

Kommittédirektiv

Varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan

Beslut vid regeringssammanträde den 2 november 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå åtgärder för ett stärkt ledarskap och ett effektivare arbete med trygghet och studiero i skolan. Syftet är att åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan genom flera samverkande åtgärder. Utredaren ska också lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister.

Utredaren ska bl.a.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

Mer behöver göras för att få ordning i skolan och i klassrummen

Skolan ska ge eleverna goda förutsättningar för lärande och utveckling. En skolmiljö som präglas av trygghet och studiero är en av de viktigaste förutsättningarna för att elever ska kunna inhämta och utveckla kunskaper. Det är också en av de viktigaste faktorerna för att öka läraryrkets attraktivitet. Alla skolor präglas dock inte av en sådan miljö i dag.

Otryggheten i den svenska skolan har ökat och sett över tid är utvecklingen negativ. Undersökningar visar att det är en minoritet av eleverna i grundskolan som upplever att det ofta eller alltid råder arbetsro på lektionerna. Vidare uppger lärarna i högre utsträckning än tidigare att de får lägga en stor del av sin undervisningstid på att upprätthålla ordning i klassrummet (se t.ex. 10 år av elevers röster, Skolenkäten 2010–2020, Skolinspektionen 2021 och Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023). Stökiga elever och klasser är ett av skolans största arbetsmiljöproblem och hot och våld är också vanligt förekommande. Problemen har identifierats i såväl grundskolan som i gymnasieskolan (se t.ex. rapporten Håll käften kärring, Sveriges Lärare [tidigare Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet] 2021 och statistik från Arbetsmiljöverket över anmälningar om hot och våld i grund- och gymnasieskolan). Det är sammantaget uppenbart att åtgärder behöver vidtas för att uppnå en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Uppdraget omfattar i första hand förskoleklassen, grundskolan, den anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan (de obligatoriska skolformerna), fritidshemmet samt gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan. I vissa delar kan det vara lämpligt att även andra skollagsreglerade verksamheter omfattas. Tidigare genomförda utredningar på området kan utgöra en värdefull del av kunskapsunderlaget för arbetet framåt.

Av den sakpolitiska överenskommelse som har slutits mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (det s.k. Tidöavtalet) framgår att de reformer som ska genomföras inom området trygghet och arbetsro i skolan innefattar att stärka rektorns och lärarens ansvar och befogenheter, tydligare ordningsregler, tryggare skolmiljöer och ökade insatser till särskilt våldsamma elever.

Uppdraget att föreslå hur rektorns och lärarens ansvar kan stärkas

Hur kan rektorns ansvar för trygghet och studiero förtydligas?

Huvudmannens ansvar för att säkerställa att det på en skolenhet bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero förtydligades i skollagen 2022 (5 kap. 3 §). För en kommunal skola är kommunen huvudman och för en fristående skola är vanligen en juridisk person huvudman. Rektorns ansvar i fråga om trygghet och studiero framgår dock i nuläget inte av skollagen. Däremot framgår det av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan att rektorn inom givna ramar har ett särskilt ansvar för att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Detta gäller inte enligt läroplanen för vuxenutbildningen och möjligheten att leda verksamheten skiljer sig något åt mellan rektorer för kommunal vuxenutbildning (komvux) och övriga rektorer.

En framgångsfaktor i skolors arbete för trygghet och studiero är att rektor och skolledning tar ansvar för och driver arbetet framåt. Grundskolor vars ledning prioriterar trygghetsarbetet har exempelvis en lägre förekomst av mobbning än skolor där det inte prioriteras (se t.ex. Skolors arbete med trygghet och studiero, Skolinspektionen 2020). Det finns därför skäl att slå fast rektorns ansvar för att upprätthålla tryggheten och studieron även i skollagen. Huvudmannen, som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med alla bestämmelser som gäller för utbildningen (2 kap. 8 § skollagen), ska dock givetvis även fortsättningsvis ha det yttersta ansvaret för att rektorn har förutsättningar för att genomföra sitt uppdrag och också genomför det.

Utredaren ska därför

- lämna författningsförslag som innebär att rektorns ansvar för att upprätthålla trygghet och studiero skrivs in i skollagen för de obligatoriska skolformerna, fritidshemmet, gymnasieskolan, den anpassade gymnasieskolan och, om det anses följdriktigt, även för komvux.

Hur kan lärarens ansvar för undervisningen förtydligas?

Utöver rektorernas ansvar för trygghet och studiero betonas även såväl lärarnas som elevernas ansvar i nämnda läroplaner. Forskning visar att

lärarna är den enskilt viktigaste faktorn för kvaliteten i undervisningen i skolan och därmed avgörande för elevers lärande och utveckling. Det är läraren som utifrån sin profession har kompetens och ansvar för att säkerställa att samtliga delar av det centrala innehållet behandlas i undervisningen och att det finns ett tillräckligt underlag för att bedöma elevernas kunskaper. Vidare ger en välplanerad och strukturerad undervisning goda förutsättningar för studiero (Skolans arbete med trygghet och studiero, prop. 2021/22:160). Lärares ledarskap är en grundbult för att skapa studiero i klassrummet och för att bedriva en effektiv undervisning. Hur lärare utövar sitt ledarskap påverkar inte bara elevers skolprestationer utan även hur elever mår och hur de agerar gentemot varandra i skolan, vilket även inkluderar kränkningar (Skapa trygghet för lärande, Skolverket 2022).

Det framgår av skollagen att undervisning är processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare mot utbildningens mål och att en legitimerad lärare har ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver (1 kap. 3 § och 2 kap. 15 §). Det framgår dock samtidigt av skollagen att eleverna bl.a. ska ges inflytande över utbildningen. De ska fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem (4 kap. 9 §). I läroplanerna för de obligatoriska skolformerna anges bl.a. att eleverna kan utveckla sin förmåga att utöva inflytande och ta ansvar genom att delta i planering och utvärdering av den dagliga undervisningen och få välja kurser, ämnen, teman och aktiviteter. Vidare ska läraren bl.a. svara för att alla elever får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll samt se till att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad. Av dessa läroplaner samt läroplanerna för gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan framgår också att läraren tillsammans med eleverna ska planera och utvärdera undervisningen. Sådana typer av skrivningar kan även finnas i andra styrdokument, se t.ex. 1 kap. 4 § gymnasieförordningen (2010:2039). Vidare ska vårdnadshavare för elever i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet enligt regleringen erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen (4 kap. 12 § skollagen). Det framgår även av nämnda läroplaner att vårdnadshavare ska involveras i utbildningen på olika sätt. Exempelvis ska alla som arbetar i skolan samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet. Det finns således en problematik i skrivningarna kring elevers och vårdnadshavares inflytande i läroplanerna och andra styrdokument, som medför att de bör ses över.

Enligt rapporten Skolan: kunskap eller kundservice? (Sveriges Lärare, 2023) utsätts lärare för orimliga krav och påverkan av bl.a. vårdnadshavare gällande undervisning och betygssättning. Majoriteten av både vårdnadshavare och lärare uppfattar det också som otydligt vad vårdnadshavare ska få påverka i skolan. I undersökningen svarar lärarna att det ger negativa konsekvenser, exempelvis genom att det tar tid från andra elevers rätt till stöd, när vårdnadshavarna försöker att påverka deras arbete på ett orimligt sätt.

Sammantaget kan skrivningarna i skollagen och andra skolförfattningar uppfattas som att lärarens ansvar för undervisningen begränsas av såväl elevernas som vårdnadshavarnas rätt till inflytande. Detta är inte en acceptabel ordning. Det är läraren som utifrån sin profession har kompetens och ansvar för att säkerställa att bl.a. samtliga delar av det centrala innehållet behandlas i undervisningen, att det finns ett tillräckligt underlag för att bedöma elevernas kunskaper och att undervisningen läggs upp på ett sätt som skapar studiero och gynnar elevernas skolgång och kunskapsutveckling. Det bör därför vara tydligt i skolförfattningarna att det är läraren som planerar och bestämmer om undervisningen.

Utredaren ska därför

- se över författningsregleringen på skolområdet och lämna förslag som tydliggör att det är läraren som beslutar om undervisningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan övrig personal avlasta lärare för att främja trygghet och studiero?

Lärare ägnar alltmer undervisningstid åt att upprätthålla ordning i klassrummen och Sverige har en hög andel elever med sen ankomst till skolan enligt internationella mätningar. Det finns även ett samband mellan studiero och resultat, exempelvis visar den senaste PISA-studien (Programme for International Student Assessment) från 2018 en korrelation mellan förekomst av mycket störande ljud och oordning och PISA-poäng i läsförståelse. Lärare behöver därför ges bättre förutsättningar och tid till att planera, genomföra och utvärdera undervisningen på ett sätt som gynnar såväl studieron i klassrummet som undervisningens kvalitet.

Det finns flera arbetsuppgifter i skolan, som har koppling till det övergripande arbetet med att skapa trygghet i utbildningen och studiero i undervisningen, som kan utföras av andra än lärare. Det kan t.ex. vara att skapa ro,

trivsel och trygghet i och utanför klassrummen, att arbeta relationsbyggande och med konflikthantering eller rastverksamhet (Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare, Skolverket 2020). Det framgår också av Skolinspektionens granskning att rektorer och lärare anser att läraravlastande personal bidrar till en bättre skolsituation för eleverna, inte minst när det gäller ökad trygghet, trivsel och studiero (Läraravlastande tjänster Fokus på grundskolans årskurs 7–9, Skolinspektionen 2021).

Eftersom lärares tid är en begränsad resurs behöver den användas på det sätt som bäst främjar elevernas utveckling och lärande. Vidare kan läraravlastande personal med en kompetens som kompletterar lärarnas kompetens bidra till bättre förutsättningar för undervisningen, genom att exempelvis få förtydligade trygghetsskapande arbetsuppgifter under hela skoldagen. Det finns därför goda skäl att se över hur lärare kan avlastas av övrig personal utifrån beprövade och utvärderade arbetssätt så att lärarna har utrymme att planera och genomföra undervisningen på ett sätt som främjar studieron.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur övrig personal som arbetar i verksamheten kan avlasta lärare i de obligatoriska skolformerna, fritidshemmet, gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan på ett sätt som bidrar till stärkt trygghet och studiero, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att förtydliga ordningsregler och säkerställa nolltolerans mot trakasserier och kränkande behandling

Skolans ordningsregler – ansvar, konsekvenstrappa och förväntansdokument

I skollagens femte kapitel om trygghet och studiero anges att det ska finnas ordningsregler för varje skolenhet. Kravet på ordningsregler omfattar alla skolformer förutom förskolan och komvux (5 kap. 2 och 5 §§ skollagen). Ordningsreglerna och hur de följs ska regelbundet följas upp och orsakerna till uppföljningens resultat ska analyseras. Det framgår vidare att rektorn beslutar om ordningsregler men att reglerna ska utarbetas, följas upp och, vid behov, omarbetas under medverkan av eleverna. Allmänna bestämmelser

om att elever ska ges inflytande över utbildningen finns även i skollagens fjärde kapitel (4 kap. 9 §).

Välfungerande ordningsregler är en viktig del i skolors förebyggande arbete för trygghet och studiero. Undersökningar visar även att ungdomar som går på en skola där eleverna i större utsträckning följer ordningsreglerna har något mindre sannolikhet att begå våldsbrott (Skolfaktorers betydelse för om ungdomar begår våldsbrott, Brå 2023). Av en rapport från Skolverket framgår att rektorer och lärare anser att ordningsregler ger eleverna tydliga ramar och förväntningar, vilket bidrar till trygghet. Lärare, rektorer och elever behöver arbeta tillsammans för att se till att reglerna är förankrade och följs av eleverna. Skolinspektionen har dock konstaterat att flera rektorer behöver ta ett större ansvar för arbetet med skolans ordningsregler. I detta ingår t.ex. att ta reda på varför ordningsregler som beslutats inte följs och vid behov genomföra de förändringar som är nödvändiga för att säkerställa alla elevers rätt till studiero (Skolans arbete för att säkerställa studiero, Skolinspektionen 2016 och Ordningsregler och disciplinära åtgärder, Skolverket 2018). Att rektor tar detta ansvar är också centralt för att upprätthålla en rimlig arbetsmiljö för lärare och övrig personal i skolan. Skolans ledning bör vara tydlig med vilka ordningsregler som ska gälla på skolan för att därmed ge personalen förutsättningar att enas i arbetet med att säkerställa att dessa följs (Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet, SOU 2017:35). Mot denna bakgrund finns det skäl att förtydliga rektorns huvudansvar för ordningsreglerna, dock med beaktande av hur elevernas möjligheter att vara delaktiga genom att ge synpunkter och förslag ska bevaras.

Det är vidare viktigt att ordningsreglerna är tydliga och att såväl elever och lärare som vårdnadshavare känner till de konsekvenser som kan följa vid olika former av ordningsstörningar eller olämpligt beteende. En s.k. konsekvenstrappa där det framgår vilka åtgärder som ska vidtas i olika situationer, såsom disciplinära åtgärder med stöd av 5 kap. skollagen, och hur de förhåller sig till varandra, kan bidra till ökad tydlighet. Det finns skäl att även förtydliga rektorns ansvar för att konsekvenstrappan följs. Om elever och personal uppfattar att elever på ett systematiskt sätt inte följer skolans ordningsregler riskerar det att skapa en kultur där det ses som acceptabelt att bryta mot ordningsregler och andra normer för uppförande. En skolmiljö där exempelvis stök och bråk inte får några konsekvenser kan leda till att

övriga elever förlorar tilliten till en trygg och rättvis skola där personalen tar ansvar.

Skolors kommunikation med elevernas vårdnadshavare, bl.a. i fråga om skolans ordningsregler, behöver också förbättras. Tydligare information till vårdnadshavare kan t.ex. bidra till ökade möjligheter att förebygga konflikter (Nationell plan för trygghet och studiero, Ds 2021:13). Flera skolor låter redan i dag vårdnadshavare och elever skriva under ett s.k. förväntansdokument, där skolans regler och konsekvenser om de bryts framgår. Eftersom det är viktigt att skolan och vårdnadshavarna arbetar tillsammans för en skola med trygghet och studiero för alla elever bör alla skolor arbeta med förväntansdokument för att se till att skolans regler blir kända och respekterade. Förväntansdokumenten bör också förmedla vilken information vårdnadshavarna kan förvänta sig från skolan. Det är viktigt att elevernas vårdnadshavare också känner till det generella ansvar de har för sina barns fostran och utveckling enligt föräldrabalken. Även om skolans personal anses överta tillsynsansvaret från vårdnadshavarna under den tid som eleverna vistas i skolan (se t.ex. prop. 2021/22:160 s. 133 f.) påverkas givetvis barns beteende i skolan av deras fostran i hemmet. För att underlätta samarbetet mellan skolan och elevernas vårdnadshavare skulle det därför kunna vara värdefullt att i ett förväntansdokument även påminna om vårdnadshavarnas ansvar.

För ett väl fungerande samarbete är det viktigt att vårdnadshavarna får relevant information om barnets utveckling i skolan. Vidare har riksdagen tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att det ska vara möjligt för skolor att ge elever på högstadiet och gymnasiet ett skriftligt ordningsomdöme i terminsbetygen som dock inte ska ingå i slutbetyget (bet. 2018/19:UbU8 punkt 12, rskr. 2018/19:194). Det finns därför skäl att även se över hur ett skriftligt ordningsomdöme skulle kunna ge vårdnadshavare relevant information om hur eleven förhåller sig till skolans regler och betar sig gentemot andra.

Utredaren ska därför

- lämna förslag där det tydligare än i dag framgår att det är rektorn som ansvarar för och fattar beslut om ordningsregler även om eleverna ska få medverka genom att lämna synpunkter och förslag,

- föreslå hur det kan framgå att en skolenhets ordningsregler ska innehålla en konsekvenstrappa, dvs. vilka åtgärder som kan vidtas mot elever om reglerna bryts,
- föreslå hur det kan förtydligas att det är rektorns ansvar att en skolenhets konsekvenstrappa följs,
- utreda hur skolan kan säkerställa att elever och vårdnadshavare är införstådda med skolans ordningsregler genom ett förväntansdokument och hur vårdnadshavarnas ansvar för barnens fostran och utveckling kan lyftas i ett sådant dokument,
- föreslå en reglering som innebär att förväntansdokument ska användas i skolan,
- analysera förutsättningarna för och möjliga effekter av skriftliga ordningsomdömen samt vid behov föreslå en lämplig reglering och vilka skolformer och årskurser som den i så fall bör omfatta, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan nolltolerans mot trakasserier och kränkande behandling i skolan säkerställas?

Ett arbete för trygghet i skolan är nära sammankopplat med hur skolan förebygger och motverkar olika former av kränkningar. Skolan har en långtgående skyldighet att säkerställa att eleverna inte blir utsatta för våld eller andra kränkningar under skoldagen. Det finns bestämmelser om skolors skyldigheter att vidta åtgärder mot kränkande behandling i skollagens sjätte kapitel och om åtgärder mot sexuella trakasserier och trakasserier som har samband med en diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen (2008:567). Det råder också förbud för huvudmannen och skolpersonalen att utsätta elever för trakasserier och kränkande behandling. Dessa bestämmelser gäller för all verksamhet enligt skollagen. Därutöver anges exempelvis i läroplanerna för bl.a. grundskolan och gymnasieskolan att det är skolans mål att varje elev visar respekt för och hänsyn mot skolans personal och andra elever som en del av det gemensamma ansvaret för arbetsmiljön på skolan.

Som nämnts inledningsvis har andelen elever i grundskolan och gymnasieskolan som känner sig trygga i skolan minskat de senaste tio åren, särskilt i högstadiet i grundskolan. Mätningar visar att förekomsten av mobbning i svenska grundskolor har ökat under samma period (se t.ex. Skolbarns hälsovanor, Folkhälsomyndigheten 2023 och Attityder till skolan, Skolverket 2018). Enligt Diskrimineringsombudsmannen upplever också

många skolelever sexuella trakasserier och trakasserier som har samband med etnisk tillhörighet eller religion under sin skoltid. Vidare utsätts t.ex. barn och unga med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning på flera sätt för diskriminering i skolan, bl.a. trakasserier.

Enligt den internationella mätningen TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study) 2019 är andelen svenska elever i årskurs 4 och 8 som går i skolor som av lärarna bedöms vara mycket trygga, ordnade och säkra lägre än genomsnittet för de deltagande EU- och OECD-länderna. Exempelvis bedömer lärarna i Norge i högre utsträckning än lärarna i Sverige skolorna som trygga. Det finns därför skäl att göra en jämförelse med de övriga nordiska länderna när det gäller vidtagna åtgärder för ökad trygghet som haft god effekt.

Det är oacceptabelt att elever utsätts för kränkande behandling och trakasserier inklusive mobbning. Rädsla och otrygghet påverkar både elevens mående och förutsättningar för lärande negativt. Trakasserier, kränkande behandling och mobbning är också vanligt förekommande orsaker till frånvaro (Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera, SOU 2016:94). Det bör råda nolltolerans mot alla former av trakasserier och kränkande behandling i skolan.

Kränkningar och trakasserier kan också utgöra brottsliga handlingar. Skolan eller skolgården är den vanligaste brottsplatsen för såväl lindrig som grov misshandel och för fysiska sexuella kränkningar bland elever i årskurs 9 (Skolundersökningen om brott 2021, Brå 2022). Regeringen har bl.a. därför gett Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04) i uppdrag att föreslå hur en anmälningsskyldighet bör utformas för att polisanmälan som huvudregel ska göras vid kännedom eller misstanke om att en elev har begått ett brott, inom eller i anslutning till skolans eller fritidshemmets verksamhet, samt hur ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas för skolväsendet (dir. 2023:22).

Skolans skyldighet att säkerställa en skolgång fri från kränkningar och trakasserier behöver komma till uttryck i både regelverk och handling. Enligt Skolinspektionen kännetecknas skolor som lyckas väl i arbetet med att skapa och upprätthålla trygghet och studiero bl.a. av att de involverar hela organisationen och arbetar målmedvetet både här och nu och långsiktigt (Skolors arbete med trygghet och studiero, 2020). Enligt Skolverket behöver arbetet

med att främja ett positivt socialt klimat och motverka alla former av kränkningar i skolan vara en del av skolans och huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Det finns dock exempel på att skolor och huvudmän använt sig av antimobbingsprogram som inte utvärderats vetenskapligt eller metoder som i utvärderingar visat sig vara ineffektiva eller t.o.m. ökat risken för mobbning (Skapa trygghet för lärande, Skolverket 2022). Det innebär att eleverna inte får det skydd de har rätt till.

Enligt skollagen ska utbildningen inom skolväsendet vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 §). Med utbildning avses verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt skollagen inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter (1 kap. 3 §). Begreppet utbildning omfattar således bl.a. skolmältider och raster under skoldagen (prop. 2021/22:157 s. 112 och 113). Regleringen i skollagen innebär att exempelvis skolors arbete mot mobbning ska vara evidensbaserat och effektivt så att det får betydelse för eleverna i praktiken. Fokus för utredningen i denna del bör vara de verksamheter där problemet i dag framstår som störst, dvs. grundskolan och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer. Det är också de skolformer som tillsammans med förskoleklassen omfattas av skollagens bestämmelser om ordningsregler. Det kan dock finnas skäl att även lämna förslag som rör fler skollagsreglerade verksamheter.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur det ser ut i de nordiska länderna när det gäller förekomst av och åtgärder mot trakasserier och kränkande behandling, inklusive mobbning, i motsvarigheterna till de svenska obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan,
- föreslå åtgärder som säkerställer att nolltolerans råder mot alla former av trakasserier och kränkande behandling, inklusive mobbning, i ovan nämnda skolformer,
- analysera och lämna förslag på annat som bör omfattas av en sådan nolltolerans, exempelvis klotter och skadegörelse i skolan,
- föreslå åtgärder för att skolors arbete mot mobbning, trakasserier och kränkande behandling, inklusive det förebyggande arbetet, på ett mer systematiskt sätt ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet,

- vid behov lämna förslag som avser andra skollagsreglerade verksamheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ska inte finnas onödiga hinder för åtgärder för trygghet och studiero

Om någon av de disciplinära åtgärder som är reglerade i skollagen vidtas finns det särskilda bestämmelser som anger vilka som ska dokumenteras skriftligt av den som har genomfört åtgärden (5 kap. 24 § skollagen). Exempelvis kan åtgärden utvisning ur undervisningslokalen enligt förarbetena vidtas inom ramen för skolpersonalens allmänna befogenhet att vidta omedelbara och tillfälliga åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero (5 kap. 6 §). För tydlighetens skull regleras dock åtgärden i en egen bestämmelse och har förenats med ett skriftligt dokumentationskrav (5 kap. 7 och 24 §§ och prop. 2009/10:165 s. 680).

För att tillgodose grundläggande krav på rättssäkerhet är det som utgångspunkt viktigt att de disciplinära åtgärder som vidtas dokumenteras. Samtidigt är det också viktigt att de dokumentationskrav som finns i skollagen är ändamålsenliga och står i rimlig proportion till de åtgärder som behöver vidtas, för att underlätta för lärare att vidta relevanta åtgärder för ordning i klassrummet. Det finns även ett övergripande behov av att minska den totala mängden administration och dokumentation i skolan.

Det är vidare ett stort problem om lärare tvekar att använda sina befogenheter kopplat till bl.a. disciplinära åtgärder av rädsla för att bli anmälda (se t.ex. prop. 2021/22:160 s. 153). Av skollagen framgår att all personal får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Detta innefattar numera uttryckligen en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar (5 kap. 6 §). Sådana åtgärder får liksom disciplinära åtgärder endast vidtas om de står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter. Som framgår av propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160 s. 141) finns det dock en gränsdragningsproblematik på området. Regeringen gav därför Skolverket i uppdrag att ta fram stöd för skolans personal när det gäller deras befogenhet och ansvar att agera i bl.a. svåra situationer (U2022/01325). Skolverket publicerade 2022 sina juridiska vägledningar Personalens befogenhet att ingripa fysiskt i skolan och Disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt 5 kap. skollagen. Även om dessa vägledningar är värdefulla tyder mycket på att det finns behov av

att göra ytterligare förtydliganden i regelverket. När det gäller den proportionalitetsbedömning som behöver göras vid disciplinära och andra särskilda åtgärder enligt skollagen är en viktig utgångspunkt att särskild hänsyn måste tas till barnets bästa (1 kap. 10 § skollagen). Det innebär att hänsyn måste tas inte bara till den elev som är föremål för åtgärden utan även till andra elevers behov av trygghet och studiero, i synnerhet deras rätt till säkerhet och skydd. Som anges i förarbetena till skollagen får FN:s konvention om barnets rättigheter anses innebära att omsorgspersoner, såsom personal i skolan, har ett ansvar att skydda barn från att skadas eller i övrigt fara illa. Detta omfattar rimligen ett ansvar att skydda barn från att skadas eller kränkas av andra barn (prop. 2021/22:160 s. 164). Ett barns vårdnadshavare ska bl.a. hindra barnet från att skada andra genom att se till att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas (6 kap. 2 § föräldrabalken) och som nämnts tidigare anses skolans personal överta tillsynsansvaret från vårdnadshavarna under den tid som eleverna vistas i skolan.

Brister i studieron kan också vara av mindre karaktär såsom milda, men frekventa, störningar som otillåtet prat, sen ankomst eller att elever ägnar sig åt annat än undervisningen på lektionerna. Med personalens allmänna befogenheter för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero avses inte bara ingripanden under en kort och begränsad tid som syftar till att komma till rätta med en akut situation, utan även regelmässiga åtgärder för att komma till rätta med ordningsstörningar (prop. 2021/22:160 s. 146). Regelverket kring dessa befogenheter bör inte vara utformat på ett sådant sätt att de blir svåra för personalen att använda när så behövs. Exempelvis förutsätter en utvisning ur undervisningslokalen i dag att eleven har getts möjlighet att ändra sitt uppförande (5 kap. 7 § skollagen), trots att det t.ex. kan ha varit fråga om en allvarlig incident som involverat hot och våld. Det behöver därför övervägas om en sådan ordning är ändamålsenlig mot bakgrund av att lärare inte ska behöva tveka att använda de disciplinära åtgärder som de finner lämpliga.

Lärare och annan personal behöver tydliga förutsättningar genom lagstiftningen att regelmässigt hantera samtliga ordningsstörningar, såväl allvarliga som mindre allvarliga men frekventa sådana. Det finns skäl att se över om regelverket bör förtydligas ytterligare eller utökas i någon del när det gäller de regelmässiga åtgärder som får vidtas vid mindre ordningsstörningar. Det kan exempelvis röra sig om elever som vid sådana

ordningsstörningar inte rättar sig efter lärares tillsägelser eller frågan om elever med sen ankomst ska ges tillgång till undervisningslokalen aktuell lektion om det stör andra elevers studiero.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för och lämna förslag om hur dokumentationskravet kan tas bort för mindre ingripande disciplinära åtgärder enligt skollagen, t.ex. utvisning ur klassrummet,
- analysera om det kan göras ytterligare förtydliganden i lagstiftningen när det gäller skolpersonalens befogenhet och ansvar att vidta disciplinära och andra särskilda åtgärder, bl.a. utifrån att hänsyn måste tas till alla berörda elever,
- analysera och vid behov lämna förslag på hur regelverket kan förtydligas eller utökas när det gäller utvisning ur undervisningslokalen och mindre regelmässiga ordningsstörningar,
- vid behov lämna andra förslag på hur regelverket kan förtydligas eller utökas när det gäller skolpersonalens befogenheter att hantera ordningsstörningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå större möjligheter till tillfälliga omplaceringar och avstängningar och bättre förutsättningar för akutskolor

Omplacering och avstängning i fler fall och för längre tid när det behövs

Skolan måste kunna agera kraftfullt gentemot elever som kränker, hotar, använder våld eller på annat sätt vid upprepade tillfällen agerar störande. Både för den agerande elevens skull och för andra elevers bästa.

Det finns möjligheter enligt skollagen att under vissa förutsättningar vidta mer ingripande disciplinära åtgärder, t.ex. för att det uppstått en akut situation eller för att en elev under en längre tid har haft ett problematiskt beteende. En rektor kan exempelvis tillfälligt omplacera en elev inom skolenheten i de obligatoriska skolformerna samt i gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan. Om det inte är möjligt eller inte tillräckligt ingripande för att tillförsäkra andra elever trygghet och studiero kan rektorn besluta att tillfälligt placera en elev utanför den egna skolenheten, vid en annan skolenhet eller på en annan plats inom huvudmannens organisation. Ett beslut om tillfällig omplacering inom eller utanför den egna skolenheten

får dock inte gälla för en längre tid än fyra veckor (5 kap. 12–13 §§ skollagen).

I grundskolan, specialskolan och sameskolan har rektorn vidare möjlighet att helt eller delvis stänga av en elev, bl.a. om andra elevers eller personalens säkerhet bedöms vara hotad. En elev får dock inte stängas av för en längre tidsperiod än en vecka och inte heller vid fler tillfällen än två gånger per kalenderhalvår. Den avstängda eleven ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om till följd av avstängningen (5 kap. 14–15 §§ skollagen). Av förarbetena framgår att eleven kan kompenseras på olika sätt. Det kan t.ex. ske genom att distansundervisning ges (prop. 2009/10:165 s. 328 och prop. 2021/22:160 s. 244).

För den kommunala grundskolan och den anpassade grundskolan finns vidare möjlighet att permanent flytta en elev till en annan skolenhet, även mot vårdnadshavarnas vilja, om det bedöms nödvändigt med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero (10 kap. 30 § och 11 kap. 29 § skollagen, se även upplysningsbestämmelsen i 5 kap. 21 a § skollagen). När ett sådant beslut fattas kan det antas att eleven redan har varit tillfälligt placerad vid en annan skolenhet och/eller har varit avstängd från skolan (prop. 2021/22:160 s. 202). Denna möjlighet används dock i relativt låg utsträckning i dag. Enligt Skolverket har exempelvis endast en av tio rektorer erfarenhet av permanent förflyttning av en elev (Ordningsregler och disciplinära åtgärder, Skolverket 2018). Det finns därför skäl att se över regelverket för att möjliggöra permanenta förflyttningar i större utsträckning än i dag när det behövs för att upprätthålla tryggheten och studieron i skolan.

Bestämmelserna om permanent flytt till en annan skolenhet med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero gäller endast kommunala grundskolor och anpassade grundskolor. Några motsvarande bestämmelser för enskilda eller statliga huvudmän finns inte. Utredningen om en mer likvärdig skola har i sitt betänkande En mer likvärdig skola (SOU 2020:28) övervägt att även enskilda huvudmän ska kunna omplacera en elev på denna grund, då till en annan av huvudmannens skolenheter. Då det förutom i storstäderna är ovanligt att en enskild huvudman har mer än en skolenhet i samma kommun samt då frågan inte ingick i utredningens uppdrag lämnades dock inga förslag i den delen. Det finns dock skäl att närmare se över förutsättningarna för fristående skolor att få en motsvarande möjlighet att flytta elever permanent.

Även i de frivilliga skolformerna gymnasieskolan, den anpassade gymnasieskolan och komvux får en elev helt eller delvis stängas av vid vissa situationer, efter beslut av rektorn eller huvudmannen. Beslutet får inte avse en avstängning under längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår. Huvudmannen får dock förlänga avstängningstiden om syftet med en kortare avstängningstid inte har uppnåtts eller om det av någon annan anledning bedöms som nödvändigt med hänsyn till elevens uppträdande. Ett beslut om avstängning får dock inte avse en längre tid än återstoden av det pågående kalenderhalvåret och ytterligare tre kalenderhalvår (5 kap. 17–20 §§ skollagen). En elev som stängs av i de frivilliga skolformerna har inte rätt till kompensationsundervisning, även om inget hindrar att eleven erbjuds viss undervisning på det sätt som huvudmannen finner lämpligt (prop. 2021/22:160 s. 186).

Som beskrivits ovan känner sig många elever otrygga i den svenska skolan i dag och det förekommer att elever utsätts för såväl kränkningar som hot och våld. Skolan behöver därför ha stöd i regelverket och tillräckliga verktyg för att kunna hantera de svåra situationer som därmed kan uppstå. Det måste finnas beredskap att vidta proportionerliga åtgärder när det behövs för att skydda de drabbade eleverna. Det bör därför bli enklare att tillfälligt omplacera elever inom eller utanför den egna skolenheten och, i särskilt allvarliga fall, stänga av elever när det behövs. En aspekt som bör beaktas är exempelvis hur elever med kopplingar till kriminella nätverk kan påverka skolan och andra elevers trygghet och studiero negativt. Det är samtidigt viktigt att beakta rätten till utbildning, stöd, trygghet och studiero för den enskilde eleven liksom krav enligt exempelvis arbetsmiljölagstiftningen. Det finns därför skäl att se över nuvarande förutsättningar och uppställda tidsgränser för de mer ingripande disciplinära åtgärderna. Bland annat bör det fortsatta beteendet hos en elev som exempelvis varit våldsam rimligen ges större betydelse för åtgärdens bortre tidsgräns. Det är inte rimligt att en förutbestämd tidsgräns för disciplinära åtgärder kan innebära att andra elevers och personalens rätt till säkerhet och trygghet i vissa fall åsidosätts vid elevens återgång. Större hänsyn måste tas till förutsättningarna att säkerställa trygghet och studiero. I översynen ska därför ingå att se över förutsättningarna för återgång till elevens ursprungliga skolenhet och undervisningsgrupp eller permanent flytt till en annan skolenhet (se t.ex. 10 kap. 30 § andra stycket 2 och 31 § skollagen). Det finns även andra krav som kan försvåra eller fördröja disciplinära åtgärder som behöver ske skyndsamt. För avstängning av en elev under 18 år i de frivilliga skolformerna

krävs t.ex. att eleven och elevens vårdnadshavare ska beredas tillfälle att yttra sig samt att samråd ska ske med socialnämnden innan beslutet fattas, om avstängningen gäller för längre tid än två veckor under ett kalenderhalvår (5 kap. 21 § skollagen).

En tillfällig placering utanför den egna skolenheten kan i vissa fall innebära att en avstängning kan undvikas. Samtidigt finns det särskilt allvarliga fall som kräver avstängning. Tillfälliga omplaceringar och särskilt tillfälliga placeringar utanför den egna skolenheten kan uppfattas som förhållandevis ingripande åtgärder, men får i dag till skillnad från avstängningar inte överklagas. Om sådana placeringar medges för längre tid än i dag bedöms det därför finnas skäl att se över om det också bör införas en möjlighet att överklaga även sådana placeringsbeslut.

Förutsättningarna för placeringar vid s.k. akutskolor bör förbättras

Även om det i vissa situationer kan uppstå ett behov av att exempelvis tillfälligt placera en våldsam elev utanför den egna skolenheten så är det ofta en organisatoriskt svår åtgärd. En placering vid en annan skolenhet inom huvudmannens organisation förutsätter bl.a. att det finns en rektor på en annan skola som vill ta emot eleven. Många enskilda huvudmän har vidare få skolenheter, vilket kan försvåra omplaceringar (Ordningsregler och disciplinära åtgärder, Skolverket 2018). Ett beslut om tillfällig placering kan vidare kräva en längre tidsperiod av utredning och kontakter med en annan skola eller huvudman. Det innebär att det kan vara svårt att verkställa beslutet skyndsamt (Nationell plan för trygghet och studiero, Ds 2021:13). När det gäller tillfälliga omplaceringar har bestämmelserna nyligen ändrats för att göra det möjligt för rektorn att även omplacera en elev till en annan plats än en skolenhet inom huvudmannens organisation. En förutsättning är dock att en lämplig plats finns att tillgå.

I enlighet med regeringens satsningar i budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1 utg.omr. 16 avsnitt 3.6.3) har riksdagen avsatt medel för uppbyggnad av s.k. jour- och akutskolor på flera platser i landet. I syfte att värna andra elevers trygghet och studiero ska det vara möjligt att flytta elever som t.ex. stör ordningen eller bidrar till en otrygg miljö för andra elever. Regeringen har därefter beslutat förordningen (2023:117) om statsbidrag för personalkostnader för akutskolor, speciallärare och elevhälsan. Statsbidrag får bl.a. lämnas till en huvudman för grundskola för personalkostnader för utbildad personal i akutskolor. Enligt förordningen avses med en akutskola

en organisatorisk lösning som är knuten till en skolenhet för att elever som avses i 5 kap. 13 § skollagen, dvs. elever för vilka en tillfällig omplacering inom den egna skolenheten inte är en tillräckligt ingripande åtgärd eller inte är möjlig att genomföra, tillfälligt ska få utbildning utanför den egna skolenheten. En åtgärd enligt 5 kap. 13 § skollagen kan vara att en elev tillfälligt ges undervisning vid en annan skolenhet eller på en annan plats inom huvudmannens organisation. En sådan åtgärd får innebära att eleven ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 § skollagen. Med akutskolor underlättas således tillfälliga placeringar utanför den egna skolenheten om det behövs för att hantera elever som stör undervisningen eller hotar andra elever och lärare. Begreppet akutskola finns dock inte i skollagen och det saknas reglering bl.a. när det gäller förutsättningarna för samverkan mellan huvudmän och rektorer vid tillfälliga placeringar utanför den egna skolenheten. En sådan samverkan skulle kunna underlätta inrättandet av akutskolor på fler platser i landet. Det är i sammanhanget också viktigt att beakta elevernas resvägar och avstånd till akutskolan.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur tillfälliga omplaceringar inom eller utanför den egna skolenheten och avstängningar vid behov kan möjliggöras i fler fall och för längre tid,
- analysera och föreslå hur det kan införas en skyldighet för rektorn att som en disciplinär åtgärd flytta elever när det är nödvändigt med hänsyn till andra elevers trygghet och studiero,
- analysera och föreslå vilka förutsättningar som ska gälla för att elever efter vidtagna tillfälliga åtgärder ska kunna återgå till sin ordinarie skolenhet och undervisningsgrupp,
- analysera på vilka sätt en avstängd elev bör erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om och vid behov föreslå förtydliganden i regelverket,
- föreslå hur kommunernas möjlighet att permanent flytta en elev till en annan skolenhet med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero kan underlättas och analysera om motsvarande möjlighet kan och bör införas för enskilda huvudmän,
- analysera förutsättningarna för huvudmän att inrätta akutskolor inom grundskolan på fler platser i landet och lämna förslag som underlättar

organiserandet av akutskolor när sådana lösningar behövs, exempelvis genom samverkan,

- ta ställning till om begreppet akutskolor ska införas i skollagen och om den reglering i skollagen som tillämpas på akutskolor bör ändras i något avseende,
- analysera och ta ställning till om det bör införas en möjlighet att överklaga ett beslut om tillfällig omplacering eller tillfällig placering utanför den egna skolenheten, om sådana placeringar medges för längre tid än i dag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister i skolan

Elevers skolfrånvaro är ett omfattande problem

Utredningar och rapporter vittnar om att skolfrånvaro utgör ett stort problem. Samtidigt är kunskapen om omfattningen av frånvaron bristfällig. Orsakerna till frånvaron kan bestå av olika faktorer som bidrar och påverkar varandra ömsesidigt. Många gånger utvecklas exempelvis giltig återkommande frånvaro till ogiltig långvarig frånvaro. Trakasserier, kränkande behandling och mobbning är vanligt förekommande orsaker till frånvaro i skolan. Även vissa funktionsnedsättningar såsom neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kan vara en riskfaktor om inte eleverna får rätt stöd (se t.ex. SOU 2016:94).

Elever med bristande stöd från hemmet löper särskilt stor risk för frånvaro. Det kan bero på missbruk, våld, psykisk ohälsa eller funktionsnedsättning i familjen. Skolfrånvaro kan även vara föräldrastödd, exempelvis för elever vars familjer lever med hedersnormer. Det kan innebära att eleven förbjuds delta i viss undervisning, t.ex. simundervisning eller sex- och samlevnadsundervisning (numera sexualitet, samtycke och relationer). Det förekommer också att barn och unga förs utomlands i syfte att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck eller annat våld. Det finns ingen nationell statistik i Sverige över antalet barn som utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck eller antalet barn som årligen förs ut ur landet av hedersrelaterade orsaker (Skolverkets redovisning om ett nationellt frånvaroregister, 2021 och Jämställdhetsmyndighetens rapport 2022:25).

För den enskilde eleven kan frånvaro leda till stora svårigheter. Elever som är frånvarande från skolan löper stor risk att inte uppnå målen för utbild-

ningen. Frånvaron kan vara en indikation på att skolan, i samverkan med andra aktörer, inte satt in det stöd som eleven behöver. Samtidigt är det känt att frånvaro samvarierar med framtida arbetslöshet, psykiska besvär, missbruk och andra riskbeteenden (SOU 2016:94).

Trots vetskapen om problemen med skolfrånvaron saknas systematiska uppföljningar på nationell nivå. Det framgår dock av enkätundersökningar att frånvaro är ett omfattande problem. Enligt en enkätundersökning av Skolverket hade exempelvis en fjärdedel av eleverna i förskoleklassen och grundskolan en total frånvaro på minst 15 procent under höstterminen 2020 och frånvaron var högst i högstadiet. Det framkommer också att inte all frånvaro registreras och att definitioner av frånvaro skiljer sig mellan och inom skolor. Sammantaget anser Skolverket att mycket tyder på att de siffror som rapporterats in av huvudmännen är en underskattning av elevers faktiska frånvaro (Skolverkets rapport Nationell kartläggning av elevfrånvaro – De obligatoriska skolformerna samt gymnasie- och gymnasiesärskolan, 2021). Enligt Centrala studiestödsnämnden (CSN) fick vidare 9,8 procent av eleverna i gymnasieskolan sin studiehjälp indragen pga. ogiltig frånvaro läsåret 2022/23, vilket är en ökning jämfört med föregående läsår då andelen var 7,9 procent. Det är den högsta siffran någonsin och 6 800 fler än föregående läsår (CSN:s officiella statistik). Studiehjälp lämnas normalt endast för heltidsstudier och ogiltig frånvaro av viss omfattning innebär att eleven inte anses studera på heltid.

Dagens regelverk möjliggör inte systematiska uppföljningar av elevfrånvaro på nationell nivå

I skollagen finns det bestämmelser om skolplikt och om att elever i de obligatoriska skolformerna är skyldiga att delta i verksamheten, om eleven inte har giltigt skäl att utebli (7 kap. 17 §). Om en elev har upprepad eller längre frånvaro är vidare rektorn skyldig att utreda frånvaron, oavsett om det rör sig om giltig eller ogiltig frånvaro (7 kap. 19 a §). Även för elever i gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan finns en skyldighet att delta i utbildningen och bestämmelser om s.k. frånvaroutredningar (15 kap. 16 § och 18 kap. 16 § skollagen). Därutöver finns bestämmelser på förordningsnivå om att elever ska anmäla till skolenheten om de pga. sjukdom eller annan orsak inte kan delta i utbildningen.

Det finns dock inte någon uttrycklig definition av begreppet frånvaro i skolförfattningarna. Vad som är giltiga skäl till frånvaro definieras inte heller. Det

är också oklart hur sambandet ser ut mellan giltig och ogiltig respektive anmäld och oanmäld frånvaro. Det är t.ex. inte givet att all anmäld frånvaro är giltig. Det innebär att det är upp till skolan att bedöma vad som är giltig respektive ogiltig frånvaro.

Studier visar att det råder otydlighet och att begreppsanvändningen såväl inom som mellan verksamheterna inte är entydig. Det framkommer också att frånvaro inte alltid registreras. Det kan exempelvis röra sig om elever med lång och omfattande frånvaro där både skolan och vårdnadshavarna redan är medvetna om problematiken. Det finns också skillnader mellan skolor gällande hur man registrerar frånvaro för elever med anpassad studiegång (Skolverkets redovisning om ett nationellt frånvaroregister, 2021). Detta sammantaget försvårar nationella uppföljningar. Det saknas även en uttrycklig skyldighet i skolförfattningarna att registrera elevers frånvaro. Däremot medför andra bestämmelser om bl.a. skolpliktsbevakning och frånvaroutredningar indirekta skyldigheter för skolan att dokumentera uppgiften.

När det gäller elever i gymnasieskolan kan, som angetts tidigare, ogiltig frånvaro även leda till indragen studiehjälp från CSN enligt studiestödsförfattningarna (se bl.a. Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd [CSNFS 2001:6] om studiehjälp). Det är dock fortfarande skolan, inte CSN, som bedömer vad som är giltig eller ogiltig frånvaro och skolan kan i vissa fall välja att inte rapportera till CSN om frånvaron t.ex. beror på sjukdom, mobbning eller andra personliga skäl som skolan känner till (csn.se).

Uppföljning av frånvaro i ett nationellt frånvaroregister, men även på lokal nivå som skol- och huvudmannanivån, förutsätter att frånvaron uppmärksammas och registreras. Skolverket har dock bedömt att det för närvarande saknas rättsligt stöd i skolförfattningarna för att ställa krav på huvudmännen att lämna uppgifter om frånvaro till myndigheten (Skolverkets redovisning om ett nationellt frånvaroregister, 2021).

Det finns behov av ett nationellt frånvaroregister

Det ligger i samhällets intresse att få kunskap om omfattningen av elevfrånvaron på nationell nivå för att kunna följa utvecklingen och vidta lämpliga åtgärder. Ytterst handlar det om åtgärder för att garantera alla elevers rätt till skolgång. Enligt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) saknas frånvarostatistik både på nationell och lokal

nivå, främst för gymnasiet, anpassade grund- och gymnasieskolan och för personer med funktionsnedsättning. Bristande statistik kan enligt MUCF leda till att fel insatser sätts in (Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar, MUCF 2021). Ett nationellt frånvaroregister kan vidare bidra till jämförelser mellan olika skolor och huvudmän, såväl kommunala som enskilda, och möjliggöra analyser av omfattningen av elevfrånvaron i olika skolformer och regioner över tid. Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att regeringen ska se över möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister för att garantera alla elevers rätt till skolgång och för att förbättra kunskapen om frånvarons omfattning (bet. 2020/21:UbU3 punkt 3, rskr. 2020/21:14).

Skolverket har bedömt att insamling av frånvarouppgifter till ett nationellt frånvaroregister bör ske på individnivå. Som Skolverket anger skapar uppgifter på individnivå bättre förutsättningar för analyser och ger även möjlighet att undersöka samband mellan frånvaro och kön eller elevers bakgrund såsom föräldrarnas utbildningsnivå och migrationsbakgrund. Det blir då också möjligt att följa elever över tid för att kunna studera eventuella kopplingar mellan frånvaro och olika studievägar (Skolverkets redovisning om ett nationellt frånvaroregister, 2021). Det är också viktigt att uppgifter om elevers frånvaro kan redovisas så att statistiken blir användbar på såväl individ-, grupp-, skol- och huvudmannanivå för att lämpliga åtgärder ska kunna vidtas.

För att ett nationellt frånvaroregister ska fylla sin funktion krävs dock tydliga definitioner av giltig och ogiltig frånvaro. Det krävs också en reglering av skolornas uppgiftsskyldighet till lämplig skolmyndighet som på ett kostnadseffektivt sätt håller nere den administrativa bördan för skolan. I sammanhanget bör exempelvis rapporteringsskyldigheten till CSN beaktas.

När det gäller möjligheten att kartlägga inte bara omfattningen utan även orsakerna till elevers frånvaro bör det framhållas att skolor och huvudmän kan behöva följa upp hur utvecklingen ser ut lokalt. Trots den grundlags-skyddade rätten till utbildning (2 kap. 18 § regeringsformen), rätten till bl.a. särskilt stöd och skyldigheten för skolan att utreda frånvaro brister det på många håll i verkligheten. Det kommer även starka signaler från funktionshindervisorganisationerna om att många elever riskerar att hamna i långvarig skolfrånvaro pga. brister på den lokala nivån (se t.ex. Autism Sveriges skol-enkät 2022 och Riksförbundet Attentions rapport Vägen tillbaka – från skol-

frånvaro till skolnärvaro, 2023). Mot denna bakgrund är det viktigt att uppgifter om elevfrånvaron och dess orsaker på lokal nivå kan användas dels för att följa upp att ändamålsenliga åtgärder vidtas i enskilda fall, dels för ett systematiskt kvalitetsarbete som främjar skolnärvaron generellt på skolan. Det är således viktigt att utredningen särskilt beaktar aspekter med problematisk och långvarig skolfrånvaro, t.ex. aspekter som rör neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller hedersrelaterat våld och förtryck och bortförda barn. Ett frånvaroregister kan också användas för uppföljning på olika nivåer av kvaliteten på skolornas arbete med elevfrånvaro.

Skyddet för den personliga integriteten ska säkerställas

Registrering av frånvaro på individnivå till ett nationellt register innebär en utökad behandling av personuppgifter jämfört med i dag. Det är därför väsentligt att skyddet för elevernas personliga integritet säkerställs. Att personuppgifter som rör barn anses särskilt skyddsvärda framgår också av EU:s dataskyddsförordning (se bl.a. skäl 38). Skolverket har bedömt att insamling av frånvarouppgifter bör ske på individnivå inom ramen för den s.k. statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (Skolverkets redovisning om ett nationellt frånvaroregister, 2021). Med anledning av en praxisändring av hur denna bestämmelse tolkas pågår dock nu ett arbete med en långsiktig lösning för att säkerställa tillgången till skolinformation. Skolinformationsutredningen har i delbetänkandet Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar (SOU 2023:21) föreslagit att Skolverket ska ta över den insamling av uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän som Statistiska centralbyrån (SCB) hittills har utfört på uppdrag av Skolverket och att insamlingen ska göras utanför sådan verksamhet som omfattas av statistiksekretessen. Det finns därför skäl att analysera om det finns ett behov av en kompletterande dataskydds- och sekretessreglering vid ett införande av ett nationellt frånvaroregister.

På grund av behovet av att kunna följa utvecklingen och analysera orsakerna till elevfrånvaro även på lokal nivå såsom på en viss skolenhet, krävs en översyn i fråga om sekretess och personuppgiftsbehandling även när det gäller den lokala nivån.

Utredaren ska därför

- lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister för de obligatoriska skolformerna, dvs. registrering och insamling av uppgifter om elev-

frånvaro på individnivå, som på ett kostnadseffektivt sätt möjliggör systematiska uppföljningar på olika nivåer,

- ta ställning till behovet av ett nationellt frånvaroregister som även omfattar gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan och vid behov lämna förslag om det,
- föreslå definitioner av giltig respektive ogiltig frånvaro på lämplig nivå i skolförfattningarna, som vid behov även förtydligar förhållandet till anmäld och oanmäld frånvaro,
- analysera hur arbetet med att förebygga och åtgärda frånvaro på lokal nivå kan förbättras med ett nationellt frånvaroregister, tillsammans med skolans uppgifter om orsakerna till frånvaron,
- analysera om sekretess- och dataskyddsregleringen behöver kompletteras så att nödvändig insamling och registrering av frånvarouppgifter på både nationell nivå och lokal nivå inte äventyrar skyddet för den personliga integriteten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren i de delar det är aktuellt redovisa förslagets konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagets konsekvenser utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen ska utredaren beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredaren ska vidare göra en analys utifrån dataskyddssynpunkt av sådana behandlingar av personuppgifter som är en nödvändig konsekvens av utredningens förslag. Utredaren ska vidare beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samverka med berörda myndigheter och föra dialog med kommuner och regioner samt med andra aktörer och organisationer som är relevanta för uppdragets genomförande. Utredaren ska vidare, i den utsträckning det bedöms angeläget, föra en dialog med barn och unga.

Utredaren ska samråda med Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04) samt följa och beakta andra relevanta utredningar, t.ex. utredningen En minskad administrativ börda för förskollärare och lärare (U 2023:01), och utredningen Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet (U 2022:02). Utredaren ska även ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom berörda myndigheter och Regeringskansliet, såsom beredningen av betänkandet En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn (SOU 2022:70) och betänkandet Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar (SOU 2023:21).

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

(Utbildningsdepartementet)