

Utbildningssektionen
Daniel Berr

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad departementsskrivelse. SKR har koncentrerat sitt svar till de totalt 18 förslag som skrivelsen innehåller.

Sammanfattning

- SKR tillstyrker att terminologin för det förebyggande arbetet inom trygghet och studiero förtydligas och att begreppet *studiero* ges en tydlig definition.
- SKR avstyrker vidare regleringar av det systematiska kvalitetsarbetet. SKR förespråkar istället att befintliga stödmaterial förtydligas.
- SKR avstyrker förslaget att ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmannen ska vidta. Förslaget medför en oproportionerlig inskränkning i det kommunala självstyret och riskerar att försvåra ansvarsutkrävande och därtill vara kostnadsdrivande. SKR föreslår istället att ett föreläggande bör föregås av en dialog och att Skolinspektionen upprättar en förteckning med goda exempel.
- SKR tillstyrker förslagen att Skolinspektionen alltid ska vara motpart när myndighetens beslut överklagas samt att huvudmännen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshanteringen.
- SKR välkomnar att det tas fram stöd för skolors kommunikation och samarbete med vårdnadshavare och förslaget att lärare och rektorer ska få bättre tillgång till befintligt stöd när det gäller trygghet och studiero.
- SKR tillstyrker att det ska tas fram kompetensutveckling för alla som arbetar elevnära, och därmed inte riktat till särskilda yrkeskategorier.
- SKR tillstyrker förslagen att det ska tas fram stöd för skolors kommunikation och samarbete med vårdnadshavare och att rektor får ett uttalat ansvar för att informera om skolans ordningsregler.
- SKR tillstyrker förslaget att mobiltelefoner endast ska användas efter lärarens instruktion men menar att det är opassande att i lagtext explicit omnämna en produkt (mobiltelefonen) framför andra. SKR önskar en mer teknikneutral

skrivning och föreslår att begreppet *elektronisk kommunikationsutrustning* används.

- SKR tillstyrker även förslaget att ge skolan ökade möjligheter att omhänderta mobiltelefoner men önskar även här en mer teknikneutral skrivning. SKR bedömer dock att förslaget kan ha vissa implikationer och önskar därför att regeringen närmar sig frågan med försiktighet.
- SKR tillstyrker förslagen som syftar till att förbättra skolans beredskap att agera i svåra situationer; däribland att all skolpersonal ska ha allmänna befogenheter för att säkerställa trygghet och studiero samt förslagen som syftar till att underlätta tillfälliga placeringar och avstängningar.

Allmänna synpunkter

SKR välkomnar utredningen och menar att utredaren som helhet lägger fram förslag med en rimlig ambitionsnivå och abstraktionsgrad. Någon ”nationell plan” i ordets rätta bemärkelse presenteras dock inte. Utredningen innehåller snarare en mängd ganska löst sammansatta förslag med fokus på lagmässiga förtydligande och förflyttningar av ansvar. Detta är inte oviktigt men SKR menar utredningen har en väl stark tyngdpunkt på strukturella faktorer och en övertro till vad statlig styrning kan göra på området.

Flera av författningsförslagen motiveras med att Skolinspektionen behöver ges en mer styrande roll. SKR menar att det är att börja i fel ände. Information, dialog och motivation bör alltid prövas före lagstiftning. Dessa åtgärder är ömsesidigt förpliktigande och bör av nödvändighet utgå från tillitsfulla relationer mellan parterna.

De förslag som syftar till att stärka det förebyggande arbetet är enligt SKR särskilt viktiga eftersom ett framgångsrikt preventivt arbete kan förhindra att problem alls uppstår. En allmän synpunkt rör därför utredningens kronologi. Det hade varit mer logiskt om utredningen presenterat dessa förslag först. Om inte annat hade det signalerat vikten av att arbeta förebyggande. En skolmiljö som fungerar väl, med varierande undervisning anpassad utifrån elevernas behov, är av stor betydelse för att åtgärder av ingripande karaktär ska undvikas. Elevhälsans yrkesgrupper har tillsammans med rektor en viktig del i att utveckla ett förebyggande och främjande elevhälsoarbete som genomsyrar hela skolans organisation.

Utredningens förslag

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

SKR tillstyrker förslaget. SKR delar utredarens argumentation och bedömning. Det är bra att begreppet studiero förtydligas för skolhuvudmännen.

6.2 Regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet förtydligas

SKR avstyrker förslaget. Viktiga styrmedel i ett mål- och resultatorienterat system som det svenska är information, motivation och dialog, styrmedel vilka bör övervägas i högre grad än lagstiftning. SKR förespråkar därför att andra vägar bör prövas innan en författningsreglering blir aktuell, exempelvis reviderade allmänna råd och annat förbättrat stödmaterial. Att i lag detaljera delarna i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete vore att införa en sorts regelstyrning inom ramen för målstyrningen.

SKR anser att lagstiftningsinstrumentet bör tillämpas med stor försiktighet och endast då andra upptänkliga utvägar har uttömts. . Det framgår inte om så är fallet av promemorians förslag. Tydligare lagstiftning hade kunnat vara ett alternativ om det funnits motsvarande goda författningssexempel att utgå ifrån, men inga sådana presenteras. Faktum är det inte finns någon motsvarande lagstiftning för andra kommunala verksamheter. Den beprövade erfarenhet som utbildningen – och i förlängningen skollagstiftningen – ska vila på saknas här. Utredaren lyckas därmed inte framställa några övertygande sakskaäl till varför just lagkrav kommer att leda till ökad trygghet och studiero i skolan.

SKR noterar att det redan idag finns *Allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete* som skolhuvudmännen behöver förhålla sig till. Och i dessa finns tydliga skrivelningar och krav på att resultaten ska analyseras innan lämpliga åtgärder vidtas. Om dessa allmänna råd bedöms vara otillräckliga bör en första åtgärd vara att göra en revidering av dessa samt annat befintligt och för området aktuellt stödmaterial.

Om regeringen gör verklighet av förslaget finns det även en påtaglig risk att det följs ökade dokumentationskrav och därmed dokumentation även hos de huvudmän som har ett välfungerande kvalitetsarbete. Effekten blir då en opåkallad ökad arbetsbelastning.

6.3 Ett föreläggande ska ange de åtgärder som huvudmännen ska vidta

SKR avstyrker förslaget. SKR menar att den föreslagna och skärpta bestämmelsen medför en oproportionerlig inskränkning i det kommunala självstyret. Förslaget utgår inte från principen om tillitsbaserad styrning utan signalerar snarare motsatsen, att staten via normerande åtgärder ska avgöra exakt vilken åtgärd som fungerar bäst i

varje enskilt fall. Det finns även en uppenbar risk att huvudmännen kan komma att se dessa ovanifrån kommande åtgärder som en högstanivå för förbättringsarbetet och därmed begränsa sig till att enbart vidta dessa.

SKR menar vidare att förslaget även skulle komplicera möjligheterna för ansvarsutkrävande. Om det skulle visa sig att de av staten påkallade åtgärderna varit ineffektiva, tveksamma eller rentav menliga blir det svårt att reda ut ansvaret. Och vilket ansvar faller på Skolinspektionen i ett sådant läge? Och vad blir konsekvenserna därav? För huvudmannen och den enskilde?

En annan potentiell konsekvens av förslaget är att riskerar att bli kostnadsdrivande då beslutet om åtgärder skiljs från finansieringen av desamma. En viktig princip för god ekonomisk hushållning är att det med ett beslutsmandat följer ett ekonomiskt ansvar. Den principen frångås om förslaget blir verklighet.

SKR föreslår istället att ett föreläggande bör föregås av en dialog mellan Skolinspektionen och skolhuvudmannen. SKR föreslår även att Skolinspektionen upprättar en förteckning med åtgärdsförslag/goda exempel på sin hemsida.

6.4.2 Skolinspektionen ska alltid vara motpart när myndighetens beslut överklagas

SKR tillstyrker förslaget. Syftet med förslaget är skapa likvärdiga villkor för offentliga och enskilda skolhuvudmän vid överklaganden. SKR stödjer den principen fullt ut.

7.2 Huvudmannen ska ha ett tydligare ansvar för klagomålshantering

SKR tillstyrker förslaget. SKR delar huvudsakligen utredningens problembild och motivering och ser det som positivt att ansvar tydliggörs och eventuella dubbelkommandon avlägsnas. Med detta sagt är det viktigt att det med ett tydligare ansvar även följer tydliga befogenheter och därmed rika möjligheter att utforma varje system för klagomålshantering utifrån lokala förutsättningar och behov.

SKR stödjer utgångspunkterna och förslaget andemening men saknar en ekonomisk konsekvensanalys som stäcker sig längre än konstaterandet att förslaget ”kan leda till vissa initiala kostnader då klagomålshanteringen behöver utvecklas och en viss ökning av antalet klagomål kan förväntas”.

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

SKR välkomnar förslaget. SKR menar att det är angeläget att med välavvägda kommunikationsinsatser minska trycket mot skolans personal och samtidigt stärka

samarbetet mellan hem och skola. SKR menar att det är motiverat med en nationell insats här då varken problembild eller stödbehov skiljer sig nämnvärt mellan huvudmän och skolor

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

SKR välkomnar förslaget. SKR anser dock att Skolverkets uppdrag även bör omfatta skolhuvudmännen. Detta för att skapa en följsamhet och sammanhållen lokal styrkedja kring frågeställningen.

8.3 Det ska tillhandahållas kompetensutveckling för elevassistenter och resurspersonal

SKR tillstyrker förslaget. SKR ser det som angeläget att finns anpassad och aktuell kompetensutveckling även för andra än lärare som arbetar elevnära. Sådan kompetensutveckling kan tillhandahållas av flera utbildningsanordnare varav staten är en. SKR menar dock att förslaget bör utvidgas så att inte stödet snävas in till vissa yrkesgrupper, bland annat för att det inte är tydligt vilka som per definition faller inom kategorin annan resurspersonal samt för att det är rimligt att alla som arbetar elevnära kan hamna i de situationer som stödet kommer att handla om. På det här området finns flera olika yrkesgrupper med inslag av liknande arbetsuppgifter. Förslagsvis bör kompetensutvecklingen kunna ges till den skolpersonal som rektor bedömer omfattas av utbildningens innehåll och som behöver utbildningen för att på bästa sätt kunna fullgöra sitt arbete. SKR noterar att utredningen *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (SOU 2021:11)* föreslår att SPSM och Skolverket ska ges i uppdrag att i samverkan utforma kompetensutvecklingsinsatser för elevassistenter. SKR vill påtala att utredarens förslag behöver samordnas med den andra utredningens.

SKR vill även erinra om att de insatser som erbjuds till form, innehåll och inriktning bör vara anpassade till nämnda yrkesgruppers behov. I detta ligger exempelvis att utbildningen i förstone erbjuds digitalt och att den inte medför långa och tidskrävande resor.

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

SKR tillstyrker förslaget. SKR menar att elevernas deltagande och delaktighet i arbetet är en viktig kvalitetsaspekt vilken även ligger i linje med Barnkonventionen.

9.3 Vårdnadshavarna ska få information om skolans ordningsregler

SKR tillstyrker förslaget. SKR noterar dock att utredaren inte presenterar någon tydlig problembild här. SKR menar likväl att det är angeläget att tydliggöra informationsansvaret även på detta område. Givet rektors roll och uppdrag i det svenska skolsystemet är det rimligt att ansvaret åvilar rektor.

10.3 Mobiltelefoner ska endast användas efter lärarens instruktion när undervisning pågår

SKR tillstyrker förslaget. SKR anser att förslaget är motiverat samt väl underbyggt och förankrat i beprövad och internationell erfarenhet samt i gällande lagstiftning och rättspraxis; Regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, Europakonventionen och Barnkonventionen.

SKR menar dock att det är opassande att i lagtext explicit omnämna ett produkt (mobiltelefonen) framför andra. Precis som utredaren påtalar är det inte självklart var gränsen ska dras mellan en dator, läsplatta, smart klocka och mobiltelefon eller andra digitala verktyg. Vidare pågår en snabb teknisk utveckling på området. För att säkerställa en ändamålsenlig lagstiftning även framgent menar SKR att endast begreppet *elektronisk kommunikationsutrustning* bör användas i lagtexten. Detta begrepp omfattar alla former av digitala föremål eller verktyg som elever kan använda som t.ex. smarta klockor, surfplattor och andra digitala medier. Fördelen med detta begrepp är att det är etablerat och redan finns i rättegångsbalken och trafikförordningen. SKR önskar således en långsiktigt robust och mer teknikneutral skrivning.

10.4 Ökade möjligheter att omhänderta mobiltelefoner

SKR tillstyrker förslaget. SKR anser att förslaget är väl underbyggt och förankrat i beprövad och internationell erfarenhet samt i gällande lagstiftning och rättspraxis: Regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, Europakonventionen och Barnkonventionen. SKR delar även utredningens problembeskrivning och anser att det är problematiskt att det saknas lagstöd för att omhänderta ett föremål för att förebygga störning eller kränkning.

Det finns redan idag skolor och skolhuvudmän som med olika former av ordningsregler och förbud närmat sig frågan. Mobilfria skolor är ett av flera verktyg för att öka trygghet och studiero samtidigt som det tenderar att adressera symtomen snarare än orsakerna. Och så länge det handlar om en möjlighet och inte en skyldighet ser inte SKR några principiella invändningar mot förslaget.

SKR ser dock att det föreligger en klar risk att förslaget, åtminstone initialt, leder till ökade dokumentationskrav, arbetsbörda och även olust för skolans personal (utifrån uppkomna konflikter med elever och vårdnadshavare). SKR har i sina medlemskontakter uppmärksammat att det i ljuset av pandemin finns ett långsiktigt behov av arbetsro och återhämtning för skolans personal. Huvudmän liksom skolor signalerar att de inte vill se några nationella initiativ som kan skapa oro och öka arbetsbelastningen. Regeringen behöver beakta detta i den fortsatta hanteringen av frågan.

SKR bedömer att huvudmännen kommer behöva stöd och vägledning om förslaget genomförs. SKR önskar därför att regeringen, i ett sådant läge, ger en skolmyndighet, Polismyndigheten eller annan lämpad myndighet i uppdrag att ta fram stöd- och informationsmaterial för rektorer, lärare och handledare (och elever?).

SKR menar liksom ovan att det är opassande att i lagtext explicit omnämna en produkt (mobiltelefonen) framför andra. SKR önskar enligt tidigare motivering en långsiktigt robust och mer teknikneutral skrivning där endast begreppet *elektronisk kommunikationsutrustning* användas i lagtexten.

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

SKR tillstyrker förslaget. SKR menar att det är angeläget att skolpersonalen ska få vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. SKR är även positiv till att det uttryckligen anges att dessa åtgärder innefattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar. På den här punkten är det viktigt att stöd och handledning erbjuds och det är därför välkommet att utredaren lämnar förslag därom (se 11.5 nedan). Förslaget synes även vara motiverat utifrån en genomgång av rättspraxis.

SKR menar att förslaget sammantaget har goda förutsättningar att förbättra såväl elevernas trygghet som personalens arbetsmiljö. Förslaget ger personalen ökade möjligheter att ingripa i olika akuta situationer men medför inte några utökade skyldigheter om det.

SKR delar även utredarens slutsats att handledare utsedda enligt 21 kap 13 § skollagen bör ha samma befogenheter som lärare och rektorer. Detta eftersom handledaren har tillsynsansvar över eleverna när läraren undervisar på distans.

11.5 Stöd för skolans personal att agera i svåra situationer

SKR tillstyrker förslaget. För att uppnå ambitionen att all skolpersonal ska känna sig säkra på sina befogenheter i svåra situationer behöver skolhuvudmännen ges rimliga planeringsförutsättningar för sitt arbete. Av den anledningen bör det i uppdraget till Skolverket framgå att stödet tas fram skyndsamt. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2022 vilket förutsätter att stödet finns på plats långt tidigare än så.

12.4 Tillfälliga placeringar ska vara enklare att genomföra

SKR tillstyrker förslaget. Det är otillfredsställande att det idag saknas lagstöd för att ge en elev tillfällig placering i särskild undervisningsgrupp eller ge enskild undervisning för att tillgodose andra elevers trygghet och studiero. SKR menar således att det är rimligt att ge rektor utökade mandat att hantera akuta situationer där elevers trygghet och studiero är hotad. Mot bakgrund av de utmaningar som utredaren beskriver förfaller det även befogat att kravet på synnerliga skäl för tillfälliga omplaceringar som varar längre än två veckor tas bort.

En tillfällig placering till en miljö utanför den egna klassen eller skolenheten där eleven får undervisning i ett mindre sammanhang och med god tillgång på specialpedagogisk, eller annan specialistkompetens, kan vara en del i att hitta långsiktiga lösningar och åstadkomma en bättre skolsituation för den enskilde eleven.

Det är av stor vikt att en pedagogisk utredning genomförs och att placeringen regelbundet följs upp och utvärderas för att se att åtgärden har lett till de effekter som eftersträvas. Skolan har under placeringstiden möjlighet att utveckla beredskap för att möta elevens behov, samtidigt som eleven får adekvat stöd och rustas för återgång.

12.5 Beslut om avstängning ska underlättas och förutsättningarna förtydligas

SKR tillstyrker förslaget. Förslaget synes vara välbalanserat och även kommunicerat med rektorer. SKR ser det som angeläget att komma till rätta med de hastigt påkomna och oreglerade avstängningar vilka varken gagnar verksamheten eller den enskilda eleven.

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

SKR tillstyrker förslaget. SKR delar utredarens analys och slutsatser och menar att det är lämpligt att under dessa specifika omständigheter öka rektors beslutsmandat och därmed flytta besluten närmare verksamheten/eleverna. SKR är också positiva till

föresatsen att öka harmoniseringen mellan bestämmelserna för de obligatoriska och de frivilliga skolformerna. Avstängning är dock ett stort ingrepp för eleven och kan vara en indikation på behov av insatser från flera håll, vilket förutsätter ökad samverkan mellan skola och andra aktörer exempelvis socialtjänst och hälso- sjukvård.

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

SKR tillstyrker förslaget. Föreslagna ändringar bedöms bidra till att förtydliga lagstiftningen på området.

14.3 Konsekvenser för kommunerna

Eftersom det genomgående saknas kostnadsberäkningar har SKR svårt att värdera utredarens slutsats att förslagen är konstansneutrala. SKR har dock anledning att befara att några av förslagen, åtminstone initialt, kan leda till kostnadsökningar. Kostnadsökningarna bedöms dock inte vara av den storleken att SKR kräver några särskilda överläggningar eller att förslag bör stoppas av den anledningen. Men lika viktigt som att samtliga förslag kostnadsberäknas är att samtliga beräkningarna redovisas.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
ordförande

Vänsterpartiet lämnar särskilt yttrande enligt bilaga.

SÄRSKILT YTTRANDE

SKR Styrelsen
2021-06-18

Särskilt yttrande från Vänsterpartiet, Styrelsen 2021-06-18

Nationell plan för trygghet och studiero (Ds 2021:13)

Vänsterpartiet anser att förslaget om mobilförbud slår fel. Att lagstifta om ett mobilförbud förminskar frågan om trygghet och studiero och reduceras endast till symbolpolitik och detaljstyrning.

Det måste vara upp till varje lärare att själv avgöra huruvida mobil ska vara tillåtet eller inte i klassrummet. Mobiler kan ibland vara ett pedagogiskt hjälpmedel och ibland behöver det vara mobilfritt för att få fokus och arbetsro.

Vad skolan behöver är fokus på de förebyggande åtgärderna, men också stöd och tillräckliga resurser för att kunna skapa arbetsro, sätta in särskilt stöd, minska elevgrupper, fokuserade arbetsformer och dialog med eleverna i hur lärmiljön ska vara.

Vänsterpartiet vill därför att SKR avstyrker utredningens förslag om mobilförbud.