

# Yttrande över Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan SOU 2025:8

Regeringskansliets diarienummer: U2025/00202

## Sammanfattning

Skolinspektionen har beretts möjlighet att lämna synpunkter på ovan betänkande.

Myndigheten kommenterar i yttrandet de förslag myndigheten tar ställning till eller har synpunkter på. Det innebär att myndigheten avstår från att lämna synpunkter på övriga förslag. Yttrandet följer den ordning som förslagen presenteras i betänkandet. En generell synpunkt är att flera av författningsförslagen är relativt allmänt hållna (4 kap. 12 § och 5 kap. 3, 5, 5 a, 6, 13 a och 14 §§ skollagen). Är lagstiftningen allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister, jfr. HFD 2020 ref. 28.

Skolinspektionen tillstyrker flera förslag i kapitel 3 då myndigheten bedömer att de kan bidra till bättre trygghet och studiero för eleverna, i klassrummen och i skolorna som helhet, av de skäl som anges i utredningen. Skolinspektionen har dock synpunkter på flera av förslagen i kapitel 3 ur både elevperspektiv och tillsynsperspektiv då de är allmänt hållna och kommer att vara svåra att implementera i praktiken och att tillämpa inom tillsyn. Vidare avstyrker Skolinspektionen förslaget om att ta bort kravet på dokumentation vid utvisningar och kvarsittningar.

Skolinspektionen tillstyrker några av förslagen i kapitel 4, avstyrker några och kan inte ta ställning till några. Skolinspektionen har, liksom utredningen, erfarenhet av att utredningar av elever i allvarliga situationer tar tid, mer tid än de tidsfrister som finns idag. Skolinspektionen tillstyrker därför förslagen om längre tidsfrister för avstängningar och omplaceringar. Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att det ska tas fram en plan för att stödja en elevs återgång till undervisning efter en omplacering. Skolinspektionen tillstyrker även förslaget att införa en möjlighet att neka en elev tillträde till skolenheten. En sådan möjlighet är dock ingripande för eleven och Skolinspektionen anser att förslaget behöver preciseras i flera delar för att möjliggöra att eleven får sin rätt till utbildning tillgodosedd och för att kunna tillämpas i tillsyn. Skolinspektionen avstyrker utredningens förslag om att elever som stängs av endast *så långt som möjligt* ska erbjudas

undervisning som kompensation för den undervisning den missar på grund av avstängningen. Här anser myndigheten att elevens rätt till utbildning även fortsatt ska tillgodoses fullt ut. Myndigheten kan inte ta ställning till förslagen om att föra in begreppet akutskola i skollagen och en möjlighet att lägga ut akutskolor på entreprenad då motiven är otydliga.

Skolinspektionen avstyrker förslaget att Skolinspektionen ska genomföra en tillsyn av samtliga akutskolor då förslaget är mer formulerat som en utvärdering än en tillsyn. Vidare avstyrker Skolinspektionen förslaget då det av Skolinspektionens instruktion (2011:566) framgår att Skolinspektionens kvalitetsgranskning ska genomföras med utgångspunkt bland annat i en behovsanalys. Myndigheten anser att detta är en viktig utgångspunkt och ett ändamålsenligt sätt att styra en inspektionsmyndighet.

Vad gäller de bedömningar utredningen gör i kapitel 4.3 om att begreppet mobbning bör föras in i skollagen så lämnar Skolinspektionen ett samlat svar i myndighetens kommande yttrande över Tid för undervisningsuppdraget SOU 2025:26.

Slutligen så tillstyrker Skolinspektionen förslagen att giltig och ogiltig frånvaro definieras och att ett nationellt frånvaroregister upprättas då det underlättar en enhetlig tillämpning, blir tydligare för alla i skolan och underlättar Skolinspektionens granskning.

## Synpunkter

### Övergripande synpunkter

Skolinspektionen lämnar här synpunkter på flera av författningsförslagen som följer av förslagen i kapitel 3 och kapitel 4 i betänkandet. Myndigheten noterar att flera av författningsförslagen är relativt allmänt hållna (4 kap. 12 § och 5 kap. 3, 5, 5 a, 6, 13 a och 14 §§ skollagen) och överlåter åt den utpekade funktionen att välja vilka konkreta åtgärder som ska vidtas. Är lagstiftningen allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas, begränsas myndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister, jfr. HFD 2020 ref. 28. Skolinspektionen upprepar inte detta i synpunkterna nedan utan det anges endast här, förutom i de fall där Skolinspektionen har ytterligare synpunkter på förslagen.

För närvarande är många betänkanden som rör skolväsendet remitterade till bland andra Skolinspektionen. Myndigheten noterar att flera av betänkandena lämnar förslag som är avhängiga varandra och i vissa fall även avser ändringar i samma bestämmelser. Skolinspektionen lämnar sina synpunkter på förslagen i respektive betänkande, förutom i de fall annat anges. Myndigheten har dock inte inom ramen för remissarbetet möjlighet

att i helhet bedöma hur samtliga remitterade förslag hänger samman med varandra. Detta gäller även tiden för ikraftträdande för de olika förslagen.

Nedan följer Skolinspektionens övriga synpunkter.

### **3.1 Säkerställa att rektorn arbetar aktivt med trygghet och studiero**

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Skolinspektionen anser precis som utredningen att arbetet med trygghet och studiero är komplext.

Skolinspektionen välkomnar en reglering av rektorns ansvar för trygghet och studiero då det blir tydligare både för elever och personal.

### **3.2 Säkerställa att läraren kan fokusera på att undervisa utan onödiga hinder**

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att skollagen ska ange att undervisning både bestäms och leds av läraren. Även betänkandet Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande SOU 2025:19, lämnar förslag på definition av undervisning. Skolinspektionen lämnar i kommande yttrande över det betänkandet ytterligare synpunkter.

### **3.3 Möjliggöra för lärare att hantera mindre men frekventa ordningsstörningar på ett mer effektivt sätt**

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att skollagen ska ange att läraren får visa ut en elev ur undervisningslokalen utan att först ha uppmanat eleven att ändra sitt uppförande när det är fråga om en allvarlig händelse där det förekommit hot eller våld eller kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier. Skolinspektionen ser allvarligt på sådana händelser och anser att det är mycket viktigt att komma till rätta med ordningsstörande beteende.

Skolinspektionen avstyrker förslaget om att kravet på dokumentation tas bort vid kvarsittning och utvisning ur klassrummet. Utredningen konstaterar att det inte är alla lärare som upplever att just dokumentationen av disciplinära åtgärder är speciellt betungande. Skolinspektionen anser därför att de fördelar som finns med att kvarsittning och utvisning dokumenteras, exempelvis att det finns ett system genom vilket rektorn får kännedom om utvisningar och kvarsittningar, väger tyngre än den administrativa börda som dokumentationskravet upplevs medföra. Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget vill Skolinspektionen framhålla att om utvisningar inte längre dokumenteras i enlighet med utredningens förslag krävs att rektor på annat sätt får kännedom om upprepade ordningsstörningar/allvarliga förseelser. Vidare är det viktigt att vid eventuella uppgifter om att en elev

har upplevt sig utsatt för kränkande behandling av personal i samband med utvisning eller kvarsittning så ska de skyldigheter som framgår av 6 kap. skollagen fortsatt följas.

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att rektorn ska se till att det finns förutsättningar för skolans personal att vidta de tillfälliga och omedelbara åtgärder som krävs för att tillförsäkra elever och personal trygghet och studiero.

Skolinspektionen gör liksom utredningen bedömningen att Barn- och elevombudet kan bidra med praxis och kunskap i ett uppdrag till Skolverket att tillhandahålla praxis och komplettera befintliga stödmaterial om hur skolpersonal kan agera i svåra situationer.

### **3.4 Åstadkomma en varaktigt förbättrad trygghet och studiero med hjälp av skolregler**

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att det ska finnas skolregler för varje skolenhet och att dessa beslutas av rektorn. Skolinspektionen granskar användning av dagens ordningsregler i tillsyn och ser att skolövergripande regler kan vara enklare att förstå och tillämpa för elever och personal.

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att rektorn ska säkerställa att det på varje skolenhet finns gemensamma rutiner och förhållningssätt i arbetet med skolreglerna och att dessa ska förankras hos eleverna.

Utredningen föreslår också att skolreglerna ska innehålla en plan för konsekvenser vid överträdelser av reglerna, något som ska regleras i 5 kap. 5 a § skollagen. Det framgår inte av förslaget vad konsekvensplanen närmare ska innehålla. Eftersom det överlämnas åt utföraren att avgöra innehållet går det inte att inom tillsyn ställa krav på något visst innehåll, möjligtvis med undantag för konsekvenser som strider mot lagstiftning. Det är inte heller tydligt om det är tillräckligt att upprepa de disciplinära åtgärderna som regleras i 5 kap. skollagen. Skolinspektionen anser därför att förslaget är så pass allmänt hållet att det blir svårt för Skolinspektionen att tillämpa i tillsyn, se ovan under övergripande kommentarer.

### **4.1 Skapa bättre förutsättningar att vidta åtgärder när en elev allvarligt stör andra elevers trygghet och studiero**

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att det ska bli möjligt att tillfälligt placera elever inom eller utanför den egna skolenheten under längre tidsperioder än i dag. Skolinspektionen delar utredningens bedömning av att det ofta finns behov av utredning inom skolan om eleven är i behov av särskilt stöd, men även externa utredningar av exempelvis psykiatri eller socialtjänst och andra insatser, och att sådana kan ta tid.

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att det ska utarbetas plan för att stödja elevens återgång till undervisning vid den skolenhet som efter den tillfälliga placeringen ska vara elevens ordinarie skolenhet.

Skolinspektionen kan inte ta ställning till förslaget att begreppet akutskola ska föras in i skollagen då vare sig den definition eller det motiv som anges till att införa det i skollagen är tydliga. Skolinspektionen har emellertid redan idag möjlighet att utöva tillsyn över så kallade akutskolor.

Med anledning av att Skolinspektionen inte kan ta ställning till förslaget om att föra in begreppet akutskolor i skollagen tar Skolinspektionen inte heller ställning till förslaget om att det ska vara möjligt att lägga ut undervisning på en akutskola på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet. För det fall att möjligheten att lägga ut akutskolor på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet ändå förs in i skollagen är det viktigt med regler som är tydliga utifrån de krav som ska ställas på akutskolor och den verksamhet som ska bedrivas där. Det är även viktigt ur ett tillsynsperspektiv.

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att det blir möjligt att stänga av en elev i grundskolan, specialskolan och sameskolan under längre tidsperioder och vid fler tillfällen än i dag om det finns särskilda skäl.

Skolinspektionen avstyrker förslaget att skollagen endast ska ange att eleven så långt det är möjligt ska erbjudas kompensation för den undervisning som han eller hon går miste om på grund av avstängningen. Här anser myndigheten att elevens rätt till utbildning även fortsatt ska tillgodoses fullt ut och att eleven ska erbjudas kompensation för den undervisning som den går miste om för att ha möjlighet att fullgöra sin skolgång. För det fall att regeringen väljer att gå vidare med förslaget så har Skolinspektionen synpunkter på dess utformning då förslaget är allmänt hållet och kommer bli svårt att tillämpa bland annat i tillsyn. För det fall att regeringen väljer att gå vidare med förslaget tillstyrker Skolinspektionen förslaget om att rektorn avgör tidpunkt och formerna för hur sådan kompensationsundervisning på grund av avstängning ska erbjudas.

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att en elev ska kunna nekas tillträde till skolenheten, om synnerliga skäl föreligger. Skolinspektionen har i tidigare yttranden ställt sig positiv till regler som handlar om förtydligande av nolltolerans mot brott i skolan och att skolan har en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet, se SI 2024:2249. Skolinspektionen har i samma sammanhang påpekat att skolan i sig har en brottsförebyggande funktion. Det föreliggande förslaget är ingripande vad gäller elevens rätt till utbildning och bör enligt Skolinspektionens uppfattning vara tydligt reglerat. Skolinspektionen anser att det bör förtydligas i vilka situationer en elev ska kunna nekas tillträde till skolenheten. Ett sådant beslut bör ha en fastslagen borte tidsgräns och det bör i lagstiftningen anges med vilket



intervall rektorn ska följa upp ett beslut om nekande av tillträde, även om det har en bortre tidsgräns. Slutligen ser Skolinspektionen också att det kan behöva förtydligas hur elevens rätt till utbildning ska tillgodoses.

Skolinspektionen avstyrker förslaget att myndigheten ska genomföra en tillsyn av skollagens bestämmelse om tillfällig placering utanför den egna skolenheten. Skolinspektionen delar utredningens bedömning om att det är viktigt att elever som tillfälligt placeras utanför den egna skolenheten får sin rätt till utbildning tillgodosedd och att det är viktigt med en enhetlig tillämpning och hög kvalitet i de så kallade akutskolorna. Förslaget om en tillsyn motiveras dock av att formerna för akutskolor behöver granskas och analyseras. Utredningen ger i denna del närmast intrycket av att regleringen av akutskolor eller tillfälliga placeringar är oklar eller behöver förtydligas. Därmed uppkommer frågan om tillsyn är rätt åtgärd för en sådan genomlysning och analys som utredningen avser. En förutsättning för att tillsyn ska kunna bedrivas är att det finns tydliga bestämmelser att tillämpa i tillsynen. Detta talar för att den genomlysning och analys som utredningen efterfrågar bör ske på annat sätt än genom en tillsyn, kanske som en utvärdering. Vidare avstyrker Skolinspektionen förslaget då det av Skolinspektionens instruktion (2011:566) framgår att Skolinspektionens kvalitetsgranskning ska genomföras med utgångspunkt bland annat i en behovsanalys. Vilka skolenheter och huvudmän myndigheten väljer ut för granskning görs bland annat genom en risk- och väsentlighetsanalys. Myndigheten anser att detta är en viktig utgångspunkt och ett ändamålsenligt sätt att styra en inspektionsmyndighet. Det är enligt Skolinspektionen viktigt att myndigheten har utrymme att själv prioritera vilka områden myndigheten ska fokusera på.

#### **4.3 Säkerställa nolltolerans mot trakasserier, kränkande behandling och mobbning i skolan**

Skolinspektionen har utöver föreliggande betänkande fått möjlighet att yttra sig över betänkandet Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet SOU 2025:26. Det finns i det betänkandet förslag om ändringar i dagens lagstiftning samt förslag om att se över reglerna som berör skolan i diskrimineringslagen och skollagen om kränkande behandling i sin helhet, liksom i Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan SOU 2025:8. Skolinspektionen lämnar sina synpunkter på detta område samlat i kommande yttrande över Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet SOU 2025:26.

### 5.1 Definiera giltig och ogiltig frånvaro

Skolinspektionen tillstyrker förslagen om att definiera giltig respektive ogiltig frånvaro i skolförordningen och i gymnasieförordningen. Den föreslagna definitionen av giltig frånvaro i 4 kap. 8 § skolförordningen bör dock även omfatta befrielse från att delta i obligatoriska inslag i undervisningen enligt 7 kap. 19 § skollagen.

Vidare så innebär förslaget om anmälningsplikt enligt 4 kap. 9 § skolförordningen samt 12 kap. 2 § gymnasieförordningen att även beviljad ledighet ska anmälas. En beviljad ledighet är redan känd för skolan, varför fråga uppkommer om sådan ledighet även behöver omfattas av den föreslagna anmälningsplikten.

Skolinspektionen ser fördelar med att det finns en definition av giltig respektive ogiltig frånvaro ur ett tillsynsperspektiv. Skolinspektionen finner därutöver vid inspektion att rektorer gör olika bedömningar av vad upprepade eller längre frånvaro innebär och att regeln kan behöva tydliggöras.

### 5.2 Samla in och publicera uppgifter om frånvaro

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att inrätta ett nationellt register om elevernas giltiga och ogiltiga skolfrånvaro.

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att det nationella frånvaroregistret ska omfatta förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Skolinspektionen bedömer att ett frånvaroregister bör som minst vara tillgängligt för Skolinspektionen eftersom ett sådant kan vara till nytta för myndigheten som en parameter i urval vid granskning. Det kan handla om riskurval, men skulle också kunna handla om andra typer av urval som kombinationer av olika parametrar som kan vara av intresse. Vidare kan det vara till nytta med information om en skolenhet/huvudman inför besök inom ramen för myndighetens granskningsverksamhet, det kan gälla vid såväl tillsyn som kvalitetsgranskning.

### 6.8.2 Konsekvenser för statliga myndigheter

Skolinspektionen delar inte utredningens bedömning om att förslagen ryms inom myndighetens befintliga budgetramar. Skolinspektionen har inte haft möjlighet att närmare beräkna kostnaderna för att genomföra förslagen i föreliggande betänkande i myndigheten. Om förslagen genomförs kan dock

myndigheten behöva uppdatera processer, vägledningar och it-stöd, samt utbilda personal med mera vilket kan komma att få ekonomiska konsekvenser.

Som nämnts ovan avstyrker Skolinspektionen förslaget om att myndigheten ska göra en tillsyn av samtliga befintliga akutskolor. För det fall att regeringen väljer att ge ett sådant uppdrag till myndigheten så skulle det, beroende på uppdragets utformning, uppskattningsvis innebära en kostnad på mellan 20 och 30 miljoner kronor för Skolinspektionen.

Förslagen i detta betänkande kommer att få både ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser för Skolinspektionen. Med hänsyn till de olika lagförslag som just nu bereds är det inte möjligt att i nuläget ange ett exakt belopp för detta. Först när helheten blir känd är det möjligt att göra exakta beräkningar på de kostnader som kommer att uppstå.

I ärendets slutliga handläggning har följande personer deltagit: chefsjurist Klara Cederlund, stabschef Torun Rudin.



Marie Axelsson  
Generaldirektör



Elin Emsheimer  
Föredragande, utredare