detta omhändertagande prövat utan dröjsmål av rektorn, en lärare eller en handledare vid fjärrundervisning. Det bör förtydligas i förarbetena vad som avses med begreppet "utan dröjsmål". Exempelvis bör tydliggöras att sådan personal inte är i dröjsmål, om överlämnandet inte kan ske genast på grund av att de måste stanna med elever eller invänta annan personal, för att eleverna inte ska lämnas utan tillsyn.

11.5 Stöd för skolans personal att agera i svåra situationer

Skolinspektionen tillstyrker förslaget men menar att det är viktigt att det framgår att arbetet behöver ske i samverkan mellan berörda skolmyndigheter. Skolinspektionen och Barn- och elevombudet (BEO) arbetar aktivt med frågorna och behöver därför ta aktiv del av det stöd som ska utarbetas utifrån författningsändringarna. Resonemangen i förarbetena behöver också vara preciserade för att kunna ge Skolverket stöd i deras arbete.

12.4 Tillfälliga placeringar ska vara enklare att genomföra

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Skolinspektionen anser dock att det i den fortsatta beredningen behöver tydliggöras ytterligare när det kan vara lämpligt att omplacera en elev som stör ordningen/säkerheten till en särskild undervisningsgrupp. För att kunna undervisas i en särskild undervisningsgrupp enligt nu gällande lagstiftning behöver elevens stödbehov utredas och det behövs åtgärdsprogram för att placera en elev i en sådan grupp. Det kan röra sig om mycket sårbara elever i behov av lugn och ro. De särskilda undervisningsgrupperna behöver sättas samman så att alla barn som går i sådana får sina behov av särskilt stöd tillgodosett. Det kan därmed vara problematiskt att låta en ordningsstörande elev få sin undervisning där och riskera att andra elever inte får sin rätt till särskilt stöd tillgodosedd. Om en tillfällig placering av en elev som stör ordningen/säkerheten i en särskild undervisningsgrupp ska tillåtas, behöver det därmed förtydligas hur detta ska ske för att andra elever i den särskilda undervisningsgruppen inte ska drabbas negativt.

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

Skolinspektionen tillstyrker att förslaget.

12.5.2 Det ska bli enklare att besluta om avstängning i upp till två veckor på gymnasiet

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

13. Ikraftträdande

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

I ärendets slutliga handläggning har följande personer deltagit: biträdande generaldirektör Tommy Lagergren, Barn- och elevombudet Mårten Petersson, chefsjurist Klara Cederlund, jurist Cindra Klingspor Lindblom, jurist Emma Algotsson (BEO) samt verksamhetsutvecklarna Anna Möller och Helena Olivestam Torold.

Helén Ängmo
Generaldirektör

Charlotte Wieslander
Föredragande, utredare