Fri att lära och leva

Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet

Betänkande av Utredningen om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:51

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Multiply Solutions
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1589-1 (tryck)
ISBN 978-91-525-1590-7 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Simona Mohamsson

Regeringen beslutade den 20 mars 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som syftar till att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. Samma dag förordnades advokaten Rebecca Lagh som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet.

Som sakkunniga förordnades den 26 maj 2025 kanslirådet Marlene Giertz och kanslirådet Ulrika Helldén. Som experter förordnades den 26 maj 2025 utredaren Daniel Allinger (Socialstyrelsen), undervisningsrådet Marika Johansson (Statens skolverk), regionjuristen Johan Kylenfelt (Statens skolinspektion), rådgivaren Therese Lindahl (Specialpedagogiska skolmyndigheten), utredaren Iman Nilsson (Barnombudsmannen), enhetschefen Mikael Thörn (Jämställdhetsmyndigheten) och politiske rådgivaren Erik Ulnes (Rädda Barnen). Den 19 augusti 2025 förordnades departementssekreteraren Maria Karlsson som sakkunnig i utredningen. Den 28 april 2026 entledigades Ulrika Helldén. Samma datum förordnades departementssekreteraren Petra Tammert Seidefors som sakkunnig i utredningen.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes den 2 juni 2025 enhetschefen Lena Olofsson Warstrand med en tjänstgöringsgrad motsvarande 50 procent av en heltid och med 100 procent från och med den 1 augusti 2025. Som sekreterare anställdes regionjuristen Andreas Lindholm den 7 april 2025, departementssekreteraren Linda Hindberg den 1 augusti 2025, docenten Vanja Berggren med en anställningsgrad som motsvarar 20 procent av en heltid från den 30 september 2025 till den 30 april 2026, nationalekonomen Cecilia Smitt Meyer den 23 februari 2026 och kanslirådet Anna Wrange den 1 mars 2026. Konsulten Nadia Boussaid Petersson har från den 4 augusti till den 14 november 2025 bistått utredningen avseende en nordisk utblick.

I och med detta betänkande, *Fri att lära och leva – Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet* (SOU 2026:51), är uppdraget om ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet avslutat.

Stockholm i augusti 2026

Rebecca Lagh

Lena Olofsson Warstrand
Linda Hindberg
Andreas Lindholm
Cecilia Smitt Meyer
Anna Wrange

Innehåll

Sammanfattning **17**

1 Författningsförslag **33**

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 33

1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:400) 39

1.3 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) 40

1.4 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185) 41

1.5 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039) 42

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor 43

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan 44

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team 46

2 Utredningens uppdrag och arbete **49**

2.1 Inledning 49

2.2 Utredningens uppdrag 49

2.3 Utredningens arbete ... 50
2.3.1 Dialog med barn och unga ... 50
2.3.2 Intervjuer med personal vid förskolan, skolan och fritidshemmet ... 51
2.3.3 Enkäter till personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet ... 53
2.3.4 Sammanställning och analyser av tidigare studier och statistik ... 56
2.3.5 Övriga dialogmöten, rundabordssamtal, konferenser och samråd ... 56
2.3.6 Nordisk utblick ... 57
2.3.7 Särskilt om metoden ... 58
2.3.8 Expertgrupp ... 59

2.4 Begrepp och definitioner ... 59
2.4.1 Heder ... 59
2.4.2 Hedersnormer ... 60
2.4.3 Hedersrelaterat våld och förtryck ... 60
2.4.4 Negativ social kontroll ... 61
2.4.5 Kränkande behandling ... 63
2.4.6 Tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer ... 63
2.4.7 Barnets rättigheter ... 65
2.4.8 Barn, ungdomar och unga ... 65
2.4.9 Elev ... 65

2.5 Betänkandets disposition ... 65

3 Om förskolans, skolans och fritidshemmets uppdrag och ansvar ... 67

3.1 Inledning ... 67

3.2 Skolformerna och dess utformning ... 67
3.2.1 Förskolan ... 68
3.2.2 Pedagogisk omsorg ... 70
3.2.3 Grundskolan ... 71
3.2.4 Anpassade grundskolan ... 72
3.2.5 Sameskolan ... 73
3.2.6 Specialskolan ... 74
3.2.7 Gymnasieskolan ... 75

3.2.8 Anpassade gymnasieskolan ... 76
3.2.9 Fritidshemmet ... 77

3.3 Förskolans, skolans och fritidshemmets ansvar och uppdrag att motverka hedersrelaterat våld och förtryck ... 79
3.3.1 Barn har rätt till utbildning och skydd ... 79
3.3.2 Utbildning ... 81
3.3.3 Upptäcka och agera ... 84
3.3.4 Stödmaterial ... 86

3.4 Annan relevant lagstiftning på området ... 87
3.4.1 Diskriminering är förbjuden inom utbildning ... 87
3.4.2 Kränkande behandling får inte förekomma ... 88
3.4.3 Alla elever har rätt till trygghet och studiero ... 90

3.5 Särskilt om olika funktioners ansvar inom hedersrelaterat våld och förtryck ... 91
3.5.1 Huvudmannen ... 91
3.5.2 Rektor ... 91
3.5.3 Elevhälsan ... 93

3.6 Stödsystemets uppbyggnad i Sverige ... 97
3.6.1 Ansvar för stöd och skydd för utsatta barn ... 97
3.6.2 Olika samverkansformer för att stödja utsatta barn och unga ... 101
3.6.3 Stöd och vägledningar för samverkan kring barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck ... 109
3.6.4 Stödinsatser finansieras till viss del av statsbidrag ... 110

3.7 Stödsystemets uppbyggnad i de nordiska länderna ... 110
3.7.1 Norge ... 110
3.7.2 Danmark ... 117
3.7.3 Finland ... 121
3.7.4 Sammanfattning ... 123

3.8 Sammanfattning och slutsatser ... 124
3.8.1 Förskolan, skolan och fritidshemmet spelar en central roll att motverka hedersrelaterat våld och förtryck ... 124
3.8.2 Det finns strukturella skillnader att förhålla sig till ... 125

4 Förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck 129

4.1 Inledning 129

4.2 Regeringens mål, nationella strategi och handlingsplan 129
4.2.1 Ett sjunde delmål 129
4.2.2 Förskolor och skolor är centrala aktörer i regeringens nationella strategi 130

4.3 Hedersrelaterat våld och förtryck kan ta sig olika uttryck 131

4.4 Förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck 132
4.4.1 Förekomsten bland unga är svår att uppskatta ... 132
4.4.2 Det finns särskilt sårbara grupper 137
4.4.3 Hedersnormer förekommer redan i förskolan 140
4.4.4 Det förebyggande arbetet har brister 141
4.4.5 Få orosanmälningar handlar om hedersrelaterat våld och förtryck 142
4.4.6 Få hedersrelaterade brott anmäls och lagförs 143
4.4.7 Andra indikatorer på förekomst 152

4.5 Intervjuer och enkäter riktade till personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet 155
4.5.1 Uttrycksformer i förskolan 156
4.5.2 Uttrycksformer i skolan och fritidshemmet 158
4.5.3 Upprätthållande av hedersnormer mellan barn och mellan elever 163
4.5.4 Enkäter 165

4.6 Sammanfattning och slutsatser 172
4.6.1 Förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet .. 172
4.6.2 Utsatta barn och elevers skydd behöver stärkas .. 175

5 Förekomsten av tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer 179

5.1 Inledning 179

5.2 Förekomsten av tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer 179
5.2.1 Om begreppen 179

5.2.2 Tidigare studier ... 183
5.2.3 Särskilt om pedagogisk omsorg ... 186

5.3 Intervjuer och enkät riktad till personal ... 187
5.3.1 Uttrycksformer i förskolan ... 187
5.3.2 Uttrycksformer i skolan och fritidshemmet ... 190
5.3.3 Resultat av enkäter ... 193

5.4 Sammanfattning och slutsatser ... 197
5.4.1 Tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer förekommer ... 197
5.4.2 Tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer ska motverkas ... 200

6 Möjligheter och utmaningar ... 203

6.1 Inledning ... 203

6.2 Vad vi kartlägger ... 203

6.3 Tidigare studier ... 205
6.3.1 Det finns brister i undervisningen om hedersrelaterat våld och förtryck ... 205
6.3.2 Bemötandet är viktigt ... 206
6.3.3 Dilemman uppstår i förhållande till anmälningsskyldigheten och samverkan med socialtjänsten ... 207
6.3.4 Personal upptäcker och agerar inte i tillräcklig utsträckning ... 208
6.3.5 Vårdnadshavare kan utöva påtryckningar ... 209
6.3.6 Kunskapen i förskolan är låg ... 210

6.4 Ungas röster ... 210
6.4.1 Era regler gäller inte oss ... 210
6.4.2 Vi lär oss att det är skillnad på oss och dem ... 211
6.4.3 I skolan ser de inte eller vill inte se oss ... 212
6.4.4 Kontrollen finns även i skolan ... 213
6.4.5 Bemötandet är viktigt ... 214
6.4.6 Vi lär oss att tiga ... 215
6.4.7 Vi behöver stöd även efter en anmälan ... 215

6.5 Intervjuer med personal inom pedagogisk omsorg och förskolan ... 216
6.5.1 Förebyggande insatser ... 217
6.5.2 Upptäcka ... 218
6.5.3 Agera ... 219
6.5.4 Dialog med vårdnadshavare ... 220
6.5.5 Förslag på åtgärder ... 222

6.6 Personal inom skolan och fritidshemmet ... 224
6.6.1 Utbildning ... 225
6.6.2 Upptäcka ... 227
6.6.3 Agera ... 229
6.6.4 Dialog med vårdnadshavare ... 231
6.6.5 Förslag på åtgärder ... 233

6.7 Enkäter ... 242
6.7.1 Förskolan ... 243
6.7.2 Grundskolan ... 244
6.7.3 Anpassade grundskolan ... 249
6.7.4 Gymnasieskolan ... 252
6.7.5 Anpassade gymnasieskolan ... 256

6.8 Sammanfattning och slutsatser ... 259
6.8.1 Stödet till utsatta barn och elever behöver stärkas ... 259
6.8.2 Utbildning och undervisning behöver bli prioriterad ... 265
6.8.3 Personalen behöver få tillgång till kunskap ... 267
6.8.4 Upplevda hinder bör motverkas ... 271
6.8.5 Förslagen förstärker varandra och bör genomföras i sin helhet ... 273

7 Ett stärkt stöd för barn och elever ... 275

7.1 Inledning ... 275

7.2 Elevhälsans uppdrag ska omfatta hedersrelaterat våld och förtryck ... 276
7.2.1 Om förslaget ... 277
7.2.2 Skälen för förslaget ... 278
7.2.3 Varför krävs en uttrycklig reglering i skollagen av ett existerande uppdrag? ... 280

7.2.4 Elevhälsan är en viktig aktör för att upptäcka våld ... 282
7.2.5 Det förtydligande uppdraget bör regleras inom elevhälsans ansvar ... 283
7.2.6 Vad innebär förtydligandet av uppdraget? ... 285
7.2.7 Skäl för bedömningen om resursförstärkningar m.m. ... 290

7.3 Bemyndigande att meddela föreskrifter om elevhälsan ... 291
7.3.1 Skälen för förslaget ... 291

7.4 Uppdrag att säkerställa att frågor om hedersrelaterat våld och förtryck ställs vid hälsobesök ... 293
7.4.1 Närmare om förslaget ... 293
7.4.2 Skälen för förslaget ... 294

7.5 Utvidgat och förtydligat tillämpningsområde för statsbidraget för skolsociala team i fråga om bland annat hedersrelaterat våld och förtryck ... 296
7.5.1 Om förslaget ... 297
7.5.2 Skälen för förslaget ... 298

7.6 Fler skolformer ska omfattas av förordningen om skolsociala team ... 306
7.6.1 Om förslaget ... 307
7.6.2 Skälen för förslaget om förskolesociala team ... 309
7.6.3 Skälen för förslaget om att fler skolformer omfattas ... 313
7.6.4 Skälen för bedömningen om att följa kraven på bemanning ... 315

7.7 Socialstyrelsen och Skolverket ska fortsatt stödja, kartlägga och följa upp satsningen ... 316
7.7.1 Skäl för förslaget ... 317

7.8 Förskolan och skolan ska få initiera samordnad individuell planering (SIP) ... 318
7.8.1 Om förslaget ... 319
7.8.2 Skälen till förslaget ... 321

7.9 Riktade och utökade medel till civilsamhället ... 329
7.9.1 Om förslaget ... 329

7.9.2 Bakgrund ... 331
7.9.3 Skälen till förslaget ... 334

8 Ett kunskapslyft för personal ... 337

8.1 Inledning ... 337

8.2 Införande av nya examensmål ... 338
8.2.1 Närmare om förslaget ... 338
8.2.2 Utgångspunkter för examensbeskrivningar ... 339
8.2.3 Lärarutbildningen ... 339
8.2.4 Motsvarande examensmål finns bland annat för utbildningar inom hälso- och sjukvårdens område ... 340
8.2.5 Skälen till förslaget ... 344
8.2.6 Skälen för bedömningen ... 349

8.3 Följa behovet av ytterligare reglering i gymnasiala utbildningar ... 350
8.3.1 Skälen för förslaget ... 351

8.4 Följa behovet av ytterligare reglering i yrkeshögskoleutbildningar ... 352
8.4.1 Om statens styrning av yrkeshögskolan ... 352
8.4.2 Skäl för förslaget ... 353

8.5 Uppdrag om särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ... 354
8.5.1 Bakgrund ... 354
8.5.2 Skälen för förslaget ... 355
8.5.3 Närmare om förslaget ... 361

8.6 Regionala resurscentrum ... 367
8.6.1 Bakgrund ... 367
8.6.2 Regionala resurscentrums stöd till skolväsendet behöver tydliggöras ... 372
8.6.3 Skolväsendet ska lyftas fram i förordningen om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor ... 379
8.6.4 Skälen till förslaget ... 380
8.6.5 Uppföljning av förslaget ... 381

9 Hedersrelaterat våld och förtryck, tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer ska motverkas ... 383

9.1 Inledning ... 383

9.2 Förtydligande och kompletteringar i regelverket mot kränkande behandling ... 384
9.2.1 Bakgrund ... 384
9.2.2 Hedersrelaterat våld och förtryck ska särskilt uppmärksammas ... 388
9.2.3 Regelverket mot kränkande behandling bör justeras ... 391
9.2.4 Mer om förslaget ... 394
9.2.5 Bedömningar och behov av vidare åtgärder ... 404
9.2.6 Vi föreslår i övrigt ingen ändring av skolförfattningarna ... 405
9.2.7 Uppdrag om stödmaterial ... 407

9.3 Skärpta krav på pedagogisk omsorg ... 408
9.3.1 Bakgrund ... 408
9.3.2 Förslag om pedagogisk omsorg ... 408
9.3.3 Det finns ett demokrativillkor för enskilda inom skolväsendet ... 410
9.3.4 Det finns ett krav på lämplighet för den juridiska personen för enskilda inom skolväsendet ... 414
9.3.5 Motsvarande krav finns inte för enskilda som vill bedriva pedagogisk omsorg ... 414
9.3.6 Mer om förslaget ... 416
9.3.7 Uppdrag om stödmaterial ... 421
9.3.8 Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning ... 422
9.3.9 Regleringen om personuppgifter behöver inte kompletteras ... 424

10 Tydligare ansvar och tillsyn ... 427

10.1 Förskolans läroplan ... 428
10.1.1 Bakgrund ... 428
10.1.2 Förskolans läroplan ska kompletteras med skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck ... 428

10.1.3 Skälen till förslagen ... 429
10.1.4 Mer om förslagen ... 433

10.2 Tillsyn över fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och vissa enskilda fritidshem ... 436
10.2.1 Bakgrund ... 436
10.2.2 Ett ökat statligt ansvarstagande för tillsynen är motiverat ... 440
10.2.3 Skälen för bedömningen ... 440

10.3 Vägen framåt – utredning om statligt ansvar och åtgärder inom nuvarande ordning ... 442
10.3.1 Skälen för bedömningen ... 443
10.3.2 Närmare om förslagen ... 447
10.3.3 Skälen för förslaget om kommunalförbund ... 448
10.3.4 Skälen för förslag om fördjupat stödmaterial ... 454
10.3.5 Skälen för förslaget om underrättelseskyldighet mellan tillsynsmyndigheterna ... 457

10.4 Sekretess ... 460
10.4.1 Bakgrund ... 460
10.4.2 Förskolans och skolans uppgiftsskyldighet enligt skollagen omfattar uppgifter relaterade till hedersnormer ... 469
10.4.3 Stöd för tillämpningen av uppgiftsskyldigheten och anmälningsskyldigheten bör tas fram och rutiner bör granskas ... 472
10.4.4 Skälen för förslaget ... 473
10.4.5 Om förslaget ... 475

10.5 Skolbyten ... 475
10.5.1 Bakgrund ... 475
10.5.2 En utredning om förskole- och skolbyten bör tillsättas ... 476
10.5.3 Skälen för vår bedömning ... 476
10.5.4 Mer om bedömningen ... 482

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 485
11.1 Inledning 485
11.2 Datum för ikraftträdande 485
11.2.1 Skälen för förslag och bedömning 485

12 Konsekvenser 487
12.1 Vilka problem ska lösas med förslagen? 488
12.2 Utgångspunkter för våra förslag 489
12.3 Utredningens förslag i korthet 489
12.4 Alternativa förslag och nollförslaget 493
12.5 Konsekvenser för barn och unga 495
12.6 Konsekvenser för barn och unga med funktionsnedsättning 502
12.7 Konsekvenserna för hbtqi-personer 502
12.8 Konsekvenser för huvudmän 503
12.9 Konsekvenser för kommuner och regioner 510
12.10 Konsekvenser för personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet 515
12.11 Konsekvenserna för civilsamhället 520
12.12 De ekonomiska konsekvenserna för staten, statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer 521
12.12.1 Kommuner 532
12.12.2 Statens totala kostnader för utredningens förslag 534
12.13 Samhällsekonomiska konsekvenser 536
12.14 Finansiering av förslagen 540
12.15 Konsekvenser för jämställdheten mellan flickor och pojkar, respektive kvinnor och män 542
12.16 Övriga konsekvenser 543
12.16.1 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen 543
12.16.2 Konsekvenser för företag 544

12.16.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 545

12.17 Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen med mera ... 546

12.18 Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter ... 546

12.19 Konsekvenserna utifrån principen om likabehandling, såsom den kommer till uttryck i diskrimineringslagen (2008:567) ... 549

13 Författningskommentar ... 553

13.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) ... 553

13.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:400) ... 567

13.3 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ... 569

13.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor ... 570

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2025:31 ... 573

Bilaga 2 Teknisk rapport enkätundersökningar ... 581

Bilaga 3 Genomförda dialogmöten och rundabordssamtal ... 599

Sammanfattning

Övergripande problembild

Vi har genom intervjuer och enkäter kartlagt möjligheter och utmaningar för förskolan, skolan och fritidshemmet att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Kartläggningen visar att det är vanligt att personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet uppmärksammar uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck. Det handlar till exempel om att syskon eller andra släktingar kontrollerar barn och elever i förskolan, skolan och fritidshemmet och att vårdnadshavare begränsar barns och elevers klädsel, umgänge och deltagande i utbildning och aktiviteter. Det förekommer även att barn och elever kontrollerar varandra som ett led i att upprätthålla hedersnormer. Unga som vi har intervjuat upplever att personalen inte förstår, ser eller agerar för att förhindra deras utsatthet.

Det förekommer i viss utsträckning att personal, genom passiva eller aktiva handlingar, bidrar till att upprätthålla hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet. Det handlar främst om att personal uttrycker värderingar som inte motsvarar förskolans eller skolans värdegrund, men också att man begränsar barn och elever. Kartläggningen visar att personal med samma bakgrund som vårdnadshavare med hedersnormer kan ha svårt att stå upp mot påtryckningar att göra anpassningar i verksamheten. Personal kan också avstå från att agera mot hedersnormer för att inte uppfattas ha rasistiska motiv. Det förekommer, men är relativt ovanligt, att vårdnadshavare uttrycker sig hotfullt mot personal i situationer som har samband med hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns också exempel på hur en god dialog mellan personal och vårdnadshavare kan leda till att hedersrelaterat våld och förtryck kan motverkas.

Även om personal uppmärksammar uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck, leder det inte alltid till att åtgärder vidtas. De främsta orsakerna till detta anges vara kunskapsbrist och osäkerhet hos personalen om vad hedersrelaterat våld och förtryck är. Avsaknad av strukturer för samverkan med socialtjänsten har också stor betydelse. Brister i samverkan mellan socialtjänsten samt förskolan, skolan och fritidshemmet uppges bero på sekretesshinder, olika förväntningar, brist på tillit och brist på kunskap om varandras verksamheter.

Hedersrelaterat våld och förtryck behandlas inte alltid i undervisningen och lärare kan vara obekväma med att undervisa i ämnet. Elever upplever inte alltid att de får utbildning inom kunskapsområdet. En relativt stor andel av tillfrågade grundskolor och gymnasieskolor uppger att de i ingen eller liten utsträckning arbetar återkommande med att utbilda alla elever om hedersrelaterat våld och förtryck. Kunskapsbrist, osäkerhet om hur frågan ska hanteras och att kunskapsområdet inte är prioriterat anges som de främsta skälen till att utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck inte sker återkommande.

Kunskapsbrist bland personal i förskolan, skolan och fritidshemmet är det skäl som främst anges för att inte förebygga och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vi kan konstatera att myndigheter och civilsamhällesorganisationer tillhandahåller stödmaterial riktat till yrkesverksamma i förskolan, skolan och fritidshemmet. Däremot saknas kunskap i verksamheterna om att det finns stödmaterial och hur det kan tillämpas i praktiken. Ämnet saknas i grundutbildningar och tillfrågade förskolor och skolor uppger att det inte sker någon kontinuerlig fortbildning. Mer personal, i olika funktioner, som kan arbeta trygghets- och relationsskapande gentemot barn, elever och vårdnadshavare efterfrågas. Resurspersonal och personal i fritidshemmet, som ofta har en nära relation till barn och elever, undantas från fortbildning. Det finns behov av ett praktiknära stöd, det vill säga personer med specialistkunskaper på området som kan ge stöd i konkreta ärenden och förmedla kunskap. De anpassade skolformerna och specialskolan har behov av stödmaterial som är utformat efter förutsättningarna för deras respektive elevgrupper.

Utöver beskrivna utmaningar framkommer exempel på att arbetet med att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck både ned- och bortprioriteras. Förskolor hänvisar till att området inte ingår i läroplanen för förskolan. Skolor uppger som skäl att hedersrelaterat våld och förtryck inte förekommer bland elever

på skolan, men där vi har kunnat konstatera motsatsen. Kortsiktig finansiering genom tillfälliga statsbidrag skapar osäkerhet, ökar den administrativa bördan och hämmar ett långsiktigt och kontinuerligt arbete mot hedersförtryck. Det finns även strukturella och organisatoriska skillnader mellan olika förskolor, skolor och fritidshem som påverkar verksamheternas förmåga att arbeta strukturerat mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vilket stöd och skydd som erbjuds kan avgöras av var det barn eller den elev som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck bor eller i vilken förskola, skola eller fritidshem som barnet eller eleven är inskriven.

Vi vill samtidigt framhålla att det också finns flera goda exempel på arbetssätt och personal i förskolor, skolor och fritidshem som gör stora insatser för att barn och elever ska vara fria att lära och leva.

Förslagen i korthet

Ett stärkt stöd för barn och elever

Barn och elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck ska få ett likvärdigt och utvecklat individuellt stöd. Vi föreslår därför åtgärder som förtydligar skolans uppdrag, stärker samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten och ökar stödet från civilsamhället.

Annan negativ social kontroll

Personal kan uppleva en stor osäkerhet kring vad som är hedersrelaterat våld och förtryck, och därför avstå från att vidta åtgärder. Förskolan, skolan och fritidshemmet ska dock inte utreda motiv eller orsaker men måste ha förmåga att se och agera vid oro för att ett barn far illa.

I betänkandet använder vi negativ social kontroll för att komplettera, men inte i något avseende för att ersätta, begreppet hedersrelaterat våld och förtryck. Med negativ social kontroll avses påtryckningar, kontroll, hot eller tvång som systematiskt begränsar ett barns livsutrymme, eller vid upprepade tillfällen hindrar barnet att göra självständiga val om sitt liv och sin framtid.

Att förstå negativ social kontroll kan bidra till tidig upptäckt av barn som kontrolleras och begränsas i strid med barnets rättigheter. Fokus blir på handlingarna, inte på motiven. Vid riskbedömning och åtgärder är det av dock viktigt att ta hänsyn till de specifika risker som kan finnas för barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

Elevhälsans uppdrag ska förtydligas

Elevhälsan har relativt god kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck men har brist på tid och resurser. Detta tillsammans med att området inte prioriteras kan riskera att tidiga och nödvändiga åtgärder inte sätts in vid behov.

Vi föreslår att elevhälsans uppdrag förtydligas så att det i lag framgår att uppdraget omfattar hedersrelaterat våld och förtryck. Elevhälsan ska, inom skolans ansvar, uppmärksamma och identifiera tecken på utsatthet och bidra till att nödvändiga åtgärder initieras. Förslaget påverkar inte den skyldighet som varje anställd i skolan har att göra en anmälan till socialtjänsten när det finns misstanke om att ett barn far illa. Förslaget påverkar inte heller ansvarsfördelningen inom skolan i övrigt eller den mellan olika myndigheter.

Förutsättningarna för ett ändamålsenligt och likvärdigt stöd vid risk eller utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll behöver stärkas. När det finns tecken på utsatthet behöver elevhälsans roll och ansvar i skolans arbete tydliggöras. Uppmärksammad oro får inte stanna vid en enskild iakttagelse utan måste tas vidare för bedömning och ställningstagande.

Ökat fokus på frågor om hedersrelaterat våld och förtryck vid bland annat hälsobesök

Personal i skolan och fritidshemmet kan skapa goda och nära relationer med elever och på så sätt upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck. Elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck ges dock inte alltid möjlighet att berätta för vuxna i skolan om sin utsatthet. Det finns betydande skillnader mellan olika skolor hur hedersrelaterat våld och förtryck uppmärksammas och hanteras, vilket kan riskera likvärdiga och nödvändiga insatser.

Vi föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om elevhälsans uppgifter och arbete, inklusive innehållet i hälsobesök. Vidare föreslår vi att Skolverket och Socialstyrelsen ska få i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa att frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive könsstympning, eller annan negativ social kontroll uppmärksammas och hanteras inom elevhälsans arbete, särskilt i samband med hälsobesök. Uppdraget ska genomföras genom att utfärda föreskrifter eller ta fram kunskapsstöd eller annan nationell vägledning.

Beprövade och välfungerande arbetsmetoder såsom rutinfrågor om utsatthet för bland annat våld och kontroll vid hälsobesök är en enkel och effektiv åtgärd för att stärka skolans insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll och för att upptäcka och stödja utsatta elever.

Förskole- och skolsociala team ska ge ökat stöd och stärka samverkan med socialtjänsten

Hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll hindrar såväl barns som elevers möjligheter att lära och utvecklas. Det är därför av avgörande betydelse att tidigt uppmärksamma svårigheter och utsatthet samt att såväl förskolan som skolan har kapacitet att stödja de barn och elever som behöver stöd. En viktig aspekt i detta avseende är att samverkan med socialtjänsten fungerar väl.

Vi föreslår att statsbidrag får lämnas för arbete inom skolsociala team som avser att tidigt uppmärksamma svårigheter i skolsituationen som kan ha samband med våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Detta gäller även i de fall där svårigheterna inte tar sig uttryck i skolfrånvaro eller skolavbrott.

Vi föreslår också att statsbidrag för skolsociala team utvidgas till att omfatta förskolan. De förskolesociala teamen ska främja barns trygghet och förutsättningar för utveckling och lärande samt bidra till att skapa förutsättningar för barns deltagande i förskolans utbildning. Vi föreslår vidare att det ska förtydligas att statsbidrag även kan lämnas till huvudmän för sameskolan, specialskolan och anpassade skolformer. Förslagen innebär inte någon förändring av ansvarsfördelningen mellan skolan och socialtjänsten.

Förskolan och skolan ska vara en trygg miljö för barns och elevers utveckling och lärande. Förskole- och skolsociala team kan bidra till

att uppmärksamma signaler på utsatthet, skapa en gemensam förståelse för barnets eller elevens situation och underlätta en tidig och samordnad kontakt med socialtjänsten. En välfungerande samverkan mellan förskole- eller skolsociala team och socialtjänsten kan främja ändamålsenliga insatser och minska riskerna för allvarligare konsekvenser för barnets eller elevens lärande och utveckling. Samverkan kan även bygga tillit mellan aktörerna och öka kunskapen om varandras olika uppdrag.

Förskolan och skolan ska kunna ta initiativ till att samordna insatser kring barn och elever

Barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll kan behöva samordnade insatser från flera aktörer. Förskolan och skolan är ofta de verksamheter som har den främsta kontakten med, och därmed kunskap om, barnets eller elevens utsatthet och svårigheter.

När ett barn eller en elev har behov av insatser från socialtjänsten och hälso- och sjukvården, och det därutöver finns behov av samordning med förskolan eller skolan, föreslår vi att huvudmannen för förskolan eller skolan ska medverka i arbetet med en så kallad samordnad individuell plan (SIP).

Vi föreslår också att huvudmannen för förskolan eller skolan får initiera att behovet av en individuell plan prövas, om det bedöms vara nödvändigt för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses. När en huvudman för en förskola eller skola uppmärksammar behov av en individuell plan ska socialtjänsten och hälso- och sjukvården utan dröjsmål påbörja arbetet med att pröva om en plan ska upprättas.

Förslaget påverkar inte de skyldigheter som gäller för förskolan och skolan, till exempel anmälningsskyldigheten till socialtjänsten eller socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens ansvar för att upprätta en individuell plan.

En samordnad individuell plan kan skapa en gemensam förståelse för barnets eller elevens situation och särskilda behov samt tydliggöra olika aktörers ansvar och insatser. Genom att även förskolan och skolan kan ta initiativ till en individuell plan kan barnets eller elevens behov av anpassade och samordnade insatser tillgodoses på ett bättre

sätt. Samarbetet stärker även samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten kring enskilda individer.

Civilsamhället ska få utökade medel till att ge stöd

Det är en utmaning för förskolan, skolan och fritidshemmet att få kunskap och tiden att räcka till för förebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck. Samtidigt finns det inom civilsamhället goda kunskaper och erfarenheter, som skolväsendet kan ta tillvara genom olika former av samarbeten. Civilsamhället kan komplettera skolväsendets åtgärder, bidra till att förändra värderingar och normer och stödja barn och unga som befinner sig i utsatta situationer.

Statsbidrag till civilsamhällesorganisationer är ett av regeringens verktyg för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Vi föreslår att ökade medel genom statsbidrag ska anslås till civilsamhällets verksamhet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vidare föreslår vi att Jämställdhetsmyndigheten ska få i uppdrag att särskilt prioritera stöd till civilsamhällets samverkan med skolväsendet i syfte att öka och stärka åtgärderna mot hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll.

Ett kunskapslyft för personal

Brist på kunskap, utbildning och stödmaterial lyfts fram som huvudorsakerna till att personal inte upptäcker fler barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Vi kan konstatera att det finns utbildningar och stödmaterial men att dessa inte når ut i verksamheten och att resurser och tid inte läggs på att öka kunskapen. Vi föreslår därför åtgärder för att hedersrelaterat våld och förtryck ska ingå i grundutbildningar för flera yrken och att länsstyrelserna ska stödja skolväsendet genom att förmedla kunskap och ge ett praktiknära stöd. Vi ger även förslag i syfte att stärka undervisningen.

Hedersrelaterat våld och förtryck ska ingå i grundutbildningen för lärare

Skolväsendet spelar en central roll för att säkerställa att barn och elever i utsatta situationer får det stöd de har rätt till och behöver. Därutöver har kunskapsområdet också betydelse för lärares undervisningsuppdrag. Det är därför viktigt att alla lärare har grundläggande kunskap om hur uttrycksformerna för hedersrelaterat våld och förtryck ser ut, om hur utsatthet kan komma till uttryck i utbildningsmiljöer och om det ansvar som följer av verksamheternas uppdrag att värna barns och elevers trygghet och rätt till stöd och skydd.

Vi föreslår att det ska införas nya examensmål om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer i examensbeskrivningarna för förskollärar-, grundlärar-, ämneslärar- och yrkeslärarexamen och att Universitetskanslersämbetet får i uppdrag att förbereda införandet av de nya examensmålen.

Kunskap om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck är en förutsättning för att yrkesverksamma inom förskolan, skolan och fritidshemmet ska kunna förebygga, upptäcka och motverka sådant våld. Examensmål leder till konkreta och varaktiga kompetenshöjningar i utbildningar som är centrala för samhällets stöd- och skyddssystem. Examensmål i lärarutbildningarna är ändamålsenligt genom att de säkerställer en gemensam och likvärdig kunskapsnivå.

Ökat fokus på frågorna i vissa gymnasiala utbildningar och yrkeshögskoleutbildningar

Resurspersonal inom förskolan, skolan och fritidshemmet beskrivs ofta ha en nära relation till barn och elever och kan därmed ha en viktig uppgift att, med relevant kunskap, kunna upptäcka barn och elever i utsatthet.

Vi föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att följa hur kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, tillämpas i utbildningen inom gymnasieskolan samt motsvarande utbildningar inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Vidare ska myndigheten, vid behov, lämna förslag på åtgärder för att säkerställa att kunskapsområdet ges tillräckligt genomslag i utbildningen, inklusive att överväga ändringar i examensmål eller annan styrning.

Vi föreslår också att Myndigheten för yrkeshögskolan ska få i uppdrag att följa hur kunskapsområdet behandlas i yrkeshögskoleutbildningar som leder till arbete med barn, unga och familjer. Myndigheten ska, med beaktande av utbildningsformens arbetslivsanknytning, analysera i vilken utsträckning kunskapsområdet ingår i relevanta utbildningar och vid behov lämna förslag på åtgärder.

Förskolans, skolans och fritidshemmets förmåga att upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck behöver stärkas. Det är därför viktigt att följa upp att gymnasiala utbildningar och yrkeshögskoleutbildningar som leder till arbete med barn, unga och familjer tar upp kunskapsområdet mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.

Särskild förstelärare inom sexualitet, samtyckte och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck

Det finns i dag brister i undervisningen om hedersrelaterat våld och förtryck och den omfattar inte heller alla elever. Det behöver göras en kvalitetshöjning av undervisningen och den behöver nå alla elever.

Vi föreslår att Skolverket ges i uppdrag att analysera och ge förslag på ett statsbidrag för särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

Förstelärare i bland annat hedersrelaterat våld och förtryck kan höja undervisningens kvalitet och stimulera utveckling inom kunskapsområdet. Förstelärare kan också höja kunskapen och kompetensen hos annan personal, vilket i förlängningen kan bidra till att fler utsatta elever upptäcks.

Länsstyrelserna ska bidra till samordning samt praktiknära och likvärdigt stöd

Det behövs ett likvärdigt stöd till utsatta barn och unga i frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Det behövs därför ett praktiknära stöd och förmedlare av kunskap till yrkesverksamma inom skol-

väsendet. Gapet mellan de utbildningar och annat stöd som finns att tillgå på nationell nivå och de verksamheter som dessa vänder sig till behöver minska.

Vi föreslår att länsstyrelserna ska bidra till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck genom att ytterligare främja samverkan mellan regionala resurscentrum och andra relevanta aktörer, inklusive skolväsendet, hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Länsstyrelserna och regionala resurscentrum är viktiga aktörer för att förmedla kunskap och annat stöd till personal i skolväsendet och ovan nämnda verksamheter i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Regionala resurscentrum kan bidra till att utsatta barn och unga får tillgång till specialiserat och likvärdigt stöd i hela landet.

Hedersrelaterat våld och förtryck, tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer ska motverkas

Upprätthållande av hedersnormer i pedagogisk omsorg, förskolan, skolan och fritidshemmet ska inte få förekomma. Vi föreslår därför följande åtgärder för att förhindra att hedersnormer och tystnadskultur får spridning inom de angivna skolformerna och pedagogisk omsorg.

Kränkningar mellan elever på grund av heder ska motverkas

Det förekommer att barn och elever kontrollerar varandra och att personal upprätthåller hedersnormer i skolmiljön. Barn och elever som utsätts för kränkande behandling, till exempel kränkningar med koppling till heder, i förskolan, skolan och fritidshemmet hindras från att åtnjuta rätten till utbildning i en trygg och säker miljö.

Vi föreslår att det ska tydliggöras i skollagen att kränkande behandling kan utgöras av sådan behandling som har samband med heder. Vi föreslår vidare att det ska införas ett krav på att huvudmannen vid upprättandet av planen mot kränkande behandling ska ta ställning till om det behövs åtgärder för att förebygga och förhindra sådan kränkande behandling som har samband med heder samt att ställningstagandet ska redovisas i planen.

Förskolan, skolan och fritidshemmet ska vara en fristad från hedersrelaterat våld och förtryck. Åtgärderna kan motverka att barn och

elever utsätts för kränkningar kopplade till hedersnormer och att personal upprätthåller hedersnormer samt bidra till att verksamheterna uppmärksammar problemet. Åtgärderna kan även underlätta tillsynen på området.

Villkoren för pedagogisk omsorg ska skärpas

Pedagogisk omsorg är ett alternativ till förskola eller fritidshem och ska därför, precis som förskolan och fritidshemmet, vara en trygg och säker miljö med fokus på barnets utveckling och lärande. Pedagogisk omsorg sker ofta i hemmet och utan någon större möjlighet till insyn i verksamheten.

Vi föreslår att en sökande inte ska anses som lämplig som huvudman för pedagogisk omsorg om det finns en risk för att barn i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Vidare föreslår vi att lämplighetsprövningen i fråga om sökande som är juridiska personer även ska avse den juridiska personen. Kommunen ska kontrollera att en enskild som godkänts att bedriva pedagogisk omsorg fortlöpande uppfyller kraven.

Pedagogisk omsorg ska vara en fristad från våld, tvång, hot, diskriminering, kränkande behandling och antidemokratisk påverkan. Genom förslagen lyder pedagogisk omsorg under samma villkor som gäller för enskilda som är huvudmän inom skolväsendet.

Tydligare ansvar och tillsyn

Bristen på likvärdighet i hur förskolor, skolor och fritidshem arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck beror till viss del på att uppdrag och ansvar tolkas och prioriteras på olika sätt. Vi föreslår därför åtgärder som tydliggör ansvar och ökar möjligheten bland annat till en likvärdig och effektiv tillsyn.

Hedersrelaterat våld och förtryck ska föras in i förskolans läroplan

Förskolan har en viktig roll att utbilda barn om deras rättigheter, arbeta förebyggande mot hedersrelaterat våld och förtryck och fånga upp tidiga signaler på barns utsatthet. Trots det ingår hedersrelaterat våld och förtryck inte i förskolans läroplan. Avsaknad av tydlig styrning gör att förskolor tolkar och tillämpar läroplanen på olika sätt, vilket riskerar likvärdigheten vad gäller åtgärder.

Vi föreslår att det i förskolans läroplan ska göras ett tillägg som förtydligar att intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism och hedersrelaterat våld och förtryck ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser. Vi föreslår också att Skolverket ges i uppdrag att ta fram stödmaterial och redovisa vilka insatser som gjorts för att möjliggöra implementeringen av de nya skrivningarna i förskolans läroplan.

Genom att förskolans ansvar för hedersrelaterat våld och förtryck inkluderas i läroplanen blir det tydligt att frågan ska prioriteras i verksamheten. Läroplanen blir ett tydligt stöd för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck, för tidiga insatser för utsatta barn och för att agera mot personal som upprätthåller hedersnormer. Förslaget förbättrar också möjligheterna att utöva tillsyn på området.

Kommuner ska kunna gå samman i syfte att stärka tillsynen

Det finns många enskilda huvudmän för enskilda förskolor, fritidshem och annan pedagogisk omsorg. Dessa verksamheter utgör en betydande andel av den samlade utbildningsverksamheten för yngre barn. Tillsynsansvaret över enskilda huvudmän, som är delat mellan stat och kommun, måste vara organiserat så att en rättssäker, effektiv och likvärdig tillsyn i hela landet kan säkerställas. Små kommuner kan ha svårt att bygga upp och upprätthålla specialistkompetens över tid, vilket kan leda till brister i effektivitet, rättssäkerhet och likvärdighet.

Vi föreslår att det ska tydliggöras att kommuner får överlämna uppgiften att utöva tillsyn till ett kommunalförbund. Vi föreslår också att Skolinspektionen ges i uppdrag att ta fram fördjupat stödmaterial för tillsyn avseende exempelvis verksamheternas värdegrund och demokratiska uppdrag samt att tillsynsmyndigheterna ska underrätta

varandra om vissa ingripande tillsynsbeslut som rör huvudmän som står under både statlig och kommunal tillsyn.

Föreslagna förändringar kan minska sårbarheten i små och resurssvaga kommuner, möjliggöra kompetenssamling och specialisering, stärka rättssäkerheten i komplexa tillsynsärenden samt skapa bättre förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av regelverket. Föreslagna förändringar kan i förlängningen främja barnets rätt till utbildning och skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Stöd och uppföljning av rutiner för anmälningsskyldigheten och uppgiftsskyldigheten

Anmälningsskyldigheten till socialtjänsten vid oro för att ett barn är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck gäller all personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet. Uppgiftsskyldigheten som gäller för att underlätta övergången mellan förskola och skola eller mellan olika skolenheter bör även anses omfatta information om hedersnormer som kan få betydelse för barnets eller elevens utveckling och utbildning. Det finns dock en otydlighet kring i vilken mån sådan information kan utbytas mellan förskola och skola eller mellan olika skolenheter.

Vi föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram stödmaterial anpassat till förskolan, skolan och fritidshemmet om tillämpningen av anmälningsskyldigheten vid förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll samt om tillämpningen av uppgiftsskyldigheten vid övergången till en ny skolform eller skolenhet.

Vi föreslår vidare att Skolinspektionen ska ges i uppdrag att kvalitetsgranska förskolans, skolans och fritidshemmets rutiner gällande tillämpning av anmälningsskyldigheten samt förskolans och skolans rutiner gällande tillämpning av uppgiftsskyldigheten.

Inom förskolan, skolan och fritidshemmet finns omfattande information om enskilda barn och elever av vikt för barnets eller elevens utveckling och utbildning. Samtidigt rör det sig ofta om information som är integritetskänslig och därmed skyddsvärd. Med ovanstående förslag tydliggörs att information som relaterar till hedersnormer, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll, men som inte uppnått den nivå som medför en anmälan till socialtjänsten om oro för att barn far illa, kan överlämnas mellan förskola

och skola och mellan olika skolenheter. Det möjliggör i sin tur tidiga förebyggande insatser hos den mottagande skolan.

Förslagen bör genomföras i sin helhet

Våra förslag förstärker varandra och den samlade nyttan blir större om förslagen genomförs i sin helhet.

Förslagen om ytterligare kunskapslyft för personal ökar förutsättningarna för att personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet har kunskap om och därmed kan utbilda, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Det i kombination med att stärka hela kedjan för skydd och stöd på grupp- och individnivå, genom att förtydliga elevhälsans roll och stärka samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten, ökar förutsättningarna för tidiga förebyggande insatser och ett anpassat och stärkt stöd för barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

Civilsamhället får ytterligare medel att motverka hedersrelaterat våld och förtryck och kan därmed komplettera förskolans och skolans arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelserna får en central roll att samordna och genom de regionala resurscentrumen bidra till att tillgängliggöra stöd för utsatta och yrkesverksamma inom skolväsendet i hela landet.

Genom att stärka styrning, ansvar och tillsyn ökar förutsättningarna för att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck prioriteras och för ett likvärdigt system. Detta bland annat genom att föra in hedersrelaterat våld och förtryck i förskolans läroplan, motverka kränkande behandling som har samband med heder och skärpa tillsynen. Slutligen kan risken för att upprätthållande av hedersnormer får spridning förhindras genom att bland annat villkoren för att bedriva pedagogisk omsorg skärps.

Konsekvenser av förslagen

Sammantaget stärker förslagen möjligheterna att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck och att ge utsatta barn och elever adekvat och likvärdigt stöd. Vår bedömning är att förslagen är förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till

Europeiska unionen, internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och principen om likabehandling, såsom den kommer till uttryck i diskrimineringslagen (2008:567). Förslagen främjar barnets rättigheter, jämställdheten mellan könen samt hbtqi-personers och barn och unga med funktionsnedsättnings åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Förslagen främjar även personalen inom förskolan, skolan och fritidshemmet och stärker civilsamhällets arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Våra förslag innebär inte några ingrepp i den kommunala eller regionala självstyrelsen. Förslagen bedöms inte heller leda till negativa konsekvenser för företag. Förslagen medför vissa kostnader för staten. Dessa uppvägs dock av att barn och elever i utsatthet ges förbättrat stöd och de övergripande positiva samhällsvinsterna av förebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 1 och 25 §§ och 6 kap. 3 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 2 kap. 25 a och 28 a §§, 25 kap. 10 d § och 26 kap. 4 a och 13 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
1 §[1]	
I detta kapitel finns bestämmelser om	
– huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),	
– kommuners resursfördelning (8 b §),	
– ledningen av utbildningen (9–12 §§),	
– lärare och förskollärare (12 a–24 §§),	
– skolbibliotek (24 a–24 d §§),	
– elevhälsa (25–28 §§),	– elevhälsa (25–*28 a* §§),
– studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),	
– registerkontroll av personal (31–33 §§),	
– nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet och annan kompetensutveckling (34–34 d §§), och	
– lokaler och utrustning (35 §).	

[1] Senaste lydelse (2026:1097).

25 §[2]

För eleverna i grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska det finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. Elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal. Elevhälsan ska vara en del av skolans kvalitetsarbete. Vid behov ska elevhälsan samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

För medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och specialpedagog eller speciallärare.

Elevhälsan ska i sitt arbete särskilt uppmärksamma och identifiera tecken på att en elev kan vara utsatt för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll samt, inom ramen för skolans ansvar, bidra till att nödvändiga åtgärder initieras.

25 a §

När ett barn eller en elev har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska huvudmannen för en förskola, grundskola, anpassad grundskola, sameskola, specialskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola medverka i arbetet med en individuell plan enligt socialtjänstlagen (2025:400) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), om en sådan plan upprättas och det behövs för att barnets eller elevens

[2] Senaste lydelse (2025:729).

behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses.

Huvudmannen för en förskola, grundskola, anpassad grundskola, sameskola, specialskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola får initiera att behovet av en sådan plan prövas, om det bedöms vara nödvändigt för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses.

28 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om elevhälsans uppgifter och arbete.

6 kap.

3 §

I detta kapitel avses med

– elev: utöver vad som anges i 1 kap. 3 § den som söker annan utbildning än förskola enligt denna lag,

– barn: den som deltar i eller söker plats i förskolan eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap.,

– personal: anställda och uppdragstagare i verksamhet enligt denna lag, och

– kränkande behandling: ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barns eller en elevs värdighet.

– kränkande behandling: ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barns eller en elevs värdighet, *däribland sådant uppträdande som har samband med att bevara eller upprätthålla heder.*

8 §

Huvudmannen ska se till att det varje år upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som avses att påbörjas eller genomföras under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.

Vid upprättandet av planen ska huvudmannen särskilt ta ställning till om det behövs åtgärder för att förebygga och förhindra sådan kränkande behandling som har samband med att bevara eller upprätthålla heder. Ställningstagandet ska redovisas i planen.

25 kap.

10 a §[3]

I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 10 § första stycket 1 sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Vid lämplighetsbedömningen av den enskilde enligt 10 § första stycket 2 ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga i den krets av personer som anges i första stycket bedöms lämpliga.

Vid lämplighetsbedömningen av den enskilde enligt 10 § första stycket 2 ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga i den krets av personer som anges i första stycket *och den juridiska personen* bedöms lämpliga.

[3] Senaste lydelse (2022:241).

10 d §

En sökande ska inte anses som lämplig enligt 10 § första stycket 2 om det finns en risk för att barn i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för

1. våld, tvång eller hot,

2. diskriminering eller kränkande behandling, eller

3. påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

26 kap.

4 §[4]

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket,

2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt enligt 25 kap. 10 §, och

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§ och 25 kap. 10, 10 a och 10 b §§.

3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§ och 25 kap. 10, 10 a, 10 b och *10 d* §§.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

4 a §

En kommun får överlämna uppgiften att utöva tillsyn enligt 4 § över fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och enskilda fritidshem till ett kommunalförbund enligt 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

[4] Senaste lydelse (2022:1088).

13 a §

Statens skolinspektion ska utan dröjsmål underrätta en kommun som utövar tillsyn enligt detta kapitel när myndigheten beslutar om återkallelse av godkännande, föreläggande förenat med vite eller andra ingripande åtgärder mot en huvudman som även bedriver verksamhet som står under kommunens tillsyn.

En kommun ska på motsvarande sätt underrätta Statens skolinspektion när kommunen fattar sådana beslut som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2025:400) att 10 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

10 kap.

8 §

Om en enskild har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården, ska kommunen tillsammans med regionen upprätta en individuell plan. Planen ska upprättas om kommunen eller regionen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas genast.

Av planen ska det framgå

1. vilka insatser som behövs,
2. vilka insatser respektive huvudman ska ansvara för,
3. vilka åtgärder som ska vidtas av någon annan än kommunen eller regionen, och
4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.

Om behovet av en individuell plan uppmärksammas av huvudmannen för en förskola, grundskola, anpassad grundskola, sameskola, specialskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska kommunen eller regionen utan dröjsmål påbörja arbetet med att pröva om en sådan plan ska upprättas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.

1.3 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs i fråga om hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) att 16 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

16 kap.

4 §[1]

Om en enskild har behov av insatser både från hälso- och sjukvården och socialtjänsten, ska regionen tillsammans med kommunen upprätta en individuell plan.

Planen ska upprättas om regionen eller kommunen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas genast.

Planen ska upprättas tillsammans med den enskilde när det är möjligt. Närstående ska ges möjlighet att delta i arbetet med planen, om det är lämpligt och den enskilde inte motsätter sig det.

Av planen ska det framgå

1. vilka insatser som behövs,
2. vilka insatser respektive huvudman ska ansvara för,
3. vilka åtgärder som ska vidtas av någon annan än regionen eller kommunen, och
4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.

Om behovet av en individuell plan uppmärksammas av huvudmannen för en förskola, grundskola, anpassad grundskola, sameskola, specialskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska regionen eller kommunen utan dröjsmål påbörja arbetet med att pröva om en sådan plan ska upprättas, om det inte är uppenbart obehövligt..

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2028.

---

[1] Senaste lydelse (2026:1312).

1.4 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 kap.	
	6 §
	Statens skolverk får meddela föreskrifter om elevhälsans uppgifter och arbete enligt 2 kap. 28 a § skollagen (2010:800).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2028.

1.5 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	14 kap.
	5 §
	Statens skolverk får meddela föreskrifter om elevhälsans uppgifter och arbete enligt 2 kap. 28 a § skollagen (2010:800).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2028.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor att det ska införas en ny paragraf, 3 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 a § *Länsstyrelserna ska i samverkan med berörda aktörer bidra till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.* *Länsstyrelserna ska vidare* *1. bidra till att personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck får tillgång till specialiserat och likvärdigt stöd,* *2. stödja yrkesverksamma inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, och skolväsendet,* *3. främja samverkan med och mellan berörda aktörer, inklusive regionala resurscentrum, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolväsendet.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2028.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan ska ha följande lydelse.

---

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
2. Denna förordning ska träda i kraft den 1 juli 2028.

Nuvarande lydelse

Bilaga

Avsnitt 1 Förskolans värdegrund och uppdrag
Grundläggande värden

Var och en som verkar inom förskolan ska främja aktning för människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar, samt solidaritet mellan människor. Inget barn ska i förskolan bli utsatt för diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder, hos barnet eller någon som barnet har anknytning till, eller för annan kränkande behandling. Alla sådana tendenser ska aktivt motverkas.

Föreslagen lydelse

Bilaga

Avsnitt 1 Förskolans värdegrund och uppdrag
Grundläggande värden

Var och en som verkar inom förskolan ska främja aktning för människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar, samt solidaritet mellan människor. Inget barn ska i förskolan bli utsatt för diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder, hos barnet eller någon som barnet har anknytning till, eller för annan kränkande behandling. Alla sådana tendenser ska aktivt motverkas. *Intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism och hedersrelaterat våld och förtryck, ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2028.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team

dels att 1 §, 4 §, 7 § och 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för personalkostnader i skolsociala team i grundskolan och gymnasieskolan.	Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för personalkostnader i *förskolesociala team i förskolan och* skolsociala team i grundskolan, *anpassade grundskolan*, *sameskolan*, *specialskolan*, gymnasieskolan *och anpassade gymnasieskolan*.
Med skolsocialt team avses i förordningen en grupp med personal från skolan och socialtjänsten som samverkar för trygghet och studiero och för att öka elevernas närvaro i skolan. Genom deltagande i skolsociala team ges socialtjänsten förutsättningar att i ett tidigt skede arbeta tillitsskapande och förebyggande.	Med skolsocialt team avses i förordningen en grupp med personal från skolan och socialtjänsten som samverkar för trygghet och studiero och för att öka elevers närvaro i skolan *och för att tidigt uppmärksamma svårigheter i skolsituationen som kan ha samband med våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll.* *Med förskolesocialt team avses i förordningen en grupp med personal från förskolan och socialtjänsten som samverkar i syfte att främja barns trygghet och förutsättningar för lärande och utveckling samt att stärka barns delaktighet i förskolans verksamhet.*

Genom deltagande i *förskolesociala och* skolsociala team ges socialtjänsten förutsättningar att i ett tidigt skede arbeta tillitsskapande och förebyggande.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

4 §

Statsbidrag lämnas till en huvudman för grundskola eller gymnasieskola för kostnader för personal i skolsociala team, om

Statsbidrag lämnas till en huvudman för *förskola,* grundskola, *anpassad grundskola, sameskola, specialskola,* gymnasieskola *eller anpassad gymnasieskola* för kostnader för personal i *förskolesociala team eller* skolsociala team, om

1. teamet omfattar minst två årsarbetskrafter, och

2. minst en årsarbetskraft avser personal från skolan med relevant utbildning inom psykosocialt arbete och minst en årsarbetskraft avser personal från socialtjänsten med socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå i högskolan.

2. minst en årsarbetskraft avser personal från *förskolan eller* skolan med relevant utbildning inom psykosocialt arbete och minst en årsarbetskraft avser personal från socialtjänsten med socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå i högskolan.

En enskild huvudman kan endast få bidrag för sin personal i ett skolsocialt team.

En enskild huvudman kan endast få bidrag för sin personal i ett *förskolesocialt team och ett* skolsocialt team.

7 §

Huvudmannen för grundskola eller gymnasieskola ska ansöka om statsbidrag för kostnader för personal. Ansökan ska lämnas till Statens skolverk som prövar frågor om bidraget och betalar ut det till huvudmannen.

Huvudmannen för *förskola,* grundskola, *anpassad grundskola, sameskola, specialskola,* gymnasieskola *eller anpassad gymnasieskola* ska ansöka om statsbidrag för kostnader för personal. Ansökan ska lämnas till Statens skolverk

som prövar frågor om bidraget och betalar ut det till huvudmannen.

8 §

Om det kommer in fler ansökningar om statsbidrag än det finns medel för, beslutar Statens skolverk om urval. Vid urvalet ska Skolverket prioritera enligt följande:

1. bibehållande av det antal årsarbetskrafter i *förskolesociala team och* skolsociala team som huvudmannen tidigare har fått bidrag för,

2. nya skolsociala team i grundskolan,

2. *nya förskolesociala team* i *förskolan och* nya skolsociala team i grundskolan, *anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan*,

3. förstärkning av befintliga skolsociala team i grundskolan,

3. förstärkning av befintliga *förskolesociala team i förskolan och befintliga* skolsociala team i, grundskolan, *anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan*,

4. skolsociala team i gymnasieskolan.

4. skolsociala team i gymnasieskolan och *anpassade gymnasieskolan.*

Skolverket ska också beakta geografisk spridning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2028.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi utredningens uppdrag och hur vi har arbetat. Kapitlet innehåller också en beskrivning av de begrepp som används i betänkandet och en översikt av betänkandets disposition.

2.2 Utredningens uppdrag

Utredningens direktiv (dir. 2025:31) beslutades vid regeringssammanträdet den 20 mars 2025, se bilaga 1. Enligt direktiven ska den särskilde utredaren

- kartlägga, analysera och föreslå åtgärder för att motverka förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck, tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet
- analysera och föreslå åtgärder för hur personal kan få ett starkare stöd i att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet
- analysera och föreslå hur elevhälsans roll för att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck kan tydliggöras
- överväga och vid behov föreslå hur ett individuellt anpassat stödsystem för barn och elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller andra likvärdiga kränkningar på grund av kön, sexuell läggning eller könsidentitet kan utformas
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och regioner samt från andra aktörer och organisationer som är relevanta för uppdragets genomförande. Utredaren ska på lämpligt sätt föra en dialog med barn och unga med olika bakgrund och förutsättningar. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta andra relevanta utredningar och även ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom berörda myndigheter och Regeringskansliet. Uppdraget ska redovisas senast den 12 augusti 2026.

2.3 Utredningens arbete

Utredarens inriktning för uppdraget har varit att utgå från barnens perspektiv och rättigheter samt lägga förslag som kan få genomslag i förskolornas, skolornas och fritidshemmens praktiska verksamhet.

Våra utgångspunkter för förslagen är att sträva efter att uppnå ett likvärdigt skydd och stöd för barnet. Förslagen bör vara kostnadseffektiva och i möjligaste mån inte öka den administrativa bördan för huvudmän och personal. Vidare avser förslagen att stärka kontinuitet, befintliga strukturer, ansvarsfördelning och samordning mellan berörda aktörer.

Vi har bedrivit ett utåtriktat och verksamhetsnära arbete. För att få en förståelse för ämnet och dess utmaningar har vi genomfört intervjuer med unga personer som har erfarenhet av hedersrelaterat våld och förtryck. Vi har också genomfört intervjuer med personal inom förskolan, skolan, fritidshemmet samt pedagogisk omsorg. Därutöver har vi genomfört enkäter riktade till personal inom förskolan, grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och fritidshemmet. Vi har också kartlagt tidigare forskning, studier, rapporter och utredningar inom området. Därtill har vi träffat ett stort antal aktörer.

2.3.1 Dialog med barn och unga

Utredaren ska enligt direktiven, i den utsträckning det bedöms angeläget och möjligt, på lämpligt sätt föra en dialog med barn och unga med olika bakgrund och förutsättningar. Vi har varit i kontakt med civilsamhällesorganisationer och kommuner, och har på så sätt kommit i kontakt med unga mellan 15 och 25 år som har erfarenhet av heders-

relaterat våld och förtryck. Vi har besökt två mellanstora kommuner och en storstadskommun och genomfört intervjuer med 16 unga kvinnor och tre unga män.

Intervjuerna har skett både enskilt och i grupp. Vid de enskilda intervjutillfällena har vi använt oss av en livshändelsebaserad metod. Den intervjuade har fått berätta om sin livssituation från tidig ålder till hur den ser ut i dag. Därefter har frågorna koncentrerats till hur den intervjuade har upplevt att utbildning och stöd från förskolan och skolan har fungerat och hur stödet skulle kunna utvecklas. Vid gruppintervjuerna har vi använt oss av semistrukturerade frågor med särskilt fokus på de intervjuades egna eller andras upplevelser av hur förskolan och skolan har agerat och deras egna eller andras behov av utbildning och stöd.

Några av de unga som vi har intervjuat har delat med sig av personliga berättelser om att vara utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Andra har ingen personlig erfarenhet av utsatthet, men har varit i kontakt med andra utsatta unga. Någon av berättelserna har vittnat om en extrem utsatthet. Andra har handlat om att navigera kontroll och begränsningar i vardagen. Det finns också berättelser som visar på att dialog med vårdnadshavare kan leda till förändring. Vi vill rikta ett särskilt tack till alla som har medverkat i intervjuerna. För att skydda deras identiteter redovisar vi inte på vilka orter vi har genomfört intervjuerna.

2.3.2 Intervjuer med personal vid förskolan, skolan och fritidshemmet

Enligt direktiven ska utredningen kartlägga och analysera förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck, tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet. Inom ramen för kartläggningen har vi genomfört semistrukturerade intervjuer med personal vid ett slumpmässigt urval av sammanlagt 13 grundskolor, anpassade grundskolor, specialskolor, gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor. Två skolor har statlig huvudman, två har enskilda huvudmän och övriga har kommunala huvudmän. Ytterligare några skolor har avböjt att medverka. Det har gjort att studien omfattar något fler skolor som har en majoritet av elever med utländsk bakgrund än skolor som huvudsakligen har elever med svensk bakgrund. Detta kan ha påverkat resultatet.

Skolorna där intervjuer har genomförts är geografiskt utspridda över landet. De kommuner vi har besökt är Borlänge, Botkyrka, Göteborg, Kramfors, Malmö, Norrtälje, Stockholm, Umeå, Uppsala och Örebro. En av intervjuerna genomfördes digitalt tillsammans med tolk. Övriga har skett fysiskt på plats i respektive skola.

Vid varje skola har vi i regel genomfört flera intervjuer, antingen enskilt eller i grupp om två personer. De intervjuade har grupperats och intervjuats utifrån sin huvudsakliga profession, till exempel rektor, lärare, personal inom elevhälsa eller fritids- och resurspersonal. I något fall har skolan haft särskilda stödpersoner som vi har intervjuat, till exempel familjestödjare, socionomer, trygghetsteam och skolsociala team. Vid två tillfällen har skolan föredragit att intervjun görs i större grupp. Totalt har vi intervjuat 75 personer. I slutet av skolbesöken uppstod en teoretisk mättnad[1] i vad som framkom vid intervjuerna.

Vi har använt ett frågeformulär och ställt öppna frågor relaterade till skolans arbete med att förebygga, upptäcka och agera för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, men också frågor om tystnadskultur. De intervjuade har fått ta del av frågorna i förväg. Vi har sammanställt svaren på intervjufrågorna i ett översiktligt analysschema för att hitta gemensamma mönster mellan skolorna.

Docent Vanja Berggren har bistått utredningen med att genomföra intervjuer med personal inom pedagogisk omsorg och förskolan. Intervjuerna har genomförts på motsvarande sätt som för skolorna och på följande orter: Botkyrka, Gällivare, Göteborg, Helsingborg, Huddinge, Lund, Malmö, Sollefteå, Stockholm, Umeå, Vellinge och Ängelholm. Intervjuerna genomfördes vid 14 tillfällen, varav åtta i grupp med flera deltagare samtidigt. Sammanlagt deltog 30 personer i förskoleintervjuerna fördelade på följande personalkategorier: 18 förskollärare, nio förskolerektorer eller biträdande förskolerektorer och tre barnskötare. Dessutom intervjuades två dagbarnvårdare via enskilda intervjuer.

Sammanlagt deltog 107 personer i intervjuerna.[2]

[1] När ytterligare analys inte längre bidrar till att upptäcka något nytt om en kategori, se bland annat Glaser BG, Strauss AL. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.

[2] Resultatet av intervjuerna redovisas i avsnitt 4.5, 5.3 och 6.5.

2.3.3 Enkäter till personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet

Inom ramen för vårt kartläggningsuppdrag genomfördes webbenkäter riktade till personal inom förskolan, grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Syftet var att undersöka om insikterna från de kvalitativa intervjuerna återspeglas kvantitativt i en större målgrupp. Enkäterna skickades ut via e-post till ett slumpmässigt urval av rektorer vid 2 000 förskolor, 1 302 grundskolor, 198 anpassade grundskolor, 863 gymnasieskolor och 137 anpassade gymnasieskolor fördelade över hela landet. Efter att ha besvarat enkäten hade rektorerna i uppgift att skicka enkäten vidare till 2–4 personer med vissa angivna funktioner inom förskolan, skolan och fritidshemmet. Det var förskollärare, barnskötare, grundskollärare/ämneslärare, lärare i fritidshem, personal som arbetar inom elevhälsan och resurspersoner. Ett förbrev med information om enkäterna och dess syfte skickades via e-post till rektorerna under vecka 7, 2026. Enkäterna skickades ut veckan därpå och var tillgängliga för respondenterna under totalt fem veckor (vecka 8–12, 2026). Det första utskicket följdes upp med tre påminnelser om att besvara enkäterna.

Frågorna i enkäterna baserades på vad som framkommit vid de kvalitativa intervjuerna. Frågorna diskuterades med expertgruppen, genomgick en mätteknisk undersökning[3] och testades inför utskick av såväl utredningens kansli som personer verksamma inom förskolan och skolan. Samråd för undersökningen genomfördes med Sveriges Kommuner och Regioner enligt förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Sweco AB genomförde webbenkäten och sammanställde data. Vi analyserade därefter data i statistikprogrammet Stata, version 18.[4] Denna analys är deskriptiv.

Enkäterna var utformade så att svarande, beroende på funktion, fick till viss del olika frågor. Rektorer fick generellt mer övergripande frågor om skolans förmåga att motverka hedersrelaterat våld och förtryck medan annan personal fick bedöma sin kunskap att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. För svarande som arbetade som personal inom elevhälsan ställdes också frågor

[3] En mätteknisk undersökning innebär en kvalitetskontroll av hur en enkät är utformad. Det syftar till att säkerställa att frågorna mäter det de är avsedda att mäta och att de tolkas likadant av alla deltagare. Den mättekniska undersökningen genomfördes av Sweco AB.
[4] StataCorp. 2023. *Stata Statistical Software: Release 18*. College Station, TX: StataCorp LLC.

om samverkan med socialtjänsten. För förskolan besvarades dessa frågor av rektorer. Många frågor var också gemensamma för de olika funktionerna. Frågorna rörde exempelvis vilka former av hedersrelaterat våld och förtryck som personalen upplever kommer till uttryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. I enkäterna togs även upp frågor om upprätthållande av hedersnormer, orosanmälningar och om elever upplevs kontrollera varandra.

Den tekniska rapporten för enkäterna finns i bilaga 2.[5] Nedan redovisas svarsfrekvensen och vissa fördelningar för respektive enkät.[6] Det ska påpekas att det för samtliga enkäter fanns möjlighet för svarande att avstå från att besvara eller att fylla i vissa frågor. De var också möjligt att välja flera svarsalternativ. Det totala antalet svarande per fråga och svarskategori varierar därför. Vid analysen rensades också svarande bort som inte besvarat mer än de inledande frågorna om könstillhörighet och funktion. Det var dock ovanligt att endast de inledande frågorna besvarades.

Enkäten riktad till förskolan

För förskolan saknades register med e-postadresser till rektorer och enkäten skickades därför i stället främst till gruppbrevlådor. Detta förklarar till viss del den mycket låga svarsfrekvensen på 2 procent. Det går därför inte att dra några generella slutsatser från materialet. I stället bör enkätsvaren betraktas som komplement till de intervjuer som gjorts. Majoriteten av de som besvarade enkäten arbetade på förskolor som ligger i en storstadskommun. Även detta har sannolikt påverkat svaren.

Majoriteten av de svarande, 93 procent, var kvinnor. Fördelningen mellan personal med kommunal och enskild huvudman var omkring 80 procent respektive 20 procent. Av de svarande var 51 procent rektorer, 27 procent förskollärare och 22 procent barnskötare.

[5] Enkätformuläret för gymnasieskolan såg likadant ut som det för grundskolan.
[6] Resultatet av enkäten redovisas i avsnitt 4.5.4, 5.3.3 och 6.7.

Enkäten riktad till grundskolan

Svarsfrekvensen för grundskolan var 33 procent. Av de svarande arbetade 83 procent på en kommunal skola och 17 procent på en enskild skola. Vad gäller fördelningen av skolor var 78 procent kommunala och 22 procent enskilda. De svarande bestod till 80 procent av kvinnor och till 20 procent av män. Av de svarande var 40 procent rektorer, 21 procent lärare, 23 procent arbetade inom elevhälsan, 11 procent var fritidslärare och 5 procent arbetade som resursperson.

Enkäten riktad till anpassade grundskolan

Svarsfrekvensen för den anpassade grundskolan var 11 procent. Antalet svarande var också få till antalet. Givet det låga antalet svarande, liksom den låga svarsfrekvensen går det inte att dra några generella slutsatser från materialet för den anpassade grundskolan. I stället bör enkätsvaren betraktas som komplement till de intervjuer som gjorts. Av de svarande var 83 procent kvinnor och 17 procent män. Samtliga arbetade i kommunal verksamhet. Av de svarande var 41 procent rektorer, 22 procent lärare, 20 procent arbetade inom elevhälsan, 13 procent som lärare i fritidshemmet och 4 procent som resurspersoner.

Enkäten riktad till gymnasieskolan

Svarsfrekvensen för gymnasieskolan var 38 procent. Av de svarande arbetade 66 procent på en kommunal skola och 34 procent på en skola med enskild huvudman. Vad gäller fördelningen av skolor var 61 procent kommunala och 39 procent enskilda. De svarande bestod till 70 procent av kvinnor och till 30 procent av män. Av de svarande var 41 procent rektorer, 20 procent lärare, 29 procent arbetade inom elevhälsan och 10 procent arbetade som resursperson.

Enkäten riktad till anpassade gymnasieskolan

Svarsfrekvensen för den anpassade gymnasieskolan var 38 procent. Av de svarande arbetade 19 procent i enskild verksamhet och övriga i kommunal. Av de svarande var 82 procent kvinnor och 18 procent män. Omkring 50 procent av de svarande arbetade som rektorer, 15 pro-

cent som lärare, 25 procent inom elevhälsan och 10 procent som resurspersonal. Antalet svarande uppdelat på funktion eller huvudman är i vissa fall lågt. Resultaten för den anpassade gymnasieskolan bör därför tolkas med viss försiktighet.

2.3.4 Sammanställning och analyser av tidigare studier och statistik

Vi har kompletterat våra intervjuer och enkäter med en skrivbordsundersökning av tidigare utredningar, rapporter och forskningsstudier inom området. Syftet har varit att dels sammanställa hinder och utmaningar utifrån vad vi har i uppdrag att kartlägga, dels inhämta kunskap och fakta för åtgärdsförslagen.

Vi har också sammanställt statistik och då använt källor som Sveriges officiella statistik om skolväsende och barnomsorg från Skolverket och Sveriges officiella kriminalstatistik från Brottsförebyggande rådet (Brå).

2.3.5 Övriga dialogmöten, rundabordssamtal, konferenser och samråd

I syfte att inhämta kunskap har vi haft dialogmöten med ett sextiotal statliga myndigheter, kommuner, organisationer, lärosäten, nätverk med flera. I april 2026 genomfördes två rundabordssamtal med representanter från civilsamhället och intresseorganisationer inom skolan. Syftet var att samla in kunskaper, erfarenheter och synpunkter på utredningens förslag. Totalt deltog 25 organisationer. Deltagandet i dialogmötena och rundabordssamtalen beskrivs i bilaga 3.

Vi har deltagit i följande konferenser: Center mot våldbejakande extremisms (CVE) konferens *Samling mot våldsbejakande extremism 2025* i maj 2025, Jämställdhetsmyndigheten, Barnafrid, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck och Nationellt centrum för kvinnofrids konferens *Från akademin till praktiken – forskning om hedersrelaterat våld och förtryck* i september 2025, Barnombudsmannens spridningskonferens *Barnen ska skyddas till varje pris* i april 2026, CVE:s konferens *Samling mot våldsbejakande extremism 2026* i maj 2026 och Barnafrid, Umeå kommun och förskoleverksam-

heterna i Skärholmens digitala lansering *Hur kan förskolan upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck* i juni 2026.

Samråd har skett med följande utredningar: 2024 års jämställdhetsutredning (dir. 2024:112), Utredningen om en förbättrad elevhälsa (dir. 2024:30, 2024:93, 2025:18 och 2025:62), Utredningen om en likvärdig förskola av god kvalitet med obligatorisk språkförskola (dir. 2024:113 och 2025:102), Utredningen om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck (dir. 2024:8), Utredningen om parallella samhällsstrukturer (dir. 2025:68) och Utredningen om vinst i skolan (dir. 2022:102).

2.3.6 Nordisk utblick

Enligt direktiven ska utredaren överväga och vid behov föreslå hur ett individuellt anpassat stödsystem för barn och elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller andra likvärdiga kränkningar kan utformas. Till exempel ska Norges erfarenheter på området beaktas. Delar av utredningens kansli genomförde därför i oktober 2025 ett studiebesök i Oslo för att orientera sig om hur det individuella stödsystemet i Norge är konstruerat, bakgrunden till genomförandet och vilka effekter stödet har bidragit till. Vid besöket träffade vi representanter från Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, Integrerings- og mongfaldsdirektoratet, Jordal skole, Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), MiRA – Ressurssenter och Røde Kors. I december 2025 tog vi emot ett studiebesök från Røde Kors då vi fortsatte att diskutera frågorna.

Konsulten Nadia Boussaid Petersson har bistått utredningen med att samordna studiebesöket i Norge och med att ta fram en utblick över de nordiska ländernas stöd till barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.[7] Utblicken har bland annat genomförts genom muntliga och skriftliga kontakter med myndigheter och sakkunniga i våra nordiska grannländer. Vi vill passa på att tacka våra nordiska grannar som har bidragit till arbetet.

[7] Se avsnitt 3.7.

2.3.7 Särskilt om metoden

Flertalet rapporter och studier har konstaterat de stora utmaningarna med att kvantitativt kartlägga omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck.[8] I stället för att göra en omfattningsstudie har vår ansats varit att genom ett flertal metoder belysa frågan om hur arbetet med att motverka förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet kan utvecklas.

Att använda kvalitativa metoder, i detta fall intervjuer med ungdomar och personal, medför att resultaten har begränsad generaliserbarhet. Det kan antas att de förskolor och skolor som tackade ja till att medverka i intervjuerna i högre grad har erfarenhet av att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan på liknande sätt antas att de som valt att besvara enkäterna har mer erfarenhet eller större kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck än de som inte besvarat enkäterna. Bland de besökta förskolorna och skolorna finns en högre representation av kommunala huvudmän och andelen barn och elever med utländsk bakgrund är högre än genomsnittet.

Vad gäller såväl intervjuerna som svaren i enkäterna, utgår dessa delvis från respondenternas egna föreställningar om vad hedersrelaterat våld och förtryck är.[9] Området är komplext och svaren bör ses i ljuset av detta. Vad som uppfattas som hedersnormer av en person är nödvändigtvis inte vad som uppfattas som hedersnormer av någon annan.

Genom att kvantitativt finna stöd för de resultat som framkommit i våra kvalitativa studier ökar tillförlitligheten i desamma. Vi har därför undersökt resultaten av intervjuerna genom enkäter. Enkäterna har riktats till ett stort antal förskolor och skolor för att på så vis säkerställa representativitet. Den relativt goda svarsfrekvensen för grund- och gymnasieskolorna samt anpassad gymnasieskola är tillfredsställande i detta avseende. Vad gäller den geografiska fördelningen bland de som har besvarat enkäten är svarsfrekvensen i stort väl fördelad.

Vi kan konstatera att resultatet av enkäterna för grundskolan och gymnasieskolan överensstämmer väl med vad som har framgått av intervjuerna. Vi bedömer därför att det samlade kunskapsunderlaget ger en god och tillförlitlig bild av förskolans, skolans och fritidshem-

[8] Se bland annat Strindberg, A. (2021). *Våldsbejakande islamistisk extremism och hedersrelaterat våld och förtryck. En förstudie om skärningspunkter*, s. 33–44 för en utförlig diskussion och översikt.

[9] I förbrevet till enkäterna uppges vad som i undersökningen avses med hedersrelaterat våld och förtryck.

mets övergripande utmaningar i att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Insikterna från kartläggningen har legat till grund för våra åtgärdsförslag.

2.3.8 Expertgrupp

Utredningen har haft stort stöd av expertgruppen. I expertgruppen har funnits sakkunniga från Utbildningsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet samt experter från Barnombudsmannen, Jämställdhetsmyndigheten, Rädda Barnen, Skolinspektionen, Skolverket, Socialstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Expertgruppen har sammanträtt vid åtta tillfällen och bland annat diskuterat uppdragets inriktning, problembild och behov samt åtgärdsförslag. Alla möten förutom ett har varit fysiska. Expertgruppen har löpande lämnat muntliga och skriftliga synpunkter på kartläggningen samt på de förslag och bedömningar som lämnas i betänkandet. Vi har också stämt av underlag med berörda myndigheter och organisationer.

2.4 Begrepp och definitioner

I detta avsnitt definieras vissa centrala begrepp som används i betänkandet. Definitionerna tar sin utgångspunkt i gällande eller föreslagen lagstiftning, propositioner och tidigare utredningar, men är i viss mån anpassade för att vara praktiskt tillämpbara i förhållande till förskolan, skolan och fritidshemmet.

2.4.1 Heder

I betänkandet använder vi begreppet *heder* i enlighet med definitionen i propositionen *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*:

> Med heder avses en sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar och att familjens eller släktens anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, till exempel kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal.[10]

[10] Prop. 2019:131 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*, s. 104.

2.4.2 Hedersnormer

Vad gäller begreppet hedersnormer utgår vi från Jämställdhetsmyndighetens beskrivning av begreppet:

> De normer som ligger till grund för utövandet av hedersrelaterat våld och förtryck kan benämnas hedersnormer. De kan vara olika starka och variera utifrån kontext samt över tid men en gemensam grund är att de vilar på konservativa föreställningar om kön och sexualitet. Hedersnormer bygger på starkt patriarkala maktstrukturer, som utgår från en separation mellan könen och en hierarki där mannen betraktas som överordnad kvinnan.[11]

2.4.3 Hedersrelaterat våld och förtryck

Vi utgår från definitionen av hedersrelaterat våld och förtryck i propositionen *Ett särskilt brott för hedersförtryck*:

> Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. För de individer som försöker trotsa kontrollen kan följderna bli allvarliga. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig våldsbrottslighet. Hedersrelaterat våld och förtryck kännetecknas av ett starkt kollektivistiskt inslag, ofta i en familj, släkt eller annan liknande grupp (etnisk, kulturell eller religiös), där individens intressen och handlingar anses underordnade gruppens intressen och där individens sexualitet och intima relationer betraktas som hela familjens angelägenhet som kan påverka familjens anseende.[12]

En liknande beskrivning av begreppet hedersrelaterat våld och förtryck som den ovanstående finns i regeringens skrivelse *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande* av den 9 april 2026. I skrivelsen framgår vidare att ”… hedersrelaterade våldet och förtrycket kan förekomma i form av fysiskt, psykiskt, sexuellt och ekonomiskt våld,

[11] Jämställdhetsmyndigheten (2026). *Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?* https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/vad-ar-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/. (Hämtat 2026-04-29.)
[12] Prop. 2021/22:138 *Ett särskilt brott för hedersförtryck*, s. 6–7 och prop. 2019/20:131 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*, s. 37.

inklusive digitala dimensioner av dessa våldsformer. Våldet och förtrycket kan utövas både i det privata och i det offentliga rummet”.[13]

Som framgår av betänkandet från *Utredningen om förstärkta åtgärder mot hedersrelaterat våld och förtryck* strider hedersnormer ”[…] mot principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet”. Vidare lyfter betänkandet den tydliga kopplingen mellan hedersnormer och hedersrelaterat våld och förtryck och ”[…] kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till dessa ideal”. Man understryker att ”[…] även kvinnor utövar hedersförtryck” samt att också ”[…] pojkar och unga män är utsatta för hot, kontroll och begränsningar som har sin bakgrund i hedersrelaterade normer. Pojkar förväntas också i stor utsträckning att bevaka och kontrollera sina systrar eller andra kvinnliga släktingar”.[14]

Olika uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck är straffbelagda handlingar enligt brottsbalken. Dessa inkluderar könsstympning, äktenskapstvång, barnäktenskap, äktenskapsresebrott, äktenskapsresebrott mot barn, överträdelse av utreseförbud, hedersförtryck, oskuldskontroll, intygande av sexuell oskuld och oskuldsingrepp.[15]

2.4.4 Negativ social kontroll

I betänkandets kapitel 7 med förslag om ökat skydd för barn och elever, använder vi begreppet *negativ social kontroll.* Begreppet tar sin utgångspunkt i definitionen i regeringens proposition 2025/26:294 *För barns rättigheter och trygghet – en ny lag om omhändertagande för vård av barn och unga*:

> Med ”negativ social kontroll” avses påtryckningar, kontroll, hot eller tvång som systematiskt begränsar ett barns livsutrymme, eller vid upprepade tillfällen hindrar barnet att göra självständiga val om sitt liv och sin framtid. Den negativa sociala kontrollen ska förstås som en begränsning av ett barns rätt till utveckling och den rätt ett barn har till delaktig-

[13] Skr. 2025/26:245. *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck*, s. 19.
[14] SOU 2025:59 *Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck*, s. 46.
[15] Kap. 4 BrB (1962:700).

> het och självbestämmande i takt med stigande ålder och mognad i enlighet med föräldrabalken och barnkonventionen.[16]

Vidare tydliggörs att:

> [b]egränsningarna och kontrollen kan gälla ett barns självbestämmande över sin identitet, kropp och sexualitet, friheten att välja vänner, fritidsaktiviteter, religion, klädsel, utbildning, yrke, partner eller att få tillgång till hälsovård. Uttrycket 'utveckling' ska tolkas brett och omfatta ett barns rätt till fysisk, mental, andlig, moralisk, psykologisk och social utveckling. I bedömningen av om ett barn utsätts för negativ social kontroll måste hänsyn tas till barnets ålder och mognad samt till principen om barnets bästa.[17]

Negativ social kontroll av ett barn kan förekomma i en uppväxt som präglas av hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan också förekomma i andra miljöer och sammanhang där barn utsätts för begränsningar och kontroll, exempelvis när föräldrarna på grund av andra skäl kraftigt begränsar eller isolerar barnet från omvärlden.[18]

Till skillnad från begreppet hedersrelaterat våld och förtryck, som används för att beskriva situationer där barn och elever utsätts för våld, kontroll och begränsningar på grund av hedersnormer och föreställningar om att individens handlingar påverkar familjens eller släktens anseende, används begreppet negativ social kontroll för att beskriva och förstå kontroll och begränsningar av barnets eller elevens livsutrymme oavsett orsak.

Avsikten med att använda begreppet negativ social kontroll i betänkandet är att komplettera, och inte att i något avseende att ersätta, begreppet hedersrelaterat våld och förtryck.

Att förstå negativ social kontroll kan bidra till tidig upptäckt av barn som begränsas genom olika former av kontroll i strid med barnets rättigheter. Det kan öka förskolans, skolans och fritidshemmets möjligheter att tidigt vidta förebyggande och andra åtgärder när signalerna om att barnet eller eleven begränsas av hedersnormer är subtila eller då vårdnadshavares förhållningssätt av annan anledning begränsar barnets självbestämmande. Förskolan, skolan och fritidshemmet ska ha förmågan att se och agera vid oro, men behöver inte utreda motiv, orsaker eller klassificera problematik. Vid riskbedömning in-

[16] Prop. 2025/26:294 *För barns rättigheter och trygghet – en ny lag om omhändertagande för vård av barn och unga*, s. 171–172.
[17] Ibid. s. 172.
[18] Ibid. s. 171.

för tidiga åtgärder vid negativ social kontroll eller hedersrelaterat våld och förtryck är det dock viktigt att personal tar hänsyn till de specifika risker som kan finnas för utsatta för det senare.

Enligt våra direktiv ska vi överväga hur ett individuellt anpassat stödsystem och andra åtgärder ska riktas till barn och elever som utsätts för andra likvärdiga kränkningar på grund av kön, sexuell läggning eller könsidentitet. Andra likvärdiga kränkningar på grund av kön, sexuell läggning eller könsidentitet ryms inom den definition av begreppet negativ social kontroll som vi använder i betänkandet.[19]

2.4.5 Kränkande behandling

I betänkandet använder vi skollagens (2010:800) definition av *kränkande behandling*: ”ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barns eller en elevs värdighet”.[20] Kränkande behandling inskränker barns och ungas rättigheter och handlingsutrymme och får inte förekomma i förskolor, skolor och andra verksamheter.

Olika former av kränkande behandling kan grundas i olika normer och värderingar. I betänkandet utgår vi ifrån att kränkande behandling bland annat kan grundas i hedersnormer.

2.4.6 Tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer

Vi använder begreppen *tystnadskultur* och *upprätthållande av hedersnormer* för att beskriva olika sätt på vilka hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll kan osynliggöras, normaliseras eller sanktioneras inom förskolan, skolan och fritidshemmet.

Enligt direktivet ska vi ”[…] föreslå åtgärder för att förebygga och motverka att personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet upprätthåller eller förstärker hedersnormer […]”. Vi har dock valt att inte använda termen förstärka utan genomgående enbart använda termen upprätthålla. I de fall termen förstärka kan vara relevant ska den i detta betänkande anses omfattas av termen upprätthålla.

[19] Dir. 2025:35 *Ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet*.
[20] 6 kap. 3 § skollagen (2010:800).

Med tystnadskultur avses en praxis att inte påtala, kritisera eller på annat sätt uppmärksamma en negativ företeelse. Tystnaden är oftast kopplad till rädsla för konsekvenser. I betänkandet använder vi begreppet för att beskriva en situation där det inom en verksamhet finns en benägenhet att underlåta att vidta förebyggande åtgärder eller att underlåta att agera trots misstanke och oro för eller upptäckt av att ett barn eller en elev utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Det handlar främst om att förhålla sig passiv i situationer och inte markera, ingripa eller agera. Underlåtenheten kan exempelvis bestå i att inte lyfta sin oro med ledningen, kollegor eller vårdnadshavare eller att avstå från att göra en orosanmälan. En tystnadskultur uppstår när underlåtenheten att agera blir accepterad eller normaliserad inom arbetsgruppen eller genom ledningens förhållningssätt.

Med upprätthållande av hedersnormer avser vi handlingar som bidrar till att befästa hedersnormer. Det handlar främst om aktiva handlingar som strider mot förskolans, skolans och fritidshemmets värdegrund. Det kan ske genom att verksamheten anpassas efter hedersnormer eller genom lösningar för enskilda barn eller elever. Upprätthållande av hedersnormer kan exempelvis ske genom att personal agerar eller utbildar på ett sätt som strider mot förskolans och skolans läroplan, utövar påtryckningar eller kontroll av barn och elever i förskolan, skolan och fritidshemmet, återkommande accepterar undantag från obligatorisk undervisning eller tillhandahåller alternativa lösningar för vissa elever.

Vi konstaterar att det inte alltid går att dra en skarp gräns mellan tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer. Passivitet kan övergå i aktiv anpassning, och alternativa lösningar kan komma att innebära att hedersnormerna normaliseras. Gemensamt för båda företeelserna är att de riskerar att leda till att förskolans, skolans och fritidshemmets värdegrund inte upprätthålls. Företeelserna innebär även en risk för att barnets rättigheter enligt barnkonventionen och svensk lagstiftning inte tillgodoses och att barn och elever utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

2.4.7 Barnets rättigheter

Begreppet *barnets rättigheter* eller i förekommande fall *barns rättigheter* används i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter och omfattar således alla upp till 18 år.[21]

2.4.8 Barn, ungdomar och unga

Begreppet *barn* används i enlighet med definitionen i FN:s konvention om barnets rättigheter, det vill säga barn är alla personer upp till 18 år. I relation till förskolan använder vi termen barn i enlighet med skollagen, det vill säga barn som deltar i förskolans verksamhet.[22] Definitionerna av *ungdomar och unga* varierar beroende på sammanhang men avser i de flesta fall personer 13–25 år i enlighet med hur termerna används i ungdomspolitiska sammanhang i Sverige.

2.4.9 Elev

Definitionen av elev är densamma som i skollagen, det vill säga ”[…] den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan […]”.[23]

2.5 Betänkandets disposition

Betänkandets disposition är indelad på följande sätt. De inledande kapitlen omfattar utredningens författningsförslag (kapitel 1) och utredningens uppdrag och arbete (kapitel 2). Nästkommande kapitel ger en översikt av förskolans, skolans och fritidshemmets uppdrag och ansvar för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck (kapitel 3). En sammanställning och analys av den kartläggning som har genomförts följer därefter (kapitel 4, 5 och 6). I de följande kapitlen redovisas utredningens överväganden och åtgärdsförslag: Det handlar om åtgärder för att stärka skyddet och stödet för barn och elever som utsätts för eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck (kapitel 7), öka kunskapen hos personal inom förskolan,

[21] Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.
[22] 1 kap. 3 § skollagen (2010:800).
[23] 1 kap. 3 § skollagen (2010:800).

skolan och fritidshemmet (kapitel 8), motverka hedersrelaterat våld och förtryck samt upprätthållande av hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet (kapitel 9) och bidra till tydligt ansvar och tillsyn (kapitel 10). Slutligen följer ikraftträdande av förslagen (kapitel 11), en konsekvensanalys (kapitel 12) och författningskommentarer (kapitel 13).

3 Om förskolans, skolans och fritidshemmets uppdrag och ansvar

3.1 Inledning

Detta kapitel beskriver de skolformer som berörs av våra direktiv samt pedagogisk omsorg. Vi redogör för vilken roll dessa verksamheter har för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck och hur ansvaret regleras. Vidare redogör vi för andra aktörers ansvar att ge skydd och stöd till barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Vi beskriver några existerande samverkansformer mellan förskolan, skolan och fritidshemmet och dessa aktörer, främst socialtjänsten, hälso- och sjukvården och polisen. Vi gör dessutom en utblick över och jämförelse med de andra nordiska länderna i fråga om utformningen av stödet för barn och elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

Syftet med kapitlet är att ge en inramning till förutsättningarna för förskolan, skolan och fritidshemmet samt pedagogisk omsorg att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Kapitlet avslutas med några slutsatser om ansvar, samverkan och utformning av stöd.

3.2 Skolformerna och dess utformning

I följande avsnitt beskriver vi i korthet de skolformer som ingår i vårt uppdrag samt pedagogisk omsorg och fördelningen av antalet barn, elever och personal. I avsnittet har vi uteslutit förskoleklassen eftersom den kommer att upphöra från höstterminen 2028 i och med att grundskolan blir tioårig. Vi beskriver inte heller kommunal vuxenutbildning som inte omfattas av vårt uppdrag.

Tidigare kartläggningar har visat att risken för att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck ökar om båda föräldrarna är födda utomlands. Vi redovisar därför om barnet eller eleven har svensk eller utländsk bakgrund.[1] Eftersom hedersrelaterat våld och förtryck kan ta sig olika uttryck för flickor och pojkar redovisar vi uppgifterna fördelat på kön. Av sammanställningen framgår även fördelningen av kommunala, enskilda och i vissa fall regionala och statliga huvudmän inom de olika skolformerna. Den statistik som vi här redogör för har hämtats från Sveriges officiella statistik om skolväsende och barnomsorg som Statens skolverk (Skolverket) ansvarar för om inget annat anges.

3.2.1 Förskolan

Förskolans syfte och uppdrag

Förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan är en frivillig skolform för barn mellan ett och fem år. Alla barn har dock rätt till allmän förskola från och med det år de fyller tre år. Kommuner ansvarar för att alla barn som har rätt till förskola får en förskoleplats. Den kommun där barnet är folkbokfört (hemkommunen) är skyldig att ta kontakt med vårdnadshavare till de barn som inte har en plats i förskolan och informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola det år barnet fyller tre år. Hemkommunen ska erbjuda förskola till barn som har bott i Sverige kort tid eller som har vårdnadshavare som har bott i Sverige kort tid. Dessa barn ska få en reserverad förskoleplats från och med hösten det år barnet fyller tre år även utan att vårdnadshavarna har anmält önskemål om det.[2]

Förskolan styrs bland annat genom skollagen (2010:800) och läroplanen för förskolan. Skollagen reglerar vilka rättigheter barn och vårdnadshavare har. Av skollagen framgår utbildningens syfte, när barn ska erbjudas förskola, och vad som gäller för barngrupper och

[1] Med svensk bakgrund avses barn eller elever som är födda i Sverige med minst en förälder som är född i Sverige. Med utländsk bakgrund avses barn eller elever som är födda i Sverige med utlandsfödda föräldrar eller barn eller elever som är födda utomlands.
[2] 8 kap. 12 a och 14 a §§ skollagen (2010:800).

miljö, särskilt stöd och utvecklingssamtal. Läroplanen beskriver förskolans värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer.

Förskoleplatsen kan antingen erbjudas i kommunens egna förskolor eller i en fristående förskola. Fristående förskolor drivs av enskilda huvudmän som kan vara en fysisk eller en juridisk person, till exempel aktiebolag, kooperativ eller stiftelse. För att driva en fristående förskola krävs ett godkännande av kommunen, en prövning av ägar- och ledningskretsen och en prövning av de ekonomiska förutsättningarna. Kommunen ansvarar för tillsyn av fristående förskolor, medan Statens skolinspektion (Skolinspektionen) granskar kommunala förskolor.

Endast den som har legitimation som förskollärare och är behörig får bedriva undervisning i förskolan. I förskolan får det även finnas annan personal som har utbildning eller erfarenhet som främjar barnens utveckling och lärande.[3] Det kan till exempel vara barnskötare.

En stor andel av alla barn är inskrivna i förskolan

Under 2025 var totalt 86 procent av alla barn i åldersgruppen 1–5 år inskrivna i förskolan. Detta motsvarar 468 000 barn. Det är en minskning med 3,4 procent jämfört med 2024. Det var något vanligare att barn med svensk bakgrund var inskrivna jämfört med barn med utländsk bakgrund, drygt 87 procent respektive knappt 83 procent. Andelen inskrivna barn har ökat med ett par procentenheter under de senaste tio åren. Inskrivning i förskolan är dock inte detsamma som närvaro i förskolan. År 2024 uppskattades den faktiska närvarotiden vid några undersökta förskolor till i genomsnitt 74 procent. Närvarotiden var lägre för barn i socioekonomiskt svaga områden, vilket förklaras med att fler vårdnadshavare i ett sådant område är arbetslösa och därmed har begränsad rätt till förskola.[4]

Under 2025 var det 31 procent av alla barn i förskolan som gick i en fristående förskola. Övriga barn gick i en förskola som drevs av en kommunal huvudman. Av de anställda var knappt 4 procent män och drygt 96 procent kvinnor.

[3] 2 kap. 13 och 14 §§ skollagen (2010:800).
[4] Sveriges Kommuner och Regioner (2024). *Öppna jämförelser – Förskola 2024: Barns närvaro och vistelsetider*, s. 34 och 38.

3.2.2 Pedagogisk omsorg

Pedagogisk omsorgs syfte och uppdrag

Pedagogisk omsorg är ett alternativ till förskola eller fritidshem och vänder sig till barn i samma åldrar som förskolan och fritidshemmet vänder sig till. Pedagogisk omsorg kan vara familjedaghem, där dagbarnvårdare tar emot inskrivna barn i sitt eget hem eller i en särskild lokal. Ett annat exempel är flerfamiljslösningar, där familjerna turas om i de olika familjernas hem eller i en särskild lokal. Det finns även annan pedagogisk verksamhet som till exempel öppen förskola, öppen fritidsverksamhet och omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds.[5]

För annan pedagogisk verksamhet, såsom pedagogisk omsorg, gäller de gemensamma bestämmelserna i skollagen endast om det uttryckligen anges i lagtexten.[6] Det betyder att en stor del av skollagen inte gäller för pedagogisk verksamhet. Exempel på bestämmelser som gäller är att barnets bästa ska vara utgångspunkt för verksamheten, bestämmelserna om registerkontroll och regelverket om arbetet mot kränkande behandling.[7]

Personalen som arbetar inom pedagogisk omsorg ska ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnets behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.[8] Pedagogisk omsorg kan bedrivas i kommunal eller enskild regi. Kommunen godkänner enskilda som huvudmän och har tillsyn över pedagogisk omsorg med enskild huvudman. Skolinspektionen har tillsyn över pedagogisk omsorg som bedrivs i kommunal regi. Kommuner är inte skyldiga att erbjuda pedagogisk omsorg, men ska sträva efter att erbjuda ett barn omsorgsformen om barnets vårdnadshavare önskar det.

Allt färre barn skrivs in i pedagogisk omsorg

Av samtliga barn i åldern 1–5 år var 0,8 procent inskrivna i pedagogisk omsorg under 2025. Detta motsvarar 4 845 barn. Andelen har minskat över tid. Av de inskrivna barnen i pedagogisk omsorg hade 85 procent svensk bakgrund och 15 procent utländsk bakgrund.

[5] 1 kap. 1 och 2 §§ och 25 kap. 1 § skollagen (2010:800).
[6] 1 kap. 2 § skollagen (2010:800).
[7] 1 kap. 10 §, 2 kap. 31 §, 25 kap. 2 a § och 6 kap. 1 § skollagen (2010:800).
[8] 25 kap. 7 § skollagen (2010:800).

Vad gäller fördelningen av huvudmannaskap bedrevs 66 procent av verksamheterna av enskild huvudman och 34 procent av kommunal huvudman. Under samma tid arbetade 1 040 personer inom pedagogisk omsorg. Omkring 94 procent av de anställda var kvinnor och knappt 6 procent var män.

3.2.3 Grundskolan

Grundskolans syfte och uppdrag

Grundskolan är en obligatorisk skolform som omfattar årskurs 1–9. Från höstterminen 2028 blir grundskolan tioårig. Grundskolans uppdrag är bland annat att eleverna ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Skolan ska utbilda om mänskliga rättigheter, allas lika värde, jämställdhet och hållbar utveckling. Utbildningen ska anpassas efter varje elevs behov och kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen. Skolan ska vila på demokratiska grunder och förbereda eleverna för att delta aktivt i samhällslivet. Slutligen ska skolan skapa en trygg miljö som stimulerar till lärande och kreativitet.

Hemkommunen ansvarar för att alla som har rätt till utbildning i grundskolan får utbildning. Som regel ska eleven placeras vid den kommunala skolenhet som vårdnadshavare önskar. Vårdnadshavare kan även söka plats för barnet i en fristående grundskola.

Grundskolans verksamhet styrs bland annat av skollagen och läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.[9] Undervisningen ska omfatta ett antal ämnen och för varje ämne ska det finnas en kursplan. Skolverket kan meddela föreskrifter om kursplaner.

Kommuner och enskilda kan vara huvudmän för grundskolan. I ett par undantag, sameskolan och specialskolan, är staten huvudman. Staten kan även vara huvudman för fritidshem vid sådana skolenheter. Oavsett form ansvarar huvudmannen för att verksamheten har nödvändiga resurser, elevhälsa och personal. Skolinspektionen har ansvaret för tillsyn över grundskolor i Sverige, oavsett om de har en kommunal eller enskild huvudman.

[9] Skolverket (2025). *Läroplanen för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet – Lgr22*, reviderad 2025.

Vid grundskolor arbetar till exempel grundskollärare, fritidspedagoger, fritidsledare, specialpedagoger, speciallärare, kuratorer, skolsköterskor, elevassistenter och resurspersoner.

Antalet elever i grundskolan minskar

Hösten 2025 var det totala antalet elever i grundskolan knappt 1 100 000. Antalet har minskat på senare år med anledning av de lägre födslotalen. Av samtliga elever i grundskolan hade 73 procent svensk bakgrund och 27 procent utländsk bakgrund.

Cirka 84 procent av grundskoleeleverna gick på skolenheter med kommunal huvudman och 16 procent på skolenheter med enskild huvudman. Av de anställda lärarna var 75 procent kvinnor och 25 procent män.[10]

3.2.4 Anpassade grundskolan

Anpassade grundskolans syfte och uppdrag

Anpassade grundskolan är en skolform i årskurs 1–9 för elever med en intellektuell funktionsnedsättning eller förvärvad hjärnskada och som inte bedöms ha förutsättningar att klara sin utbildning i grundskolan. Syftet med den anpassade grundskolan är att erbjuda en utbildning som är anpassad efter varje elevs unika förutsättningar. Målet är att främja personlig utveckling, social gemenskap och ge kunskaper för ett aktivt deltagande i samhället. Utbildningen i anpassade grundskolan ska utformas så att den ligger till grund för fortsatt utbildning.[11] För att en elev ska tas emot i den anpassade grundskolan krävs en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning där kommunen bedömer elevens behov.[12] Även anpassade grundskolan kommer att bli tioårig från och med höstterminen 2028.

[10] Könsfördelningen redovisas för läsåret 2025/2026 endast för lärare. Dessa siffror speglar dock i huvudsak fördelningen i stort för läsåret 2024/2025.
[11] 11 kap. 2 § skollagen (2010:800).
[12] 7 kap. 5 § och 29 kap. 8 § skollagen (2010:800).

Utbildningen i den anpassade grundskolan är individuellt anpassad efter elevens förutsättningar och följer en egen läroplan, där eleverna kan läsa antingen ämnen eller ämnesområden.[13]

Kommuner och enskilda kan vara huvudmän för anpassade grundskolan. Därutöver kan en region vara huvudman för anpassade grundskolan om särskilda villkor är uppfyllda. Inom anpassade grundskolan arbetar främst speciallärare, lärare med specialpedagogisk inriktning och elevassistenter.

Andelen elever i anpassade grundskolan har ökat

Något fler än 18 400 elever gick i anpassade grundskolan under läsåret 2025/26, vilket motsvarar cirka 1,7 procent av alla elever i de obligatoriska skolformerna. Av dessa var 33 procent flickor och 67 procent pojkar. I anpassade grundskolan utgör elever med utländsk bakgrund 45 procent. Andelen elever som går i anpassade grundskolan har ökat kontinuerligt sedan läsåret 2016/17. Enligt Skolverket är huvudorsaken till ökningen att elever tas emot tidigare i anpassade grundskolan. Det i sin tur leder till att eleverna tillbringar en större del av sin skolgång i skolformen.[14]

Majoriteten av alla anpassade grundskolor, 93 procent, hade en kommunal huvudman medan resterande hade en enskild huvudman. I den anpassade grundskolan var 78 procent av lärarna kvinnor och 22 procent män.

3.2.5 Sameskolan

Sameskolans syfte och uppdrag

Sameskolan är en egen skolform och har staten som huvudman. Utbildningen motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan. Från och med höstterminen 2028, när grundskolan blir tioårig, motsvarar utbildningen årskurserna 1–7.[15] Sameskolan har en egen läro-

[13] Skolverket (2025). *Läroplan för anpassade grundskolan – Lgra22*, fjärde upplagan, reviderad 2025.
[14] Skolverket (2025). *Den ökade andelen elever i anpassad grundskola*. Rapport 2025:10, s. 5–6.
[15] 13 kap. skollagen (2010:800).

plan.[16] Den följer grundskolans kursplaner, men integrerar samiska språk, kulturarv och traditioner i undervisningen.

För att undervisa i sameskolan krävs i regel en svensk lärarlegitimation med behörighet för grundskolans årskurser 1–6.

Få elever är inskrivna i sameskolan

Sameskolan hade 195 elever under läsåret 2025/26. Andelen flickor var 57 procent och andelen pojkar var 43 procent. Drygt 90 procent av personalen vid sameskolan var kvinnor och 10 procent var män år 2024.[17]

3.2.6 Specialskolan

Specialskolans syfte och uppdrag

Specialskolan ska ge barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra skäl inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan en utbildning som är anpassad till varje elevs förutsättningar, och som så långt som möjligt motsvarar den utbildning som ges i grundskolan.[18] Precis som grundskolan och anpassade grundskolan blir specialskolan tioåring från och med höstterminen 2028.

Specialskolan består av fem regionskolor och fem riksskolor. Regionskolorna tar emot elever som är döva eller som har en hörselnedsättning. Riksskolorna vänder sig till elever med hörselnedsättning och intellektuell funktionsnedsättning, grav språkstörning, dövblindhet samt elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning.[19] Skolan tar emot elever från förskoleklass till årskurs 10.[20]

Staten är genom Specialpedagogiska skolmyndigheten huvudman för specialskolan. Behörighetskrav för att undervisa i specialskolan är lärarexamen och speciallärarexamen med inriktning mot den funktionsnedsättning eleverna har som läraren ska bedriva undervisning mot, men även andra yrkesgrupper kan arbeta inom specialskolan.[21]

[16] Skolverket (2025). *Läroplan för sameskolan, förskoleklassen och fritidshemmet – Lsam22*, tredje upplagan, reviderad 2025.
[17] Vi har inte kunnat identifiera motsvarande uppgifter för 2025.
[18] 12 kap. 2 § skollagen (2010:800).
[19] 8–10 §§ förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.
[20] 2 kap. 3 § skollagen (2010:800).
[21] 2 kap. 17 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Antalet elever i specialskolan har ökat

Under hösten 2025 gick 790 elever i specialskolan. Av eleverna i specialskolan var 37 procent flickor och 63 procent pojkar. Andelen elever med svensk bakgrund var knappt 44 procent och drygt 56 procent hade utländsk bakgrund. Det totala antalet elever i specialskolan har ökat kontinuerligt sedan läsåret 2012/13.

Av lärarna var 80 procent kvinnor och 20 procent män.

3.2.7 Gymnasieskolan

Gymnasieskolans syfte och uppdrag

Gymnasieskolan är frivillig för ungdomar som har gått ut grundskolan. Gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Utbildningen ska främja social gemenskap och utveckla elevernas förmåga att både självständigt och tillsammans med andra utveckla kunskaper.[22]

Det finns nationella program, introduktionsprogram och vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år. De nationella programmen består av sex högskoleförberedande program och tolv yrkesprogram. De högskoleförberedande programmen ska förbereda eleverna för fortsatta studier på universitetet eller högskolan. Yrkesprogrammen ska göra eleverna redo att påbörja en anställning eller gå vidare till yrkeshögskolan efter avslutad gymnasieutbildning. De nationella programmen är treåriga.[23] Introduktionsprogrammen ska ge elever som inte är behöriga till ett nationellt program möjlighet att komma in på ett nationellt program eller leda till att de kan få ett arbete. Det finns fyra introduktionsprogram inom gymnasieskolan.[24]

Varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet. Såväl kommunala som enskilda huvudmän kan driva en gymnasieskola. Även regioner får anordna utbildningar inom naturbruk och omvårdnad, samt efter överenskommelse med en kommun också andra nationella program. Skolinspektionen ansvarar för tillsynen av att gymnasieskolor följer lagar och regler och granskar att utbildningen håller god kvalitet.

[22] 1 kap. 2 § skollagen (2010:800).
[23] 16 kap. 2–5 och 15 §§ skollagen (2010:800).
[24] 17 kap. 2 och 3 §§ skollagen (2010:800).

Inom gymnasieskolan arbetar bland annat gymnasielärare, yrkeslärare, specialpedagoger, speciallärare och personal inom elevhälsan.

Antalet elever som fortsätter till gymnasieskolan ökar

Under läsåret 2025/26 gick 375 000 personer en utbildning vid gymnasieskolan. Av dessa var cirka 51 procent pojkar/män och 49 procent flickor/kvinnor. Cirka 98 procent av alla ungdomar som slutar grundskolan börjar i någon utbildning inom gymnasieskolan. Antalet gymnasieelever har ökat de senaste nio åren. Av de elever som gick på en gymnasieskola med kommunal eller enskild huvudman hade 72 procent svensk bakgrund och 28 procent utländsk bakgrund. Av alla elever i gymnasieskolan gick 69 procent i en skola med kommunal huvudman och 31 procent i en gymnasieskola med enskild huvudman. Andelen kvinnor respektive män som var anställda som lärare inom gymnasieskolan hade en mer jämn fördelning än i andra skolformer, 53 respektive 47 procent.

3.2.8 Anpassade gymnasieskolan

Anpassade gymnasieskolans syfte och uppdrag

Anpassade gymnasieskolan är en fyraårig och frivillig utbildning som är öppen för ungdomar vars skolplikt har upphört och som, på grund av att de har en intellektuell funktionsnedsättning, inte bedöms ha förutsättningar att uppfylla sådana betygskriterier som gäller för gymnasieskolan. Det gäller även de som har fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom. Anpassade gymnasieskolan ska ge eleverna en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet.[25] Anpassade gymnasieskolan erbjuder nationella program som är yrkesinriktade och individuella program som är anpassade efter elevens behov.

Hemkommunen är skyldig att erbjuda anpassad gymnasieutbildning, antingen i egen regi eller genom samverkan med andra kommuner. Kommunen beslutar om plats i den anpassade gymnasieskolan.

[25] 18 kap. 2 och 4 §§ och 29 kap. 8 § skollagen (2010:800).

Inför beslutet görs en utredning med en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning av den sökande. Anpassade gymnasieskolan kan ha kommunal eller enskild huvudman. Regioner kan i vissa fall fungera som huvudman för anpassad gymnasieskola.[26]

Den anpassade gymnasieskolan följer skollagen och har en egen läroplan.[27] Alla elever i anpassade gymnasieskolan har en egen studieplan. Personalen i anpassade gymnasieskolan består huvudsakligen av lärare, speciallärare, elevhälsa, elevassistenter och resurspersonal.

Antalet elever i den anpassade gymnasieskolan ökar

Totalt 7 950 elever gick en utbildning i anpassade gymnasieskolan läsåret 2025/26. Det motsvarar cirka 2 procent av alla elever som går en gymnasieutbildning. Av eleverna var 40 procent flickor/kvinnor och 60 procent pojkar/män. År 2025 hade 54 procent svensk bakgrund medan 46 procent hade utländsk bakgrund. Antalet elever i den anpassade gymnasieskolan har kontinuerligt ökat de senaste nio åren.

Av de elever som gick i anpassade gymnasieskolan under hösten 2025 gick 89 procent i en skolenhet med kommunal huvudman, 9 procent i en skolenhet med enskild huvudman och 2 procent i en skolenhet med regional huvudman. Fördelningen mellan kvinnliga och manliga lärare vid anpassade gymnasieskolan var 69 respektive 31 procent.

3.2.9 Fritidshemmet

Fritidshemmets syfte och uppdrag

Fritidshemmet är en frivillig pedagogisk verksamhet som kompletterar utbildningen i de obligatoriska skolformerna. Fritidshemmet ska stimulera elevernas utveckling och lärande och främja allsidiga kontakter och social gemenskap. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov. Fritidshem ska erbjudas eleverna den del av dagen då de inte går i skolan, samt under lov, till och med vårterminen då eleven fyller 13 år.[28]

Fritidshem omfattar barn som går i grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan. Fritidshemmen kan ha både

[26] 18 kap. 27 och 29 §§ skollagen (2010:800).
[27] Skolverket (2025). *Läroplan för anpassade gymnasieskolan – Lgyan25.*
[28] 14 kap. 2, 7 och 8 §§ skollagen (2010:800).

kommunala och enskilda huvudmän. Det är kommunen som ska tillhandahålla fritidshem för elever som går i kommunens grundskola och anpassade grundskola. Om huvudmannen för en fristående skola inte erbjuder fritidshem ska hemkommunen göra det i stället. För sameskolan och specialskolan är det staten som är huvudman och det är också staten som ska erbjuda eleverna i dessa skolor fritidshem.[29] Fritidshemmet styrs av skollagen och har ett eget kapitel i läroplanen för grundskolan.

För att få undervisa i fritidshemmet krävs legitimation med behörighet för undervisning i fritidshem. Även annan personal kan ingå om de har utbildning eller erfarenhet som kan främja elevernas utveckling och lärande.[30] Det kan till exempel vara fritidsledare och barnskötare.

Andelen inskrivna elever i fritidshemmet minskar

Under hösten 2025 gick cirka 497 000 elever i fritidshem. Av det totala antalet elever var 58 procent i åldern 6–12 år inskrivna på fritidshem. Andelen elever i åldern 6–9 år som gick i fritidshem var knappt 85 procent. Av elever i grundskolans årskurser 1–6 var knappt 53 procent inskrivna på fritidshem. Motsvarande andelar bland elever i anpassade grundskolan och elever i specialskolan var 67 respektive 69 procent.

En högre andel elever med svensk bakgrund var inskrivna på fritidshem jämfört med elever med utländsk bakgrund. Av samtliga elever med svensk bakgrund var drygt 60 procent i åldern 6–12 år och drygt 89 procent i åldern 6–9 år inskrivna på fritidshem med kommunal eller enskild huvudman läsåret 2025/2026. Motsvarigheten för elever med utländsk bakgrund var knappt 50 procent för elever i åldern 6–12 år och drygt 71 procent i åldern 6–9 år samma år. Det är mindre vanligt att barn från socioekonomiskt utsatta områden är inskrivna på fritidshem. En orsak till det är att barn inte har rätt att vara inskrivna på fritidshem om vårdnadshavare inte arbetar eller studerar. Andelen fritidshem med enskild eller statlig huvudman var omkring 16 procent och andelen kommunala fritidshem omkring 83 procent.[31] Av de anställda i fritidshemmet var drygt 69 procent kvinnor.

[29] 14 kap. 2 och 3 §§ skollagen (2010:800).
[30] 2 kap. 13 och 14 §§ skollagen (2010:800).
[31] Det framgår inte av underlaget varför andelarna inte summerar till 100 procent.

3.3 Förskolans, skolans och fritidshemmets ansvar och uppdrag att motverka hedersrelaterat våld och förtryck

I föregående avsnitt har vi beskrivit syftet och uppdraget för de olika skolformerna, pedagogisk omsorg och fritidshemmet samt fördelningen av barn, elever och personal. I detta avsnitt beskriver vi vilket ansvar förskolan, skolan och fritidshemmet har för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Förskolan, skolan och fritidshemmet har en viktig roll att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det innebär att främja lika rättigheter, ha aktiva rutiner för att skydda barn och elever och anmäla misstankar om att ett barn far illa till socialtjänsten.[32] Skolan ska därtill utbilda om hedersrelaterat våld och förtryck.

3.3.1 Barn har rätt till utbildning och skydd

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpande av våld mot kvinnor och våld i hemmet (den så kallade Istanbulkonventionen) är en för Sverige juridiskt bindande överenskommelse. I konventionen slås fast att hedersrelaterat våld och förtryck är en allvarlig kränkning av flickors och kvinnors mänskliga rättigheter och att återupprättande av heder aldrig kan betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshandling.

Enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har alla människor, vuxna liksom barn, rätt till liv, frihet och personlig säkerhet. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är en juridiskt bindande internationell överenskommelse som sedan den 1 januari 2020 är svensk lag. Barnkonventionen vilar på fyra grundläggande principer som ska beaktas i alla beslut som rör barn.

[32] Skolverket (2026). *Motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan*. https://www.skolverket.se/larande-och-trygghet/trygghet-vardegrund-och-arbetsmiljo/brottsforebyggande-arbete/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-i-forskolan. (Hämtat 2026-06-09.)

- Artikel 2: Alla barn har samma rättigheter och lika värde. Ingen får diskrimineras.
- Artikel 3: Vid alla beslut som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.
- Artikel 6: Barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling.
- Artikel 12: Barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad.

Utöver grundprinciperna omfattar konventionen en rad rättigheter. Barn ska till exempel ha rätt till sin identitet, sitt medborgarskap och kunskap om sitt ursprung. Barn ska skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp. Barn har rätt till stöd och omsorg i form av utbildning och hälso- och sjukvård samt till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling.[33]

Enligt barnkonventionen ska traditionella sedvänjor som skadar barnet avskaffas. Utifrån detta betraktas hedersrelaterat våld och förtryck som brott mot mänskliga rättigheter och svenska lagar. Regeringen, myndigheter, regioner och kommuner är skyldiga att följa barnkonventionen. Detta gäller också inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolväsendet.

Barnkonventionen är utgångspunkt för förskolans, skolans och fritidshemmets värdegrund. Förskolan, skolan och fritidshemmet ska, för att kunna avgöra vad som är barnets bästa, bedöma vilka konsekvenser ett beslut eller en åtgärd får för det enskilda barnet. Vid en sådan bedömning, eller barnkonsekvensanalys, ska barnets bästa väga tungt i förhållande till andra avvägningar.[34] Skolan ska dessutom hjälpa barnet att utvecklas och lära barnet om mänskliga rättigheter.[35]

[33] Artikel 8, 19, 24, 27 och 28 i barnkonventionen.
[34] Artikel 3.1 i barnkonventionen, 1 kap. 10 § skollagen (2010:800) och prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
[35] Artikel 29 i barnkonventionen.

3.3.2 Utbildning

Utbildning är en del av det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Enligt skollagen ska utbildningen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Det framgår också att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.[36] Det innebär att det ska finnas kunskap hos såväl förskollärare, lärare och annan personal, som hos barn och elever om vad dessa värderingar och rättigheter innebär och hur de kan förverkligas.

Att utbilda barn och elever om deras rättigheter och jämställdhet har en viktig roll i det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. I förskolan ska barn få kännedom om rätten att utveckla sin identitet, kroppsliga och personliga integritet och självständighet. Ett aktivt arbete med barnkonventionen kan ge barn kunskaper om sina rättigheter så att barnen känner sig trygga att uttrycka sig och fria att leka med vem de vill. Förskolan bör ha en aktiv dialog med vårdnadshavare om läroplanens mål, den värdegrund som förskolan vilar på och undervisningen som barnet kommer att möta i förskolan. Personal bör också kunna stå upp emot vårdnadshavare och försvara förskolans värdegrund.[37]

Även skolan har som uppgift att arbeta främjande och förebyggande genom att nå alla elever med utbildning om människors lika värde och rätten till kunskap och utbildning. Skolans personal bör i dialogen med vårdnadshavare tydliggöra läroplanen för skolan och den värdegrund som skolan och undervisningen vilar på. Alla elever har rätt att delta i all undervisning i den egna årskursen.[38]

Enligt skollagen ska utbildningen i det svenska skolväsendet vara likvärdig. Alla elever ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning. Utbild-

[36] 1 kap. 5 § skollagen (2010:800).
[37] Skolverket (2026). *Motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan*. https://www.skolverket.se/larande-och-trygghet/trygghet-vardegrund-och-arbetsmiljo/brottsforebyggande-arbete/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-i-forskolan. (Hämtat 2026-06-22.)
[38] Skolverket (2024). *Hedersrelaterat våld och förtryck – Skolans ansvar och möjligheter*.

ningen ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Utbildningen ska slutligen vara kompensatorisk och ge stöd och stimulans så att barn och elever utvecklas så långt som möjligt.[39] Denna likvärdighet gäller för skolan även möjligheten att få tillgodogöra sig kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck.

Hedersrelaterat våld och förtryck i läroplanerna

Sedan höstterminen 2022 finns det skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck i läroplanerna för grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Även i läroplanen för vuxenutbildningen finns det en skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck. Motsvarande skrivningar saknas dock i förskolans läroplan. Det finns inte heller några liknande skrivningar för pedagogisk omsorg, som saknar en egen läroplan men där förskolans läroplan ska vara vägledande.

Syftet med att införa skrivningarna var att sexualitet, samtycke och relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck skulle stödjas bättre genom förtydliganden i läroplanerna för de aktuella skolformerna.[40]

Av det första avsnittet i bland annat grundskolans läroplan framgår att intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism och hedersrelaterat våld och förtryck, ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser.[41] Enligt samma avsnitt har skolan ett ansvar för att eleverna återkommande under skolgången får möta frågor som rör sexualitet, samtycke och relationer. Maktstrukturer kopplade till kön och hedersrelaterat våld och förtryck ska kritiskt granskas i utbildningen. I det andra avsnittet om Övergripande mål och riktlinjer anges att ett mål är att skolans ska ansvara för att varje elev efter genomgången grundskola har fått kunskaper inom området sexualitet, samtycke och relationer samt om hedersrelaterat våld och förtryck. I samma avsnitt står det att rektorn, inom givna ramar, har ett särskilt ansvar för att kunskapsområdet sexualitet, samtycke och rela-

[39] 1 kap. 4, 8–9 §§ skollagen (2010:800).
[40] Skolverket (2019). *Redovisning av uppdrag om förslag till ändringar i läroplaner avseende kunskapsområdet sex och samlevnad*. Dnr 2018:01394.
[41] Skolverket (2025). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet Lgr22*, reviderad 2025, kapitel 1.

tioner samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen.[42]

Av grundskolans kursplan framgår att undervisningen i samhällskunskap som centralt tema i årskurs 7–9 bland annat ska behandla möjliga orsaker till och konsekvenser av olika typer av kriminalitet, till exempel hedersrelaterat våld och förtryck.[43]

Undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck är ämnesintegrerad. Begrepp som har koppling till kunskapsområdet ingår i flera kurs- och ämnesplaner. Enligt Skolverket kan undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer integreras i ämnena bild, biologi, historia, idrott och hälsa, musik, naturkunskap, religionskunskap, samhällskunskap, samiska, svenska och svenska som andraspråk.[44] Sexualitet, samtycke och relationer omfattar många frågor om hälsa. Kunskapsområdet är därför en del av skolans hälsofrämjande arbetet. Arbetet med normer och jämställdhet ingår också i skolans övergripande värdegrunds- och kunskapsuppdrag och är en del av skolans likabehandlingsarbete. Sambandet mellan likabehandling och undervisningen inom kunskapsområdet finns på många plan. Frågor om bland annat hedersrelaterat våld och förtryck kan kopplas till det arbete med likabehandling och skolans värdegrund som ska prägla hela skolans verksamhet.[45]

Flera förändringar är på gång inom området

Riksdagen beslutade i juni 2026 en proposition om att nya läroplaner för de obligatoriska skolformerna ska tillämpas från och med höstterminen 2028. Propositionen hade föregåtts av ett betänkande från Läroplansutredningen.[46] De nya läroplanerna innebär bland annat en strykning av skrivningarna i nuvarande läroplaners inledande delar om kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. I stället ska kunskapsområdet ingå i de kursplaner där det är relevant. Enligt propositionen anser regeringen

[42] Skolverket (2025). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet Lgr22*, reviderad 2025, avsnitt 2.8.
[43] Under 5.15 Samhällsvetenskap.
[44] Skolverket (2026). *Sexualitet, samtycke och relationer i undervisningen*. https://www.skolverket.se/kompetensutveckling/stod-i-arbetet/sexualitet-samtycke-och-relationer-i-undervisningen. (Hämtad 2026-06-23.)
[45] Ibid.
[46] SOU 2025:19 Läroplansutredningen. *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande*.

att kunskapsområdet är viktigt och att det ska ingå i flera kursplaner, där det kan ges en ämnesspecifik inramning och hanteras med progression utifrån elevernas ålder och förkunskaper. Regeringen ser inget tydligt mervärde i att det även ska behandlas i läroplanernas inledande delar och menar att det inte finns något som hindrar att de skolor som vill arbeta ämnesövergripande vad gäller exempelvis kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer gör det.[47]

Propositionen hade föregåtts av att regeringen i december 2025 gett Skolverket i uppdrag att ta fram och remittera förslag till nya läroplaner för grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan. Arbetet ska utgå från Läroplansutredningens förslag. Vad gäller kursplanerna ska de utformas med den struktur och enligt de principer som Läroplansutredningen föreslagit. I arbetet med kursplanerna ska Skolverket bland annat överväga hur kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ska tas om hand i kursplanerna i de ämnen där det är relevant. Skolverket ska senast den 31 mars 2027 redovisa förslagen till nya och reviderade läroplaner.[48] Uppdraget i sin helhet ska redovisas senast den 15 juni 2029.

3.3.3 Upptäcka och agera

Det behövs kunskap för att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck

För att kunna upptäcka barn och elever som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck är det avgörande med kunskap om hur hedersnormer kan ta sig uttryck i olika åldrar. Personal kan därför behöva kontinuerlig utbildning inom området. Hedersrelaterat våld och förtryck kan framkomma via subtila signaler. Det är viktigt att personal arbetar relationsskapande med barn och elever så att dessa vågar anförtro sig till personalen.

[47] Prop. 2025/26:194 *Nya läroplaner – för en stark kunskapsskola*.
[48] Regeringsbeslut 2025-12-18. *Uppdrag till Statens skolverk att förbereda införandet av en tioårig grundskola och ta fram förslag på nya läroplaner*. Dnr U2025/02427.

Personal är skyldiga att anmäla oro att ett barn far illa

För att kunna ge stöd och skydd vid hedersrelaterat våld och förtryck bör förskolan, skolan och fritidshemmet ha tydliga och väl förankrade rutiner för hur sådana situationer ska hanteras. All personal i skolväsendet är skyldiga att genast anmäla till socialtjänsten om de misstänker att ett barn under 18 år far illa.[49] Även information från någon annan om att ett barn far illa kan vara skäl till att göra en orosanmälan till socialtjänsten.

Det räcker med en misstanke om att ett barn eller en elev far illa för att göra anmälan om oro till socialtjänsten. Oron kan handla om hemförhållanden eller om att ett barn har utsatts för eller riskerar att utsättas för brott. Anmälaren behöver inte ta reda på orsaken till att barnet far illa eller riskerar att fara illa. Det är socialtjänstens ansvar att utreda ärendet. Anmälningsskyldigheten är personlig, men inför en anmälan kan samråd ske med annan personal eller med rektor. Inför en anmälan är det också möjligt att konsultera socialtjänsten.

I brådskande ärenden kan en anmälan till socialtjänsten göras muntligen, för att sedan kompletteras skriftligen. Anmälan ska göras till socialtjänsten i den kommun eller stadsdel där barnet bor. Den anmälningspliktige är skyldig att till socialtjänsten lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av skydd och stöd. Skyldigheten att lämna uppgifter gäller även om någon annan har gjort en anmälan. Personal i förskolan och skolan har inte rätt att vara anonym vid en anmälan.

Det finns möjlighet att göra en orosanmälan även för personer som är över 18 år, men ingen lagstadgad skyldighet. Socialtjänsten kan rådfrågas utan att en utredning inleds om barnet eller elevens identitet inte röjs. På så sätt kan uppgiftslämnaren lättare göra en bedömning av situationen och huruvida en anmälan ska göras.

Förskolan och skolan brukar ses som viktiga aktörer i att upptäcka och agera vid oro att ett barn utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Stockholms stad kartlade 2024 stadens samtliga orosanmälningar av barn som lett till en utredning. Av studien framkom att socialtjänsten och skolan var de aktörer gjort flest anmälningar avseende oro för att barn och unga var utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.[50]

[49] 19 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).
[50] Stockholms stad (2024). *Socialtjänstrapport 2023:3 – Barn och unga*, s. 10.

3.3.4 Stödmaterial

Jämställdhetsmyndigheten har sammanställt och beskrivit befintligt stödmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck som riktar sig till yrkesverksamma. Sammanställningen är inte fullständig, men ger en bild av vilket praktiskt inriktat material som finns tillgänglig i form av handböcker, metodstöd och annat material från myndigheter och civilsamhällesorganisationer.

Enligt sammanställningen finns det stödmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck riktade till yrkesverksamma. Materialet riktar sig främst till yrkesverksamma inom skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Av drygt 100 stödmaterial från myndigheter riktar sig 17 till yrkesverksamma inom förskolan och skolan. Det finns ett 40-tal stödmaterial från civilsamhällesorganisationer och liknande aktörer och av dessa vänder sig 16 till yrkesverksamma inom förskolan, skolan, inklusive de anpassade skolformerna och elevhälsan.[51]

Enligt Jämställdhetsmyndigheten ger stödmaterialen en god vägledning om upptäckt, varningssignaler och riskfaktorer, medan de ger mer begränsat stöd i hur stöd-, skydds- och behandlingsinsatser mer konkret ska genomföras. Myndigheten menar att det finns en omfattande erfarenhetsbaserad praktik och ett brett stödmaterial att bygga vidare på. Samtidigt behövs ökad samordning, långsiktighet och en koppling mellan vägledning, uppföljning och praktiknära lärande.[52]

Även Skolverket har gjort en behovsinventering av stödmaterial och konstaterar att många skolor har genomfört olika insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck men saknar fortfarande systematik i arbetet. Lärare har varierande förkunskaper och kompetens för att inkludera hedersrelaterat våld och förtryck i undervisningen. Målgruppernas kännedom om Skolverkets olika stöd för arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck är alltför låg. Skolverkets bedömning är att det inte finns behov av något nytt generellt stödmaterial då det redan finns ett omfattande utbud.[53]

[51] Jämställdhetsmyndigheten (2026). *Hedersrelaterat våld och förtryck – Sammanställning av rapporter, stödmaterial och kurslitteratur*. Rapport 2026:9, s. 19.
[52] Ibid. s. 46.
[53] Skolverket (2025). *Stärkt systematiskt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck*. Dnr 2025:3944, s. 13.

3.4 Annan relevant lagstiftning på området

Utöver förskolans, skolans och fritidshemmets roll att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck i de aspekter som beskrivits ovan, finns det specifika regelverk på verksamheternas område som är av betydelse för arbetet. Det är bland annat lagstiftningen mot diskriminering, kränkande behandling och elevers rätt till trygghet och studiero. I detta avsnitt beskriver vi vad skolans uppdrag är inom dessa områden.

3.4.1 Diskriminering är förbjuden inom utbildning

Skolors arbete mot diskriminering regleras i huvudsak i diskrimineringslagen (2008:567). Diskriminering innebär att någon missgynnas eller kränks. Missgynnandet eller kränkningen ska ha samband med någon eller flera av diskrimeringsgrunderna som är kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.[54]

Det finns olika former av diskriminering och två av dessa är trakasserier och sexuella trakasserier. Trakasserier är ett agerande som kränker någons värdighet och som har samband med en eller flera diskrimineringsgrunder. Sexuella trakasserier är ett agerande av sexuell natur som kränker någons värdighet.[55] Sexuella trakasserier kräver inte något samband med en diskrimineringsgrund.

Det är förbjudet för en utbildningsanordnare och personalen att diskriminera barn och elever i verksamheten. Utbildningsanordnaren är den som bedriver en utbildningsverksamhet, till exempel en kommun, en stiftelse, ett kooperativ eller ett bolag. En utbildningsanordnare som får veta att ett barn eller en elev har upplevt sig trakasserad i samband med verksamheten, är skyldig att utreda om trakasserier har ägt rum och, om så är fallet, agera för att trakasserierna ska upphöra.[56] En lärare eller annan personal som får veta att ett barn eller en elev upplever sig ha blivit utsatt för trakasserier i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till rektorn.

Utbildningsanordnaren ska även arbeta för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter för barn och

[54] 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).
[55] 1 kap. 4 § punkt 4 och 5, diskrimineringslagen (2008:567).
[56] 2 kap. 5 och 7 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

elever, så kallade aktiva åtgärder. I aktiva åtgärder ingår ett ansvar för att förebygga och förhindra trakasserier. Arbetet ska göras kontinuerligt och genomföras i fyra steg: undersöka, analysera, åtgärda och följa upp.[57] Skolans skyldighet att aktivt motverka alla tendenser till diskriminering uttrycks också i läroplanerna. Även i förskolans läroplan regleras skyldigheten att aktivt motverka diskriminering.[58]

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har tillsyn över att diskrimineringslagen följs.[59] DO kan fatta tillsynsbeslut som innebär att myndigheten uttalar sig om en verksamhet, exempelvis en utbildningsanordnare, bryter mot diskrimineringslagen.

DO kan även företräda enskilda personer i domstol.[60] Det kan vara fallet om en utbildningsanordnare, som enligt DO gjort sig skyldig till diskriminering, vägrar att betala diskrimineringsersättning när DO begärt det. Domstolen avgör om diskriminering har skett och beslutar om vilken ersättning som utbildningsanordnaren ska betala till den som utsatts för diskriminering. Kraven att arbeta med aktiva åtgärder är sanktionerade med vite. Om en utbildningsanordnare inte kommer till rätta med konstaterade brister i sitt arbete kan DO ansöka om att utbildningsanordnaren ska föreläggas vid vite att fullgöra sina skyldigheter hos Nämnden mot diskriminering.[61]

3.4.2 Kränkande behandling får inte förekomma

Kränkande behandling är ett agerande som utan att vara diskriminering kränker ett barns eller en elevs värdighet. Kränkande behandling får inte förekomma i förskolor, skolor eller andra verksamheter enligt skollagen. Det innebär att barn inte får kränka varandra och att det är förbjudet för personalen och huvudmannen att utsätta barn och elever för kränkande behandling.[62]

Skolan är skyldig att aktivt motverka, informera om, anmäla, utreda och agera mot kränkande behandling. All personal ska aktivt uppmärksamma och motverka kränkande behandling i samband med verksamheten. Personalen är även skyldig att hantera kränkande be-

[57] 3 kap. 1, 2, 16 och 18 §§ diskrimineringslagen (2008:567).
[58] Första avsnittet av grundskolans läroplan om Skolans värdegrund och uppdrag och i det andra avsnittet om Övergripande mål och riktlinjer respektive det första avsnittet om Förskolans värdegrund och uppdrag och i det andra avsnittet om Mål och riktlinjer.
[59] 4 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).
[60] 6 kap. 2 § diskrimineringslagen (2008:567).
[61] 4 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567).
[62] 6 kap. 3 och 9 §§ skollagen (2010:800).

handling. Personal som får veta att ett barn eller en elev upplever sig ha blivit utsatt för allvarlig eller upprepad kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att informera rektorn om detta. Detsamma gäller om personalen får veta att ett barn eller en elev upplever sig ha blivit utsatt för kränkande behandling av någon i personalen.[63]

En rektor som får del av information om kränkande behandling är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda om kränkningarna har ägt rum och, om så är fallet, agera för att de ska upphöra.[64] Det har ingen betydelse vem som har utsatt barnet eller eleven för kränkande behandling. Det kan vara en vuxen, ett barn eller en elev. Särskilda regler gäller om barnet eller eleven upplever sig ha blivit utsatt för kränkningar av någon i personalen. Det krävs ingen avsikt att kränka för att skyldigheten att motverka, informera om, anmäla, utreda och agera mot kränkande behandling ska inträda, skyldigheten gäller oavsett. En förutsättning är dock att kränkningarna har skett i samband med verksamheten.

Huvudmannen är också skyldig att förebygga och förhindra kränkande behandling.[65] Huvudmannen ska se till att det varje år, för varje särskild verksamhet, upprättas en plan mot kränkande behandling. Syftet med planen är att förebygga och förhindra kränkande behandling. Barnen eller eleverna ska medverka när planen tas fram, följs upp och ses över.[66] Det är viktigt att även vårdnadshavare görs delaktiga i detta arbete.[67]

Skyldigheten att aktivt motverka alla tendenser till kränkande behandling uttrycks också i läroplanerna. Även i förskolans läroplan regleras skyldigheten att aktivt motverka kränkande behandling.[68]

Skolinspektionen, och dess fristående myndighetsorgan Barn- och elevombudet (BEO), har tillsyn över åtgärder mot kränkande behandling. Skolinspektionen har även tillsyn över arbetet för trygghet och studiero.

---

[63] 6 kap. 10 § skollagen (2010:800).
[64] 6 kap. 10 § skollagen (2010:800).
[65] 6 kap. 6–7 §§ skollagen (2010:800).
[66] 2 § förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med en plan mot kränkande behandling.
[67] Prop. 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, s. 89.
[68] Till exempel i det första avsnittet av grundskolans läroplan om Skolans värdegrund och uppdrag och andra avsnittet om Övergripande mål och riktlinjer samt i det första avsnittet om Förskolans värdegrund och uppdrag och andra avsnittet om Mål och riktlinjer.

Om Skolinspektionens tillsyn visar att det finns brister i en verksamhet redovisas bristerna i ett beslut. Skolinspektionen kan då ställa krav på åtgärder med bestämda tidsfrister. Huvudmannen ska i så fall sedan redovisa vad som gjorts för att åtgärda bristerna. Om huvudmannen inte har kommit till rätta med bristerna riskerar huvudmannen en sanktion. Det kan handla om exempelvis vitesföreläggande, tillfälligt verksamhetsförbud, verksamhetsförbud för offentlig huvudman, statliga åtgärder för rättelse eller återkallande av godkännande att bedriva fristående skola.

BEO företräder barn och elever objektivt i domstol. Det är fallet när BEO:s utredning visar att ett barn eller en elev utsatts för kränkande behandling och det finns förutsättningar att begära skadestånd från huvudmannen.

3.4.3 Alla elever har rätt till trygghet och studiero

Alla elever har rätt till en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och studiero. Det gäller i princip all verksamhet som anordnas av huvudmannen och som vanligtvis sker under skoldagen. Rätten till en trygg skolmiljö omfattar både den inre och den yttre miljön och omfattar till exempel den verksamhet som sker under skolmåltider och på skolgården under raster.

På varje skola ska det bedrivas ett förebyggande arbete för att skapa trygghet och studiero. Det ska även bedrivas ett arbete för att tryggheten och studieron upprätthålls. Skolverket kan meddela föreskrifter om det förebyggande och upprätthållande arbetet för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.[69] Skolverket har dock inte meddelat några föreskrifter på området.

Reglerna om trygghet och studiero gäller inte förskolan. Barns rätt till en god miljö i förskolan regleras i stället i 8 kap. skollagen.

[69] 15 kap. 5 § skolförordningen (2011:185) och 14 kap. 4 § gymnasieförordningen (2010:2039).

3.5 Särskilt om olika funktioners ansvar inom hedersrelaterat våld och förtryck

3.5.1 Huvudmannen

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen och övriga författningar.[70] Det innebär bland annat att huvudmannen ansvarar för att alla elever har tillgång till elevhälsa i den omfattning som eleverna har rätt till enligt skollagen.[71] Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller olika skolchefer för olika delar av verksamheten.[72]

Huvudmannen ska även se till att all personal i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet. Det är vidare huvudmannens ansvar att personalen som har hand om utbildningen ges möjligheter till kompetensutveckling.[73] Det är till huvudmannen som exempelvis Skolinspektionens beslut riktas och huvudmannen som kan behöva betala skadestånd efter BEO:s beslut.

Även om anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen är personlig, är det ytterst huvudmannens skyldighet att säkerställa att ett ställningstagande görs beträffande anmälningsskyldigheten till socialtjänsten.

3.5.2 Rektor

Rektorn leder och samordnar det pedagogiska arbetet och ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.[74] Rektorn ansvarar även för personalen och för fördelningen av arbetsuppgifter inom ramen för gällande bestämmelser.[75] Det innebär att rektorn beslutar om hur

[70] 2 kap. 8 § skollagen (2010:800).
[71] Skolverket (2026). *Elevhälsa*. https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/elevhalsa. (Hämtat 2026-06-22.)
[72] 2 kap. 8 a § skollagen (2010:800).
[73] 2 kap. 34 a § skollagen (2010:800).
[74] 2 kap. 9 § skollagen (2010:800).
[75] 2 kap. 9–10 §§, 3 kap. 9 §, 5 kap. 5 § och 7 kap. 18 § skollagen (2010:800), 12 kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039), 7 kap. 3 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning samt prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 647–648.

arbetsuppgifter ska organiseras och hur ansvar ska fördelas mellan olika professioner. Fördelningen ska ske så att verksamheten fungerar effektivt och i enlighet med lagens krav.

Rektor inom förskolan ansvarar bland annat för att inkludera arbetet med jämställdhet i det systematiska kvalitetsarbetet. I rektorns uppdrag ingår att förskolans arbete med aktiva åtgärder mot diskriminering och kränkande behandling genomförs och dokumenteras fortlöpande. Rektor inom förskolan ansvarar även för att utveckla formerna för samarbete mellan förskolan och vårdnadshavare och informera dem om förskolans mål och sätt att arbeta.[76]

Rektor inom de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ansvarar bland annat för att utbildningen och undervisningen präglas av ett jämställdhetsperspektiv och organiseras så att eleverna möts och arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet. Rektor inom ovanstående skolformer ansvarar även för att undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver. Det är också rektor som ansvarar för att kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen.

En annan uppgift i rektorns uppdrag är att leda och organisera elevhälsans arbete vid skolenheten.[77] Detta innefattar ett ansvar för att elevhälsans professioner ges förutsättningar att fullgöra sina uppdrag och att deras samlade kompetens används på ett ändamålsenligt sätt.[78] Elevhälsans uppdrag utövas inom ramen för den organisation och ansvarsfördelning som rektorn ansvarar för. Elevhälsan har därför inte ett självständigt ansvar för verksamhetens organisation, utan fullgör sitt uppdrag som en integrerad del av skolans samlade verksamhet.[79] Huvudmannen har samtidigt det övergripande ansvaret för att verksamheten organiseras och bedrivs i enlighet med gällande bestämmelser.[80]

[76] Läroplan för förskolan (Lpfö18), avsnitt 2.8.
[77] 2 kap. 9 och 10 §§ skollagen (2010:800). Jfr SOU 2025:113 *En förbättrad elevhälsa*, s. 168.
[78] Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr22), avsnitt 2.8 *Rektorns ansvar*.
[79] Skolverket och Socialstyrelsen, *Vägledning för elevhälsan* (digital vägledning), avsnitten om rektorns ansvar samt ledning och organisering av elevhälsoarbetet.
[80] Till exempel 2 kap. 9–10 §§ skollagen (2010:800).

3.5.3 Elevhälsan

För elever i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska det finnas en elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser.[81]

Elevhälsans arbete ska i första hand vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevhälsan ska bidra till att skapa miljöer som främjar elevernas hälsa, utveckling och lärande och arbetet ska präglas av ett helhetsperspektiv på elevens situation. Elevhälsans uppdrag ska inte begränsas till enskilda individärenden utan även omfatta ett övergripande arbete på grupp- och organisationsnivå.[82]

Elevhälsan har även en viktig roll i arbetet med enskilda elever. Elevhälsan ska kunna uppmärksamma signaler om att en elev riskerar att fara illa och bidra med sin samlade kompetens i skolans bedömningar av behov av stöd.[83] Den ska fungera som ett kvalificerat stöd till rektor och övrig skolpersonal i frågor som rör elevers hälsa, trygghet och utveckling.[84]

Professioner som ingår i elevhälsan ska bidra med bedömningar, analyser och underlag, medan beslut om åtgärder fattas av rektor eller huvudman inom ramen för gällande regelverk. Personal inom den medicinska elevhälsan ansvarar dock självständigt för medicinska bedömningar. All personal i skolan har en personlig skyldighet att genast göra en anmälan till socialtjänsten vid misstanke om att ett barn far illa.

De medicinska delarna av elevhälsan

De medicinska delarna av elevhälsan omfattar insatser av skolläkare och skolsköterska.[85] Verksamheten utgör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg. För den medicinska elevhälsan gäller de krav som följer av hälso- och sjukvårdslagstiftningen, inklusive bestämmelser om kvalitet, patientsäkerhet och journalföring.

[81] 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).
[82] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 277–278.
[83] Ibid. s. 278.
[84] Ibid. s. 278–279.
[85] 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).

Den medicinska elevhälsan har en särskild roll när det gäller att följa barns och elevers fysiska och psykiska hälsa över tid.[86] Genom hälsobesök och andra återkommande kontakter ges förutsättningar att tidigt uppmärksamma tecken på ohälsa, utsatthet eller andra riskfaktorer i elevens livssituation.

Den medicinska elevhälsans arbete ska, liksom elevhälsan i övrigt, i första hand vara förebyggande och hälsofrämjande på individ-, grupp- och skolenhetsnivå. Verksamheten har också en viktig funktion att identifiera behov av individuella insatser och att uppmärksamma förhållanden som kan påverka elevens hälsa och utveckling. Detta kan innefatta såväl fysiska som psykiska och psykosociala aspekter.

Personal inom den medicinska elevhälsan omfattas av samma anmälningsskyldighet vid oro för att barn far illa som övrig skolpersonal.[87] Det saknas uttryckliga bestämmelser som närmare anger hur den medicinska elevhälsans roll ska förstås i relation till frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll, eller hur denna roll ska samordnas med övriga delar av elevhälsan och skolans ansvar i stort.

Psykologiska insatser

Av Skolverkets och Socialstyrelsens gemensamt framtagna vägledning för elevhälsan framgår att elevhälsans psykologiska insatser i första hand ska fokusera på grupp- och skolenhetsnivå när det gäller elever.[88] I vägledningen framgår vidare att elevhälsans psykologiska insats ska bidra med psykologisk kunskap i det generella hälsofrämjande och förebyggande arbetet på skolan och till att genomföra psykologiska kartläggningar och bedömningar på uppdrag av rektor för att bidra med psykologisk kunskap om elevers förutsättningar för lärande och behov av stöd.

Elevhälsoutredningen har haft i uppdrag att lämna förslag om en förbättrad elevhälsa. De beskriver att de psykologiska insatserna ser olika ut i landets skolor. Det beror dels på att elevernas förutsättningar och behov varierar, dels på att tillgången till psykologer på skolorna

[86] 2 kap. 25 § skollagen (2010:800) och prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 277.
[87] 19 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).
[88] Socialstyrelsen (2026). *Vägledning för elevhälsa*. https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/vagledning-for-elevhalsa/. (Hämtat 2026-05-26.)

varierar. Medan elevhälsans psykologiska insats vid vissa skolor främst arbetar med stressrelaterade frågor, kan arbetet vid andra skolor domineras av närvarofrämjande arbete.[89] Det saknas nationell statistik över hur de psykologiska insatserna i elevhälsan ser ut i praktiken.

Av Skolinspektionens granskning av elevhälsan från 2015 framgår att elever sällan tillfrågas om sitt psykiska mående, utan att elevhälsan framför allt tar in information om elevernas kunskapsresultat, psykosociala situation och medicinska status.[90]

Psykosociala insatser

Skolor ska ha tillgång till kurator för elevhälsans psykosociala insats. Kopplingen mellan skolans psykosociala miljö och trivsel och skolframgång är att den som inte trivs har svårare att lära sig. Barns och ungas situation påverkas också om vårdnadshavare har svårt att tillgodose sina barns behov av trygghet och stöd på grund av till exempel missbruksproblem eller psykisk sjukdom. Vidare påverkas barn och unga av stressen i samhället. Det innebär att elevhälsan, utifrån en helhetssyn på individen och dess svårigheter, ska kunna analysera, förstå och arbeta med sociala processer och problem på individ-, grupp- och organisationsnivå.

I vägledningen för elevhälsan framgår att den psykosociala insatsen syftar till att bidra med psykosociala kunskaper i det generella hälsofrämjande och förebyggande arbetet på skolan, exempelvis inom ramen för skolans arbete med värdegrund och likabehandling. På övergripande nivå kan kuratorn genom handledning och konsultation bidra med psykosocial kompetens i det pedagogiska arbetet. I detta ingår att bidra med kunskap om skydds- och riskfaktorer för elevers lärande, utveckling och hälsa i samverkan med elever, vårdnadshavare och övrig personal.[91] För individer kan den psykosociala insatsen bestå av stödjande samtal med elever relaterade till skolsituationen. Det kan handla om stöd-, motivations- och krissamtal eller samtal som syftar till att bidra med kunskaper om samhällets stödsystem.

[89] SOU 2025:113 Elevhälsoutredningen. *En förbättrad elevhälsa*.
[90] Skolinspektionen (2015). *Elevhälsa – Elevers behov och skolans insatser. Kvalitetsgranskning*. Rapport 2015:05.
[91] Skolverket och Socialstyrelsen (2026). *Vägledning för elevhälsan.* https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/vagledning-for-elevhalsa/. (Hämtat 2026-07-21.)

Kuratorer inom elevhälsan har som regel ingen lagstadgad dokumentationsskyldighet, förutom inom ramen för skolans dokumentationsskyldighet till exempel när det gäller utredning om frånvaro, diskriminering och kränkande behandling. Kuratorer som är legitimerade hälso- och sjukvårdskuratorer är dock skyldiga att föra journal och följa hälso- och sjukvårdslagstiftningen.

Elevhälsoutredningens förslag kan påverka elevhälsans framtida roll

Elevhälsoutredningen har konstaterat att elevhälsan har en central roll i skolans arbete med barns och elevers hälsa, utveckling och lärande, men att denna roll i praktiken präglas av betydande variationer mellan olika huvudmän och skolor. Elevhälsoutredningen menar att elevhälsans arbete i många fall har kommit att bli reaktivt och individinriktat, trots att lagstiftarens intention är att elevhälsan i första hand ska arbeta förebyggande och hälsofrämjande. Enligt Elevhälsoutredningen används elevhälsans resurser ofta sent i processen, när problemen redan har blivit omfattande, snarare än systematiskt och tidigt. Detta bedöms minska elevhälsans möjligheter att bidra till långsiktigt hållbara lösningar för barn och elever.[92]

En central del i Elevhälsoutredningens analys är att elevhälsans uppdrag, även om det är relativt tydligt formulerat på en övergripande nivå i skollagen, lämnar ett stort tolkningsutrymme när det gäller ansvar, arbetssätt och samverkan. Den pekar på att detta tolkningsutrymme bidrar till otydlighet i ansvarsfördelningen, både inom skolan och i relation till andra verksamheter som möter barn och unga, såsom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Elevhälsoutredningen framhåller att elevhälsans olika professioner sammantaget besitter en kompetens som är särskilt betydelsefull för att uppmärksamma komplex problematik hos barn och elever, inklusive psykisk ohälsa, psykosociala svårigheter och andra riskfaktorer i elevens livssituation. Samtidigt konstateras att elevhälsans organisatoriska ställning och faktiska förutsättningar varierar, vilket påverkar möjligheten att arbeta sammanhållet och tvärprofessionellt.

Mot denna bakgrund föreslår Elevhälsoutredningen ett antal åtgärder som syftar till att stärka elevhälsans roll i skolans samlade verk-

[92] SOU 2025:113 Elevhälsoutredningen. *En förbättrad elevhälsa.*

samhet. Förslagen tar sikte på att tydliggöra ansvar, förbättra tillgången till elevhälsans professioner, stärka rektors styrning och skapa bättre förutsättningar för samverkan. Den betonar att elevhälsan behöver vara en integrerad del av skolans organisation och ledning för att kunna bidra effektivt till både förebyggande arbete och hantering av mer komplexa behov hos enskilda elever.

Även om Elevhälsoutredningen berör frågor om trygghet, psykisk ohälsa och social problematik hos barn och elever, innehåller betänkandet inga uttryckliga förslag som särskilt reglerar elevhälsans ansvar när det gäller att uppmärksamma och hantera oro för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Dessa frågor behandlas i huvudsak inom ramen för generella resonemang om elevhälsans förebyggande uppdrag och behovet av samverkan med andra aktörer.

3.6 Stödsystemets uppbyggnad i Sverige

För att ge stöd och skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck, behöver flera olika aktörer, främst skolan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och polisen, samverka runt barnet. Vi beskriver i detta avsnitt några aktörers ansvar inom området, och ett urval av samverkansformer mellan aktörer som används för att stödja utsatta barn.

3.6.1 Ansvar för stöd och skydd för utsatta barn

Socialtjänsten

Socialtjänsten i varje kommun ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialtjänsten ska också främja en allsidig personlighetsutveckling och gynnsam fysisk och social utveckling.[93] Socialtjänsten ska särskilt uppmärksamma barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång och relationer till anhöriga och andra närstående.[94] I arbetet med barn som far illa är socialtjänsten skyldig att samverka med bland annat hälso- och sjukvården, skolan och polisen.

[93] 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).
[94] 6 kap. 7 b § socialtjänstlagen (2025:400).

Det är samma regelverk och bestämmelser som gäller för barn som blivit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck som i övrigt när barn far illa. Socialtjänsten är skyldig att utan dröjsmål inleda en utredning av barn om de bedömer att det finns förhållanden som skulle kunna leda till en åtgärd från socialtjänsten.[95] Har ett barn blivit utsatt för våld ska socialtjänsten genast göra en bedömning om barnet är i behov av omedelbart skydd. Bedömningen ska dokumenteras.[96]

Om en utredning inleds ska socialtjänsten kartlägga behovet av stöd och akut hjälp, våldets karaktär och omfattning, våldets konsekvenser för den våldsutsatta, den våldsutsattas sätt att hantera sin situation, den våldsutsattas nätverk, eventuellt behov av stöd i föräldraskap och behovet av stöd och hjälp på både kort och lång sikt.[97] Finns det misstanke om att ett barn utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck ska en bedömning göras om barnet riskerar att utsättas för ytterligare våld. Socialstyrelsen har tagit fram ett standardiserat bedömningsinstrument som stöd för att göra riskbedömningar.

Rör utredningen ett barn ska vårdnadshavare informeras. Socialtjänsten kan ibland avvakta med att kontakta vårdnadshavare. Det kan till exempel vara vid tillfällen när vårdnadshavare eller familjemedlem är misstänkt för att ha utövat våld mot den utsatta eller om en förundersökning skulle försvåras.[98] Socialtjänsten kan höra ett barn utan vårdnadshavares samtycke, men en bedömning ska göras i varje enskilt fall.

Enligt Socialstyrelsens rekommendationer ska socialtjänsten skyndsamt göra en polisanmälan om det finns misstanke om att brott har begåtts eller begås mot barn eller unga, så länge anmälan inte strider mot barnets bästa.[99] Socialtjänsten kan rådfråga och samråda med polis eller åklagare innan en polisanmälan upprättas eller vårdnadshavare underrättas.

Om utredningen visar på sådana behov kan den utsatta beviljas stöd och insatser. Minderåriga kan få insatser beviljade utifrån socialtjänstlagen. Insatserna är frivilliga och kan ges om det finns samtycke från vårdnadshavare eller barn över 15 år.

[95] 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).
[96] 11 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2025:400).
[97] Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:39) om våld i nära relationer.
[98] JO 2004/05.
[99] Gäller brott enligt 3, 4 eller 6 kap. BrB eller lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Hälso- och sjukvården

Vård ska bedrivas med särskilt beaktande av barnets bästa och vården ska vara av god kvalitet, säker och tillgänglig. För barn och unga betonas vikten av tidig upptäckt av ohälsa och riskfaktorer samt behovet av kontinuitet och trygghet i kontakten med vården.

Hälso- och sjukvårdspersonal har ett ansvar att uppmärksamma fysiska, psykiska och psykosociala förhållanden som kan påverka barnets eller den unges hälsa och utveckling. Detta ansvar omfattar även att vara uppmärksam på tecken på utsatthet, våld, begränsningar eller andra förhållanden som kan innebära att barnet far illa. Ansvaret gäller oavsett i vilken verksamhetsform vården bedrivs och omfattar således även hälso- och sjukvårdspersonal som verkar inom skolans medicinska elevhälsa.

Hälso- och sjukvårdspersonal omfattas av anmälningsskyldigheten vid oro att ett barn far illa.[100] Den gäller även när misstanken grundar sig på uppgifter som framkommit i samtal med barnet eller den unge inom ramen för vårdrelationen. Personal inom hälso- och sjukvården omfattas även av sekretess och tystnadsplikt i syfte att skydda barnets integritet och skapa förutsättningar för förtroendefulla kontakter mellan barnet och vårdpersonalen.[101] Sekretessreglerna begränsar möjligheten till informationsdelning med andra aktörer men hindrar inte att anmälningsskyldigheten fullgörs.

Kunskap om våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, ingår i dag i examensmålen för flera av de yrkesutbildningar som är relevanta för elevhälsans professioner. Detta innebär att personal inom den medicinska elevhälsan, liksom andra professioner inom elevhälsan, i sin grundutbildning förväntas ha tillägnat sig grundläggande kunskap om våldets uttryck, konsekvenser och om samhällets ansvar vid misstanke om utsatthet.

Hälso- och sjukvårdspersonal ska även medverka till nödvändig samverkan med andra verksamheter när det krävs för att tillgodose barnets eller den unges behov av vård, omsorg eller stöd. För barn och unga innebär detta bland annat samverkan med socialtjänsten och skolan, inom ramen för respektive verksamhets ansvar och gällande sekretessregler.

[100] 19 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).
[101] Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och patientsäkerhetslagen (2010:659).

Hälso- och sjukvårdspersonal, inklusive personal inom den medicinska elevhälsan, har därför ett ansvar att uppmärksamma och agera vid tecken på ohälsa eller utsatthet hos barn och unga. De ska även fullgöra anmälningsskyldigheten samt bidra till samverkan, samtidigt som barnets integritet och rättssäkerhet värnas.

Polisen

Om det finns brådskande och allvarliga misstankar om att ett barn eller en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck ska förskolan, skolan eller socialtjänsten göra en polisanmälan. Rektor är, under vissa förutsättningar, skyldig att polisanmäla om ett misstänkt brott har begåtts i samband med skolans verksamhet. Rektor ska lämna vissa uppgifter om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Uppgifter ska också lämnas utan föregående begäran till Polismyndigheten, om rektorn bedömer att uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten.[102]

Polis eller åklagare bedömer vilka möjligheter som finns att utreda det misstänkta brottet och om en förundersökning ska inledas. Om det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats, påbörjas en utredning med förhör med målsägande, vittnen och misstänkta. Polisen kan även samarbeta med skolpersonal, personal inom socialtjänsten och ibland med personal vid skyddat boende. Saknas det tillräckliga bevis ska en förundersökning läggas ned.

Polisen har ett särskilt nationellt kompetensnätverk mot hedersrelaterade brott. Nätverket består av cirka 150 kontaktpersoner med specialistkompetens inom området som är placerade i varje polisområde. Polisen har också brottsoffersamordnare som arbetar med brottsofferstödjande verksamhet och samarbetar dessutom med ideella organisationer såsom kvinno- och tjejjourer på flera platser i landet.

[102] 7 § lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Länsstyrelserna och regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck

För länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor ska det vid varje länsstyrelse finnas en särskild samordningsfunktion för frågor om bland annat hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelserna ska etablera regionala resurscentrum för att främja specialiserat och likvärdigt stöd i hela landet för de som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Regionala resurscentrum är också forum för samverkan mellan socialtjänsten, hälso- och sjukvården, skolväsendet, polisen med flera. Länsstyrelsernas och regionala resurscentrums roll och ansvar beskrivs i avsnitt 8.6.

Civilsamhället

Civilsamhället har en viktig roll att genom samverkan med socialtjänsten, skolan och polisen bidra till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Civilsamhället kan till exempel fungera som en bro mellan utsatta individer och myndigheter, erbjuda stöd och bedriva ett förebyggande arbete. De ska dock inte ersätta myndigheternas lagstadgade ansvar. Civilsamhällets roll beskrivs i avsnitt 7.9.

3.6.2 Olika samverkansformer för att stödja utsatta barn och unga

Samordnad individuell plan

Samordnad individuell plan infördes för att stärka samordningen

Samordnad individuell plan (SIP) infördes 2010 efter att Psykiatrisamordningen konstaterade att brister i samordningen mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården var ett återkommande problem, särskilt för personer med psykisk ohälsa och andra komplexa behov. Ansvarsfördelningen mellan huvudmännen var i många fall otydlig och det förekom att olika aktörer gjorde parallella bedömningar utan tillräcklig samordning. Syftet med regleringen var därmed att stärka samordningen mellan olika verksamheter och säkerställa att den enskilde får ett mer sammanhållet stöd. I förarbetena framhöll regeringen

också att planeringen av insatser ska ske tillsammans med den enskilde, vilket stärker den enskildes inflytande över de insatser som ges.

En samordnad individuell plan ska upprättas när en person har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården, om det behövs för att den enskildes behov ska kunna tillgodoses.[103] Samordnad individuell plan är ett komplement till socialtjänstens förebyggande arbete och till de insatser som kan ges utan individuell behovsprövning. Arbetet med planen ska inledas utan dröjsmål när behovet uppmärksammas.

Av planen ska det framgå vilka insatser som behövs, vilka insatser respektive huvudman ska svara för, vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller regionen samt vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen. Planen ska upprättas tillsammans med den enskilde och, när det är lämpligt, även tillsammans med närstående. Kommunen och regionen har ett gemensamt ansvar att samordna sina insatser när den enskilde har behov av stöd från båda verksamheterna.

Arbetet med planen bygger på frivillighet och förutsätter den enskildes deltagande. En individuell plan ska därför endast upprättas om den enskilde samtycker till detta. Uppgifter om den enskildes personliga förhållanden omfattas normalt av sekretess inom både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. För att uppgifter ska kunna delas mellan olika verksamheter krävs den enskildes samtycke. Som huvudregel är det vårdnadshavare som företräder barnet. I vissa situationer kan ett barn själv samtycka till att uppgifter lämnas och till att en plan upprättas, om barnet bedöms ha tillräcklig mognad för att förstå innebörden av samtycket. Frågan om mognadsbedömning aktualiseras särskilt i situationer där det kan finnas skäl att begränsa vårdnadshavares insyn, exempelvis när ett barn kan vara utsatt för till exempel hedersrelaterat våld eller förtryck eller annan allvarlig utsatthet i familjen. För yngre barn, som inte själva kan lämna ett informerat samtycke, innebär detta att en individuell plan i vissa fall inte är ett lämpligt verktyg för samordning av insatser. Om en individuell plan inte är lämplig för yngre barn eller när det finns skäl att begränsa vårdnadshavares insyn får samverkan ske på andra sätt. Det kan ske inom ramen för socialtjänstens ansvar att utreda och vidta åtgärder när barn far illa samt genom andra former av samarbete mellan berörda verksamheter.

[103] Bestämmelser om SIP finns i 10 kap. 8–9 §§ socialtjänstlagen (2025:400) och i 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Enligt den nya socialtjänstlagen finns utökade möjligheter att ge insatser utan individuell behovsprövning, vilket kan underlätta tidiga stödinsatser till barn och unga. Denna utveckling skapar förbättrade förutsättningar för samverkan mellan socialtjänsten och förskolan eller skolan, exempelvis inom ramen för arbetssätt som skolsociala team eller andra tidiga samverkansinsatser.

Förskolan och skolans roll i arbetet med individuell plan

Förskolan och skolan omfattas inte av den lagstadgade skyldigheten att upprätta en individuell plan. Den skyldigheten gäller endast socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Samtidigt kan andra aktörer delta i arbetet med planen när det finns behov av samordning kring ett barn eller en ungdom.

I många kommuner och regioner har det träffats lokala eller regionala överenskommelser om samverkan kring barn och unga. I sådana överenskommelser regleras ofta hur arbetet med individuella planer ska gå till och vilka verksamheter som kan delta i arbetet. I vissa kommuner har det också beslutats att förskolan och skolan ska kunna ta initiativ till att en individuell plan upprättas när det bedömts att ett barn behöver samordnade insatser.[104]

Det förekommer också att förskole- eller skolpersonal, exempelvis personal inom elevhälsan, deltar i möten där en individuell plan tas fram tillsammans med socialtjänsten, hälso- och sjukvården och barnets vårdnadshavare. Planen kan då fungera som ett verktyg för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika verksamheter och för att samordna de insatser som ges till barnet eller eleven.

Utvärdering av metoden

Samordnad individuell plan har följts upp i flera utvärderingar sedan bestämmelsen infördes. Riksdagens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet har konstaterat att arbetet med planerna har kommit olika långt i olika delar av landet. Kunskapen om bestämmelsen varierar mellan verksamheter och det saknas en samlad bild av hur ofta individuella planer upprättas.

[104] Se t.ex. Uppdrag psykisk hälsa (2026). *SIP för barn*. https://www.uppdragpsykiskhalsa.se/sip-for-barn/. (Hämtat 2026-06-23.)

Även Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har pekat på att individuella planer inte alltid används trots att det finns ett behov. Myndigheten konstaterar att olika aktörer ibland har skilda uppfattningar om när en plan bör upprättas och vem som bör ta initiativ till arbetet. Bristande rutiner och otydlig ansvarsfördelning kan i vissa fall leda till att insatser inte samordnas på ett ändamålsenligt sätt.

Socialstyrelsen har i sin uppföljning av arbetet med individuella planer också uppmärksammat att användningen varierar mellan olika delar av landet och mellan olika verksamhetsområden. Samtidigt framhåller myndigheten att en individuell plan, när den används på ett strukturerat sätt, kan bidra till bättre samordning av insatser och till en tydligare ansvarsfördelning mellan olika aktörer.

Flera utvärderingar har konstaterat att arbetet med samordnade individuella planer ofta uppskattas av både verksamheter och enskilda när det fungerar väl. Genom att berörda aktörer samlas kring en gemensam plan kan insatser samordnas mer effektivt och den enskilde ges en bättre överblick över vilka insatser som ges och vem som ansvarar för dem.

Sammantaget ger utvärderingarna en bild av att individuella planer kan vara ett viktigt verktyg för samordning mellan olika verksamheter, men att tillämpningen i praktiken är ojämn och i stor utsträckning beroende av lokala rutiner och enskilda verksamheters initiativ.

Skolsociala team

Skolsociala team ska öka trygghet och studiero

Skolsociala team är en tvärprofessionell samverkansgrupp bestående av personal från skolan och socialtjänsten. Skolsociala team arbetar för att stärka förutsättningarna för elever att uppnå målen med utbildningen, skapa en lugn och trygg skolmiljö, öka elevers närvaro i skolan och ge stöd för att bryta en ogynnsam utveckling. Teamen kan inrättas och drivas av kommuner och skolhuvudmän på eget initiativ, utan statliga medel, men kan också finansieras delvis genom statsbidrag.[105] Syftet med skolsociala team är att underlätta ett förebyggande och tidigt samarbete mellan skolan och socialtjänsten, så att socialtjänsten kan arbeta tillitsskapande i ett tidigt skede och bidra till

[105] Förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team.

att elever med behov av stöd bättre klarar sin skolgång.[106] Skolsociala team förekommer med olika organisatorisk utformning, finansiering och inriktning.

Enligt Socialstyrelsens och Skolverkets rapportering om skolsociala team har kommunerna valt i huvudsak tre olika sätt att organisera verksamheten. En form är tvärprofessionella team som består av representanter från skolan och socialtjänsten och som riktar sig till en viss åldersgrupp, vissa skolor eller utgår från en viss nivå av frånvaro. En annan form är samverkansforum som består av representanter för olika verksamheter såsom socialtjänsten, inklusive LSS-verksamheten, skolan, primärvården och habiliteringen. Den tredje formen är kvalitetsstrategier som består av representanter från utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen på övergripande strategisk nivå och som framför allt arbetar med generella insatser och handledning av personal inom skolan och socialtjänsten.

Statsbidraget för skolsociala team lämnas till huvudmän för grundskola och gymnasieskola för kostnader som avser personalkostnader inom skolsociala team. Ett motsvarande belopp lämnas till kommuner för kostnader för personal från socialtjänsten som medverkar i teamet.

Skolsociala team ska bestå av en grupp med minst två årsarbetskrafter, där minst en årsarbetskraft utgörs av skolpersonal med relevant utbildning inom psykosocialt arbete och minst en årsarbetskraft utgörs av personal från socialtjänsten med socionomexamen eller motsvarande utbildning. Statsbidraget lämnas för ett kalenderår i sänder och kan användas till kostnader för heltids- eller deltidsanställningar.

Regeringen har successivt förstärkt satsningen på skolsociala team. När systemet infördes år 2023 var utgångspunkten ett bidrag om 75 miljoner kronor. För 2024 och 2025 har satsningen uppgått till cirka 250 miljoner kronor per år och regeringen avser att ytterligare förstärka och förlänga satsningen, med anslag som uppgår till totalt cirka 400 miljoner kronor per år under kommande år.[107]

Skolsociala teams verksamhet har vuxit snabbt. Av landets 290 kommuner har 228 deltagit i satsningen. Antalet skolenheter som omfat-

[106] Förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team.
[107] Skolverket (2026). *Stort intresse för skolsociala team*. https://www.skolverket.se/om-skolverket/nyheter-och-pressmeddelanden/nyheter/nyheter/2025-10-15-stort-intresse-for-skolsociala-team. (Hämtat 2026-06-22.)

tats av teamens arbete ökade från 855 år 2023 till 2 138 år 2025.[108] Den statistik som finns om skolsociala team avser huvudsakligen verksamhet som finansieras genom statsbidrag. Uppgifterna ger därmed inte en fullständig bild av samtliga former av skolsocial samverkan som förekommer i landet.

Det har, parallellt med fördelningen av statsbidrag, getts uppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen att stödja skolhuvudmän och socialtjänst i att inrätta, organisera och följa upp arbetet med skolsociala team. Uppdragen syftar till att skapa hållbar samverkan och kunskapsutbyte om arbetssätt och resultat. Skolverket och Socialstyrelsen fick senast i december 2025 i uppdrag att fortsatt stödja, kartlägga och följa upp satsningen på skolsociala team. Stödet ska också omfatta arbete som eventuellt utförs i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan. Skolverket och Socialstyrelsen har också tagit fram ett gemensamt stödmaterial om skolfrånvaro som har publicerats på myndigheternas webbplatser vid årsskiftet 2025/26.[109] Stödet vänder sig till alla inom skolan och socialtjänsten som är involverade i arbetet med skolsociala team.

Skolsociala team har visat på positiva effekter för samverkan

Skolverket och Socialstyrelsen har redovisat erfarenheter från försöksverksamheten.[110] En central slutsats är att skolsociala team kan utgöra ett viktigt stöd för skolor i arbetet med elever som har omfattande frånvaro, riskerar skolavbrott eller befinner sig i komplexa sociala situationer. Teamen har i flera fall bidragit till tidigare upptäckt av problem, förbättrad dialog med vårdnadshavare och en mer sammanhållen hantering av ärenden där både skolan och socialtjänsten är involverade.

Samtidigt verkar skolsociala team ofta hamna i ett otydligt ansvarsläge. Gränsdragningen mellan skolans ansvar, elevhälsans uppdrag och socialtjänstens mandat upplevs som oklar, både av personal i teamen och av berörda verksamheter. Detta gäller särskilt i ärenden där elevernas skolsvårigheter har samband med problem i hemmiljön, såsom

[108] Skolverket (2026). *Stort intresse för skolsociala team*. https://www.skolverket.se/om-skolverket/nyheter-och-pressmeddelanden/nyheter/nyheter/2025-10-15-stort-intresse-for-skolsociala-team. (Hämtat 2026-06-22.)
[109] Skolverket och Socialstyrelsen (2026). *Att arbeta tillsammans kring skolfrånvaro*. Art.nr 2026-1-10032.
[110] Skolverket (2025). *I gränslandet mellan skolan och socialtjänsten.* Dnr 2023:2063.

omsorgsbrist, psykisk ohälsa hos vårdnadshavare eller olika former av kontroll och begränsningar.

Teamens uppdrag och arbetssätt varierar betydligt mellan kommuner. I vissa fall har teamen haft ett tydligt förebyggande fokus, medan de i andra fall kommit att användas mer operativt eller som en ersättning för ordinarie strukturer inom elevhälsan eller socialtjänsten. Denna variation bedöms i hög grad bero på avsaknaden av en tydlig nationell reglering av målgrupp, uppdrag och gränser för teamens arbete.

Skolsociala team möter ofta elever vars svårigheter är kopplade till komplexa familjesituationer, men teamen saknar tydligt mandat att agera i ärenden där det finns misstanke om våld eller andra former av allvarlig utsatthet. Detta har lett till försiktighet eller osäkerhet kring när och hur socialtjänsten ska involveras, samt till oklarhet kring olika verksamheters ansvar.

Samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritidssektor (SSPF)

Samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritidssektor (till exempel fritidsgårdar, ungdomens hus och aktörer inom civilsamhället) brukar förkortas SSPF. Syftet med samverkansformen är att genom tidiga och samordnade insatser fånga upp barn som riskerar att hamna i kriminalitet eller annat normbrytande beteende. Arbetet är knutet till kommunernas ansvar att arbeta brottsförebyggande.[111] Målgruppen för SSPF är barn under 18 år, men insatser kan även riktas mot unga vuxna. SSPF bedrevs år 2025 i cirka 220 kommuner.

SSPF kan bli aktuellt när någon av de samverkande aktörerna har fattat misstanke om att ett barn använder droger, har börjat begå brott eller har kontakter med kriminella. Efter samtycke från barnet och/eller vårdnadshavare upprättas en åtgärdsplan utifrån barnet behov och situation. En SSPF-koordinator samordnar åtgärderna kring barnet. Utöver representanter från skolan, socialtjänsten, polisen och fritidssektorn, kan även andra aktörer tillkomma i samverkan kring barnet, till exempel hälso- och sjukvården, habiliteringen, civilsamhället eller personer som är viktiga för barnet.[112]

[111] Lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.
[112] Brå (2026). *SSPF Samverkansformen skola, socialtjänst, polis och fritid*. Art.nr 2026-2-10038, s. 5 och 8.

I våra möten med representanter från Polismyndigheten har framkommit att det förekommer att SSPF-möten används för att på en generell nivå diskutera hedersrelaterat våld och förtryck. Dialogen har inte skett i syfte att dela uppgifter på individnivå, utan att ge berörda aktörer kunskapsstöd om hur hedersrelaterat våld och förtryck kan motverkas. En annan positiv sidoeffekt av samverkansformen är att de som ingår i samverkan får direkta kontaktvägar till övriga myndigheter i de fall en oros- eller polisanmälan om hedersrelaterat våld och förtryck blir aktuell.[113]

Barnahus

Barnahus är en samverkansform där Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och Rättsmedicinalverket samverkar för att utreda brott mot barn under 18 år. Genom ett barnahus får barnet komma till en trygg och barnvänlig plats i stället för att slussas runt mellan olika myndigheter. Barnahus finns i 222 kommuner.

Genom samverkan inom barnahus kan myndigheter säkerställa att förundersökningar görs med barnets behov i centrum, men också att barnets och vårdnadshavares behov av stöd och behandling tillgodoses. Polisen kan hålla förhör med barnet, barnläkare göra rättsmedicinska undersökningar, psykologer ge krisstöd och socialtjänsten bedöma behov av skydd.

Barnahus regleras huvudsakligen genom lokala samverkansavtal mellan kommuner, regioner, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Verksamheten styrs av lagkrav som barnkonventionen, socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och rättegångsbalken för att trygga det utsatta barnets rättigheter. Det finns inga nationella detaljföreskrifter.

Utredning av hedersrelaterad brottslighet ingår i barnahusens uppgifter enligt Polismyndighetens nationella riktlinjer.[114] Barnafrid, Linköpings universitet, har haft i uppdrag av regeringen att genomföra utbildningsinsatser för barnahus om hedersrelaterat våld och förtryck och uttrycksformer som till exempel barnäktenskap, tvångs-

[113] Bland annat möte med Polismyndigheten i Uppsala 2025-11-05.
[114] Rikspolisstyrelsen (2009). *Delredovisning av regeringsuppdrag avseende gemensamma nationella riktlinjer kring barn som misstänks vara utsatta för brott och kriterier för landets barnahus*. Dnr POA428-6530/08.

äktenskap och könsstympning. Linköpings universitet har inom ramen för uppdraget spridit erfarenheter om utredningsarbetet av hedersrelaterad brottslighet vid barnahusverksamheter.[115]

3.6.3 Stöd och vägledningar för samverkan kring barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck

Socialstyrelsen anger i flera föreskrifter och vägledningar att hälso- och sjukvårdspersonal ska uppmärksamma tecken på våld och annan utsatthet hos barn och unga. I vägledningen om våld i nära relationer framhålls att hälso- och sjukvården, inklusive verksamheter som möter barn i ett tidigt skede, har en central roll i att identifiera riskfaktorer, ställa frågor om våld och agera när oro uppstår. Socialstyrelsen lyfter särskilt fram att våld och kontroll kan ta sig olika uttryck och att personal behöver ha kunskap om även mer subtila former av begränsningar och utsatthet.

Skolverket och Socialstyrelsen framhåller i vägledningen för elevhälsan att elevhälsan ska bidra med sin samlade kompetens i arbetet med att främja elevers hälsa, utveckling och lärande. Vägledningen betonar också elevhälsans betydelse när det finns oro för en elevs situation eller tecken på att eleven far illa. Elevhälsan ska då bidra med sin kompetens i skolans bedömningar och i arbetet med att identifiera behov av stöd och andra åtgärder.[116] Skolverket har vidare i material om skolans ansvar för anmälningsskyldigheten tydliggjort att skyldigheten gäller all personal i skolan. Det inkluderar elevhälsans professioner, och anmälan till socialtjänsten ska göras vid misstanke om att ett barn far illa, även när uppgifterna rör förhållanden utanför skolan. Av vägledningen framgår också att skolan inte ska avvakta med anmälan i syfte att först utreda eller klarlägga situationen.

När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck har både Socialstyrelsen och Skolverket i sina respektive kunskapsstöd lyft fram vikten av särskild uppmärksamhet på normstyrd kontroll, begränsningar av barns och ungas handlingsutrymme samt rädsla för konsekvenser av att berätta. Det framhålls att elevhälsans professioner, genom återkommande kontakter och förtroendefulla samtal, kan ha särskilt goda förutsättningar att uppmärksamma sådana förhållanden.

[115] Se bland annat Regeringsbeslut 2018-06-28 *Uppdrag om att stärka barnahusens kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck.* Dnr S2018/03927/JÄM.
[116] Skolverket och Socialstyrelsen (2016). *Vägledning för elevhälsan*.

3.6.4 Stödinsatser finansieras till viss del av statsbidrag

Skolan finansieras av kommunalskatt och av generella och riktade statsbidrag. Sedan 2025 kan kommuner, regioner och kommunalförbund söka statsbidrag i syfte att stärka och utveckla arbetet bland annat mot hedersrelaterat våld och förtryck. Några av de statsbidrag som är aktuella för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck beskrivs bland annat i avsnitt 7.5, 7.9, 8.5 och 8.6.

3.7 Stödsystemets uppbyggnad i de nordiska länderna

Vi ska enligt direktiven analysera hur ett individuellt anpassat stödsystem kan utformas för barn och elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck samt andra likvärdiga kränkningar med koppling till kön, sexuell läggning eller könsidentitet. Direktiven anger även att relevanta erfarenheter från andra länder ska beaktas, exempelvis från Norge.

I detta avsnitt redovisas en översiktlig genomgång av regleringarna i de andra nordiska länderna inom området hedersrelaterat våld och förtryck. Där individuellt anpassade stödsystem förekommer, beskrivs dessa med fokus på övergripande struktur, innehåll och tillämpning. Syftet är att identifiera lärdomar och goda exempel som kan bidra till utformningen av ett effektivt och rättssäkert stödsystem anpassat till en svensk kontext.

3.7.1 Norge

I Norge finns ett nationellt inrättat individuellt stödsystem i skolan för elever som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och negativ social kontroll. Systemet består av flera olika insatser som samverkar med varandra.

I Norge används utöver hedersrelaterat våld även begreppet ”negativ social kontroll”. Det är ett samlingsbegrepp som omfattar press, övervakning, hot eller tvång som systematiskt begränsar en persons livsutveckling eller systematiskt begränsar personen eller upprepade

gånger hindrar personen från att fatta självständiga beslut om sitt eget liv och sin framtid.[117]

Exempel på lagstiftning

I Norge faller ärenden som rör negativ social kontroll och hedersrelaterat våld inom den generella strafflagstiftningen. Relevant lagstiftning omfattar bestämmelser om olaga tvång, brott mot äktenskapslagen (barnäktenskap), tvångsäktenskap, frihetsberövande, våld i nära relationer och könsstympning.

Barnäktenskap och tvångsäktenskap är undantagna från kravet på dubbel straffbarhet. Det räcker således att barnäktenskap och tvångsäktenskap är olagligt i Norge, det behöver inte vara olagligt också i det land där handlingen utfördes.

För att förhindra att barn lämnas kvar utomlands och för att underlätta deras återvändande till Norge infördes ändringar i passlagen 2019. Samma år ändrades ”folketrygdkloven”[118] genom att det infördes ett krav på bosättning och vistelse i Norge för att ha rätt till bidrag för make/maka och barn. Syftet med ändringarna var att minska export av välfärdsförmåner och att minska offentligt stöd till föräldrar som skickar sina barn till länder där de riskerar att utsättas för tvång eller bristande omsorg.[119]

Föräldraansvar och barns rätt till delaktighet är också reglerat, liksom barns rätt till skydd mot allvarligt bristande omsorg.[120]

Kommuner har ett särskilt ansvar för medborgare i behov av stöd och ska bistå i ärenden där det förekommer hedersvåld eller negativ social kontroll.[121] I likhet med övriga nordiska länder har Norge tillträtt den så kallade Istanbulkonventionen om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.[122]

---

[117] Justis- og beredskapsdepartementet och Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2026). *Bekjempelse av negativ sosial kontroll og æresmotivert vold i Norge*. https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring-og-integrering/innsikt/negativ-sosial-kontroll-og-aresrelatert-vold/id2343479/. (Hämtat 2026-06-22.)
[118] Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19), Nordisk Ministerråd (2020). *Kortlægning – Strategier og initiativer til forebyggelse af negativ social kontrol og æresrelateret vold i de nordiske lande*. Rapport Nord 2020:041.
[119] Ibid.
[120] Lov om barn og foreldre, Lov om barneverntjenester.
[121] Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.
[122] Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, Istanbul den 11 maj 2011.

Kompetensteamet mot negativ social kontroll och hedersrelaterat våld

När det specifikt gäller stödsystem inom skolväsendet för barn och elever som utsätts för negativ social kontroll eller hedersrelaterat våld, utgör Kompetensteamet mot negativ social kontroll och hedersrelaterat våld en central funktion. Teamet är ett tvärsektoriellt expertorgan som samordnas av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) och bemannas av representanter från flera nationella direktorat. Kompetensteamet bistår skolor och andra aktörer i enskilda ärenden som rör negativ social kontroll och hedersrelaterat våld. Stödet riktar sig både till yrkesverksamma och till utsatta individer, och omfattar även samordning med andra myndigheter.

Målgruppen för det individuella stödet är i huvudsak offentligt anställda som i sitt arbete möter personer utsatta för negativ social kontroll eller hedersrelaterat våld och som är i behov av rådgivning eller vägledning. Kompetensteamet ansvarar även för att fördela platser i ett nationellt boende- och stöderbjudande för personer över 18 år som är utsatta för hedersrelaterat våld. Därtill har teamet hand om ett ersättningssystem som kan täcka kostnader för hemresa för personer som befinner sig utomlands mot sin vilja, samt samordnar mottagandet i Norge. Kompetensteamet samordnar också särskilt utsända vid vissa norska ambassader i utlandet som arbetar med hedersrelaterat våld och förtryck.[123]

Vid utgången av 2025 bestod Kompetensteamet av medarbetare från sju olika direktorat:

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
- Politidirektoratet (POD)
- Utlendingsdirektoratet (UDI)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)
- Utdanningsdirektoratet (Udir)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
- Helsedirektoratet (Hdir).

[123] Bufdir (2026). *Årsrapport 2025 De særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold*.

Eftersom teamet består av medarbetare från olika myndigheter verkar det inom flera regelverk och samhällsuppdrag. Arbetet sker dock i nära samverkan med en gemensam målgrupp i fokus. Under senare år har särskild vikt lagts vid kompetenshöjande insatser samt att öka kännedomen om det stöd som erbjuds via Kompetensteamet.[124]

Under 2025 hanterade Kompetensteamet 1 308 enskilda ärenden. De vanligaste problemområdena rörde hot och våld, ofrivillig vistelse utomlands och negativ social kontroll. Ärenden som rörde tvångsäktenskap, könsstympning och barnäktenskap förekom i mindre omfattning. Antalet ärenden har minskat med 43 ärenden sedan 2024 efter flera år av stora ökningar av antalet ärenden. Knappt hälften av ärendena hos Kompetensteamet och mångfaldsrådgivarna rörde barn under 18 år.[125]

Mångfaldsrådgivare

Integrerings- och mångfaldsdirektoratet (IMDi) införde 2008 så kallade mångfaldsrådgivare (tidigare kallat minoritetsrådgivare), som är anställda vid utvalda högstadieskolor, gymnasieskolor och vuxenutbildningscenter. Mångfaldsrådgivarna är anställda av IMDi, men har sin arbetsplats på skolorna. Under 2025 fanns det totalt 69 mångfaldsrådgivare. De finns i de största städerna och varje fylke (motsvarande kommun) har minst en mångfaldsrådgivare anställd. Mångfaldsrådgivarnas mandat och det problemområde som de arbetar med har förändrats något över tid. När verksamheten startade var deras mandat kopplat till förebyggande arbete och stöd i samband med tvångsäktenskap samt att motverka avhopp från skolan. Anledningen till att mångfaldsrådgivarna skulle arbeta med skolavhoppsproblematik grundade sig i att utbildning kan bidra till självständighet och att problem med tvångsäktenskap ofta påverkar skolgången.[126]

Enligt uppgifter till utredningen sker val av skola för placering av mångfaldsrådgivare efter en behovsbedömning av IMDi i samråd med kommunen där mångfaldsrådgivaren kommer att arbeta.

---

[124] Bufdir (2026). *Årsrapport 2025 De særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold*.
[125] Ibid.
[126] Five Aarset, M., Smette, I., Bruland, S. (2024). *Mangfoldsrådgivere i ungdomsskoler og voksenopplæringssentre. Fungerer det etter hensikten?* OsloMet – storbyuniversitetet.

Mångfaldsrådgivarnas uppdrag

Mångfaldsrådgivarnas uppdrag omfattar att ge råd och vägledning till elever som riskerar att utsättas för eller är utsatta för hedersrelaterat våld och negativ social kontroll och att ha uppföljande samtal. Insatserna riktar sig i första hand till elever vid den skola där rådgivaren är anställd, men kan även omfatta elever vid närliggande skolor vid behov.

Under 2024 utvidgades mångfaldsrådgivarnas uppdrag. Utöver arbetet mot negativ social kontroll och hedersrelaterat våld informerar rådgivarna unga om relevanta stödinsatser och tjänster kopplade till frågor om kön och sexualitet, rasism och diskriminering.

Mångfaldsrådgivarna arbetar även förebyggande och bidrar till att höja kompetensen hos skolpersonal och andra yrkesverksamma inom offentlig verksamhet. De har ett nära samarbete med skolans elevhälsa och ska även bidra till ett samordnat arbete mellan skolan och lokala stödverksamheter i enskilda ärenden.

En del av uppdraget är att medverka i framtagandet och vidareutvecklingen av rutiner inom skolans verksamhet för att förebygga och hantera negativ social kontroll, tvångsäktenskap, hedersrelaterat våld och könsstympning.

Rådgivarna har också i uppgift att sprida kunskap om att det finns särskilt utsända för integrationsfrågor samt om Kompetensteamet mot negativ social kontroll och hedersrelaterat våld, till relevanta målgrupper.

Utöver skolpersonal kan även personal inom lokala flyktingmottagningar, Arbetsförmedlingen, vuxenutbildningsinstitutioner och andra stödverksamheter vända sig till mångfaldsrådgivaren i sitt län eller sin kommun för att stärka sin kompetens i frågor som rör negativ social kontroll, tvångsäktenskap och könsstympning. Mångfaldsrådgivaren kan också fungera som samarbetspartner vid lokala seminarier eller i arbetet med att ta fram rutiner inom dessa områden.[127]

Vilka kontaktar mångfaldsrådgivarna?

Den största gruppen som kontaktade mångfaldsrådgivarna under 2025 utgjordes av skolpersonal, med totalt 557 ärenden. Det rörde sig främst om personal vid den skola där rådgivaren är placerad, men

[127] Bufdir (2026). *Årsrapport 2025 De særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold*.

även personal från andra skolor i närområdet sökte råd och vägledning i ärenden där oro fanns kring en elev. En första kontakt från en skola leder ofta till att rådgivaren senare har direkta samtal och uppföljning med den individ som är föremål för oron. Mångfaldsrådgivare kan även hänvisa ärenden vidare till kollegor inom teamet.

Den näst största gruppen som tog kontakt var utsatta individer själva, med 174 ärenden under 2025. Vänner och skolkamrater till utsatta personer stod för 23 ärenden. Skolhälsovården kontaktade mångfaldsrådgivarna i 107 ärenden, medan övriga hälso- och sjukvårdsinstanser stod för 31 ärenden.[128]

Det finns en stor spridning i de utsatta personernas ursprungsländer. Under 2025 hade de individer som var i kontakt med Kompetensteamet en bakgrund i 63 länder, hos mångfaldsrådgivarna i 83 länder och hos specialutsända för Norge i utlandet i 23 länder. De vanligast förekommande ursprungsländerna var Syrien, Pakistan, Somalia, Afghanistan och Irak.[129]

Hos mångfaldsrådgivarna dominerade ärenden som rörde negativ social kontroll. Kompetensteamet rapporterade för 2025 en tydlig ökning av ärenden om ofrivillig vistelse utomlands. Denna ökning bedöms hänga samman med att UDI förstärkt sin representation med ytterligare en resurs under 2025 och därmed har större kapacitet att vägleda i ärenden.

Uppföljning av pilotprojekt

Under läsåren 2021/22, 2022/23 och 2023/24 genomfördes tre pilotprojekt med mångfaldsrådgivare vid vissa högstadieskolor och gymnasieskolor. Under hösten 2023 beslutades att verksamheten skulle fortsätta vid vissa högstadieskolor och, i viss utsträckning, vid vuxenutbildningscenter.

I samband med utvärderingen av pilotprojekten lyftes frågor om hur verksamheten kommuniceras externt och hur mångfaldsrådgivarna i praktiken utformar sitt arbete. Vid högstadieskolor fungerar rådgivarna i stor utsträckning som ett socialt stöd med ett brett uppdrag. Inom vuxenutbildningen har uppdraget i högre grad handlat om att

[128] Bufdir (2026). *Årsrapport 2025 De særskilte tjenestene mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold*.
[129] Ibid.

hjälpa personer att orientera sig inom det övriga stöd som finns i myndighetssystemet.

I medier har verksamheten främst presenterats genom statistik över ärenden kopplade till rådgivarnas mandat. Utvärderingen visar dock att dessa ärenden endast utgör en begränsad del av rådgivarnas totala arbetsinsats. Det framgår också att det råder viss oklarhet kring vad som definieras som ett ”ärende” och vilken del mångfaldsrådgivarna haft i dessa.

Utvärderingen av pilotprojekten rekommenderade en villkorad fortsättning av verksamheten vid vissa högstadieskolor och vuxenutbildningscenter. Det bedömdes inte finnas behov av rådgivare vid samtliga skolor och center, men däremot fortsatt behov för skolor i särskilt utsatta områden och utbildningsmiljöer.

De övergripande rekommendationerna för pilotprojekten vid högstadieskolorna var följande:

- Brett socialt förebyggande arbete bör utgöra kärnuppdraget för mångfaldsrådgivare i högstadiet.
- Det krävs ett vägval mellan ungdomsinriktat och föräldrainriktat förebyggande arbete. Dessa inriktningar förutsätter olika metoder och kompetenser. Det största utvecklingsutrymmet bedömdes finnas inom det föräldrainriktade arbetet.

Exempel på övrigt stöd

Det kan också nämnas att den norska regeringen har lanserat en nationell strategi med en handlingsplan med ett antal förslag på åtgärder för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck där ovannämnda särskilda tjänster ingår. Strategin innehåller bland annat förslag om utreseförbud för barn som riskerar skadliga utlandsresor, ökad kompetens hos skolpersonal, socialtjänst, polis och andra yrkesgrupper samt utvidgning av straffrättsliga bestämmelser för att inkludera hedersmotiv som försvårande omständighet.[130]

Vidare har IMDi tagit fram en särskild handbok för skolpersonal och andra yrkesverksamma som arbetar med barn och unga för förebyggande av negativ social kontroll och hedersrelaterat våld. Den innehåller riktlinjer för att identifiera och hantera fall av hedersrela-

[130] Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2025). *Handlingsplan: Sjef i eget liv – styrket innsats mot negativ sosial kontroll og æresmotivert vold 2025–2028.*

terat våld, tvångsäktenskap och könsstympning och för samverkan med specialiserade team och rådgivare. Det ger också riktlinjer för stöd till utsatta elever i skolmiljö.[131]

Det kan också nämnas att Utdanningsdirektoratet har publicerat en vägledning om hedersrelaterat våld, inklusive definitioner och exempel på våldsformer och normer kring kön och sexualitet som ofta ligger till grund för hedersrelaterat våld samt information om hur skolor kan arbeta förebyggande och stödjande.[132]

3.7.2 Danmark

Danmark har inte ett nationellt reglerat individuellt stödsystem i skolan för elever som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns däremot flera riktlinjer, handlingsplaner och samverkansmodeller som används som stöd i skolmiljön. Handlingsplanerna är lokalt förankrade i kommunerna, eftersom alla kommuner är skyldiga att ha en handlingsplan för att stödja utsatta barn.[133]

Exempel på lagstiftning

Vissa handlingar som rör negativ social kontroll och hedersrelaterat våld har särskilda straffbestämmelser medan andra är kriminaliserade genom generell lagstiftning.[134] Lagstiftningen reglerar också den kommunala nivån genom att olika myndigheter och instanser åläggs skyldigheter i förhållande till negativ social kontroll och hedersrelaterat våld. Som exempel på kriminalisering kan nämnas att den danska strafflagen innehåller bestämmelser om brott mot liv och hälsa samt kränkningar av frid och ära, inklusive hot. Lagen innehåller även regler om brott mot den personliga friheten, till exempel olaga hot och psykiskt våld i nära relationer.[135]

Beroende på omständigheterna kan negativ social kontroll straffas enligt bestämmelserna om psykiskt våld. Som exempel på beteenden

[131] Håndbok for forebygging og håndtering av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.
[132] Integrerings och Mangfoldsdirektoratet (2024). *Negativ sosial kontroll og aresrelatertvold*. https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/negativ-sosial-kontroll-og-aresmotivert-vold/. (Hämtat 2026-06-22.)
[133] 28 § barnets lov.
[134] Nordisk Ministerråd (2020). *Kortlægning – Strategier og initiativer til forebyggelse af negativ social kontrol og æresrelateret vold i de nordiske lande*. Rapport Nord 2020:041.
[135] 260 och 266 §§ strafflagen.

som kan omfattas är att ta kontroll över en persons vardag genom att bestämma när personen får sova, delta i sociala sammanhang, regler om klädsel och liknande. Det kan även handla om att hålla kvar en person i ett äktenskap med hänvisning föreställningar om ärbarhet och/eller familjens sociala status.[136] Vidare är tvångsäktenskap och könsstympning straffbart i Danmark.[137]

År 2019 infördes en särskild straffbestämmelse i Danmark som kriminaliserar vissa typer av utlandsvistelser, så kallade genopragelserejser (uppfostringsresor). Bestämmelsen var en del av regeringens handlingsplan ”Ett Danmark utan parallellsamhällen – Inga ghetton 2030”, som publicerades 2018.[138] Uppfostringsresorna kan vara både ofrivilliga och frivilliga utlandsvistelser som barnet samtyckt till. Det avgörande för att det ska vara straffbart är att utlandsvistelsen innebär en allvarlig fara för barnet eller barnets utveckling.[139] Om det finns anledning att anta att barnet är på väg att skickas på en uppfostringsresa finns det möjlighet att beslagta barnets pass.

Inom utbildningsområdet finns en särskild bestämmelse om skolans ansvar vid misstanke om uppfostringsresa.[140] Skolan ska vid misstanke om en uppfostringsresa underrätta kommunen om det framkommer uppgifter om att en elev ska vistas, eller kan antas vistas utomlands och frånvaron inte beror på sjukdom eller annan godkänd ledighet.

För kommuner finns bland annat en skyldighet att erbjuda kvinnor som utsätts för våld på grund av hedersrelaterade konflikter ett särskilt boende på kriscenter. Det gäller även kvinnor som är utsatta för allvarliga hedersrelaterade konflikter. Kommunerna är sedan 2014 skyldiga att säkerställa att personer som är över 18 år och söker hjälp på grund av hedersrelaterade konflikter får tillgång till kostnadsfri rådgivning. Om kommunen bedömer att det finns behov ska personerna även erbjudas en individuell handlingsplan. En sådan handlingsplan ska utarbetas i samråd med berörd individ och innehålla:

- en riskbedömning av individens situation
- information om individens aktuella livssituation inklusive boende, arbete utbildning och relationer till anhöriga

[136] Nordisk Ministerråd (2020). *Kortlægning – Strategier og initiativer til forebyggelse af negativ social kontrol og æresrelateret vold i de nordiske lande*. Rapport Nord 2020:041.
[137] 260 §, stycke 2 strafflagen.
[138] Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018). *Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030.*
[139] 215 a § strafflagen.
[140] 4 §, stycke 5 bekendtgørelse om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen.

- överväganden kring relevanta stödinsatser kopplade till boende, arbete och utbildningen samt syftet med dessa
- överväganden kring andra möjliga stödinsatser enligt socialtjänstlagen eller annan lagstiftning samt syftet med dessa.[141]

Nationellt center mot hedersrelaterade konflikter

Organisationen MÆRK (Nationalt Center mod Æresrelaterede Konflikter) som påbörjade sitt arbete 2024 är en central aktör i Danmark för samordning av det nationella arbetet mot hedersrelaterade konflikter och negativ social kontroll. Centret är en del av Udlændinge- og Integrationsministeriet och har ett brett uppdrag som bland annat inkluderar:

- rådgivning till yrkesverksamma inom kommuner, skolor och civilsamhället
- utbildning och kompetensutveckling genom kurser, seminarier och nätverksmöten
- säkerhetskonsulenter som ger stöd i allvarliga ärenden, till exempel vid risk för uppfostringsresor (genopdragelsesrejser).

År 2024 stärkte MÆRK fokus på barn och unga, särskilt i skolor och ungdomsutbildningar. MÆRK arbetar på olika sätt för att stärka skolans kapacitet bland annat genom att tillhandahålla utbildningsmaterial, kurser, nätverkande och vägledning till skolpersonal. MÆRK ger också stöd till skolpersonal i samverkan med andra myndigheter.

Under 2026 har MÆRK lanserat ett fyraårigt pilotprojekt med ”rettighedsvejledere”. Rättighetsvägledarna ska dagligen finnas på plats vid 6–8 skolor i Aarhus och Köpenhamn, vilket kommer göra det möjligt för elever att söka stöd. Rättighetsvägledarna har också en uppsökande roll och ger råd till elever som utsätts för hedersrelaterade konflikter och negativ social kontroll. Som del av projektet utvecklas undervisningsmaterial.

MÆRK erbjuder också skräddarsydd rådgivning till grund- och gymnasieskolors arbete med att förebygga, upptäcka och hantera hedersrelaterade konflikter, inklusive negativ social kontroll.

[141] Udlændinge-, Integrations- og Boligministerie (2016). *National handlingsplan – Forebyggelse af aeresrelaterede konflikter og negativ social kontrol*.

Fokus för MÆRK:s stöd är att skapa trygghet och handlingsutrymme för elever, särskilt de som lever under stark kontroll av familj eller nätverk. I sitt arbete betonar MÆRK vikten av ett tvärsektoriellt samarbete mellan skola, socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård. Detta inkluderar bland annat gemensamma insatser i särskilt utsatta områden, kunskapsdelning och gemensamma rutiner samt ett fokus på att upptäcka.

Exempel på övrigt stöd

Det kan till exempel nämnas att en särskild handbok har tagits fram för yrkesverksamma inom skola och socialtjänst. Den innehåller vägledning om hur man identifierar och hanterar fall av hedersrelaterat våld, barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning. Handboken innehåller även en mall för hur skolor kan ta fram lokala handlingsplaner samt praktiska metoder för samverkan mellan skola och socialtjänst.[142]

Regeringens har vidare infört en förstärkt insats mot negativ social kontroll och parallellsamhällen. Insatsen fokuserar på följande fyra övergripande och centrala insatsområden med totalt 22 konkreta initiativ:

- stärkt insats mot parallella rättspraxis med mera
- stöd och säkerhet för offer för negativ social kontroll
- ett barn- och ungdomsliv på lika villkor som andra
- insats mot uppfostringsresor och ofrivilliga utlandsvistelser.

Regeringens stärkta insats mot negativ social kontroll och parallellsamhällen är fullt finansierad under perioden 2025–2028. Initiativen kommer att utvärderas 2028 för att skapa en solid kunskapsbas för fortsatt policyutveckling på området.[143]

[142] Nordisk Ministerråd (2020). *Kortlægning – Strategier og initiativer til forebyggelse af negativ social kontrol og æresrelateret vold i de nordiske lande*. Rapport Nord 2020:041.
[143] Udlændinge- og Integrationsministeriet (2025). *Et frit liv i Danmark, Regeringens styrkede insats mot negativ social kontrol og parallellsamfund*.

3.7.3 Finland

I Finland finns ingen specifik nationell reglering om ett individuellt stödsystem i skolan riktat till barn som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld eller förtryck. Det finns ingen särskild organisationsmodell på nationell myndighetsnivå som uteslutande hanterar frågor om hedersrelaterat våld. Däremot finns vissa organisatoriska strukturer på nationell nivå som relaterar till våld i nära relationer generellt, där hedersrelaterat våld ingår som en del. Organiseringen kännetecknas av att den är tvärsektoriell och involverar ett begränsat antal aktörer. Det finns inte någon enskild myndighet som har ett övergripande ansvar för frågor kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck.[144]

Exempel på lagstiftning

Det finns ingen specifik lagstiftning i Finland som direkt reglerar hedersrelaterat våld eller förtryck. Vissa handlingar är dock straffbara. Det är till exempel möjligt att lagföra hedersrelaterat våld. Det finns ett antal bestämmelser som kan tillämpas vid situationer som rör hedersrelaterat våld, till exempel brott mot personlig frihet, brott mot privatliv, allmän ordning och personlig integritet, sexualbrott, mord och kroppsskada.[145] Det finns också straffrättsliga förbud mot tvångsäktenskap och könsstympning.[146]

Lagstiftningen i Finland är könsneutral vilket innebär att lagar som utgångspunkt är formulerade för att ge lika skydd oavsett kön. Det pågår dock en debatt om huruvida lagstiftningen bör uppdateras för att bli mer specifik, i likhet med lagstiftningen i exempelvis Norge, Sverige och Danmark.[147]

[144] Nordisk Ministerråd (2020). *Kortlægning – Strategier og initiativer til forebyggelse af negativ social kontrol og æresrelateret vold i de nordiske lande*. Rapport Nord 2020:041.
[145] Kapitel 25: Brott mot personlig frihet (t.ex. §§ 1, 2, 6, 7, 7a och 8, Kapitel 24: Brott mot privatliv, allmän ordning och personlig integritet (t.ex. §§ 5–10, inklusive 8a), Kapitel 20: Sexualbrott. Kapitel 21: Mord och kroppsskada.
[146] Kapitel 25, artikel 2 strafflagen.
[147] Nordisk Ministerråd (2020). *Kortlægning – Strategier og initiativer til forebyggelse af negativ social kontrol og æresrelateret vold i de nordiske lande*. Rapport Nord 2020:041.

Exempel på övrigt stöd

Finland använder den så kallade Barnahusmodellen för att samordna stöd och utredning vid misstanke om våld, inklusive hedersrelaterat våld. Barnahusmodellen syftar till att på ett barnvänligt och heltäckande sätt möta barn som misstänks ha utsatts för våld. Barnets behov ska stå i centrum. Modellen bygger på ett sektorsövergripande samarbete mellan rättsväsendet och välfärdsområdenas social- och hälsovårdstjänster, och strävar efter att säkerställa att barnet får ett samordnat och tryggt bemötande där barnets behov står i centrum. Målsättningarna med Barnahusmodellen är att:

- förbättra tillgången till och kvaliteten på stöd och vård för barn som har upplevt våld
- utveckla ett tidigt och sektorsövergripande samarbete mellan berörda aktörer
- öka barnvänligheten i möten, tjänster och fysiska miljöer.

Inom ramen för Barnahusmodellen samverkar polisen i förundersökningen, åklagare i rättsprocessen samt yrkesutbildad personal inom social- och hälsovården.[148]

Alla som utsätts för våld i nära relationer har rätt till sociala tjänster enligt den finska socialtjänstlagen.[149] Detta omfattar även personer som utsätts för hedersrelaterat våld.

Sedan 2016 finns en lag om skyddat boende som ger en rätt till plats på ett kriscenter för de som har utsatts för eller hotas av våld i nära relationer.[150]

Institutet för välfärd och hälsa har tagit fram ett material för skolhälsovården som kortfattat guidar personal inom elevhälsan i hur man kan ta upp frågor om hedersrelaterat våld med elever eller studerande. Materialet innehåller också riktlinjer om vilka åtgärder som ska vidtas för en utsatt person, till exempel orosanmälan till socialtjänsten, polisanmälan eller att hänvisa till stöd för våldsutsatta i kommunen.[151] Det finns också en databas, NEUKO, som innehåller rikt-

[148] Grevio (2024). *First thematic evaluation report – Building trust by delivering support, protection and justice, Finland.*
[149] Sosiaalihuoltolaki, 1301/2014, § 11.
[150] Grevio (2024). *First thematic evaluation report – Building trust by delivering support, protection and justice, Finland*.
[151] Institutet för hälsa och välfärd. *Kunniaan liittyvä väkivalta opiskeluhuollossa*.

linjer för skol- och elevhälsovårdens personal om hedersrelaterat våld, framtagen av Institutet för välfärd och hälsa.

Det finns stöd för enskilda genom civilsamhället till exempel hos Loisto setlementti ry som har en verksamhetsgren, Sopu, som arbetar specifikt med hedersrelaterade frågor. Det finns även ett informellt nätverk kring hedersrelaterat våld som drivs av civilsamhällesorganisationer, men där myndigheter också deltar.[152]

3.7.4 Sammanfattning

När det gäller ett individuellt stödsystem för enskilda som riskerar att utsättas för hedersvåld i skolan utmärker sig Norge som ett land, som till skillnad från de andra kartlagda nordiska länderna, erbjuder ett sådant stöd. Det består av flera samverkande insatser som samordnas av Kompetensteamet mot negativ social kontroll och hedersvåld. Mest inriktat på skolan är mångfaldsrådgivarnas arbete. De möter enskilda utsatta elever i sin vardag och har möjlighet att stötta dem genom rådgivning och stöd.

Danmarks nationella organ MÆRK har 2026 lanserat ett pilotprojekt med så kallade rättighetsrådgivare vid 6–8 skolor.

Både Norge och Danmark har i likhet med Sverige etablerat nationella expertteam som erbjuder rådgivning till kommuner för att stödja yrkesverksamma som arbetar med hedersrelaterat våld. I Danmark och Norge har samordningsenheter inrättats inom ministerier och myndigheter med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och negativ social kontroll. Dessa enheter koordinerar initiativ mellan olika myndigheter. I Finland finns en samordningsenhet för arbete mot våld mot kvinnor, där även hedersrelaterat våld diskuteras. Dessutom har en särskild samordningsgrupp inrättats för att behandla frågor om könsstympning i finsk lagstiftning.[153]

Samtliga kartlagda nordiska länder har skydd mot problem relaterade till hedersrelaterat våld och förtryck i olika slags lagstiftning. Det finns flera gemensamma drag när det gäller kriminalisering, till exempel vad gäller fysiskt våld, frihetsberövande, tvångsäktenskap och könsstympning samt statligt och kommunalt ansvar för att erbjuda stöd.

[152] Nordisk Ministerråd (2020). *Kortlægning – Strategier og initiativer til forebyggelse af negativ social kontrol og æresrelateret vold i de nordiske lande*. Rapport Nord 2020:041.
[153] Nordisk Ministerråd (2020). *Kortlægning – Strategier og initiativer til forebyggelse af negativ social kontrol og æresrelateret vold i de nordiske lande*. Rapport Nord 2020:041.

3.8 Sammanfattning och slutsatser

3.8.1 Förskolan, skolan och fritidshemmet spelar en central roll att motverka hedersrelaterat våld och förtryck

I Sverige finns det totalt cirka 2 379 700 barn och unga i åldern 0–19 år. De obligatoriska skolformerna omfattar, förutom några undantag, alla barn som är bosatta i Sverige.[154] En mycket hög andel av barn och unga är även inskrivna i de frivilliga skolformerna. Förskolan, skolan och fritidshemmet kan därmed vara några av de få miljöer där barn och elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck vistas med begränsad insyn och kontroll från familjen.

Över 350 000 personer arbetar i förskolan, skolan och fritidshemmet och har näst intill daglig kontakt med barn och elever. Personal i förskolan och fritidshemmet har nära kontakt med vårdnadshavare och därmed en unik inblick i barns och elevers hemförhållanden. Med rätt kunskap och utbildning kan dessa personer spela en betydande roll att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. Förskolan, skolan och fritidshemmet har därmed en central roll att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Förskolans, skolans och fritidshemmets ansvar uttrycks bland annat i skollagen, socialtjänstlagen, läroplaner, kursplaner och allmänna råd. Förskolan har en viktig roll att arbeta förebyggande mot hedersrelaterat våld och förtryck genom att barnets rättigheter är en tydlig utgångspunkt för förskolans verksamhet och i kontakten med vårdnadshavare. Förskolans arbete för att främja jämställdhet genomsyrar alla delar av verksamheten. Därutöver bör förskolan arbeta med att utveckla dialogen med vårdnadshavare, kunna upptäcka tidiga tecken på utsatthet och anmäla oro till socialtjänsten. Skolan och fritidshemmet ska på motsvarande sätt något förenklat nå alla elever med kunskap om mänskliga rättigheter, jämställdhet, sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Skolan och fritidshemmet bör nå alla vårdnadshavare, upptäcka utsatthet hos elever och agera genom att anmäla oro till socialtjänsten. Vi kan konstatera att det i läroplanerna för förskolan inte finns skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck på motsvarande sätt som i läroplanerna för övriga skolformer. Det bidrar till skillnader

[154] 1 kap. 2 § och 29 kap. 2 § andra stycket skollagen (2010:800).

mellan de förväntningar som ställs på förskolan och vad verksamheten formellt ska uppfylla på området.

En viktig faktor i arbetet att upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck är en fungerande samverkan inom förskolan, skolan och fritidshemmet och med socialtjänsten. Flera funktioner har en roll i arbetet, och vi noterar att det finns otydligheter i ansvarsförhållandena. Vi kan också konstatera att det finns flera samverkansmodeller i syfte att stärka stöd- och skyddsåtgärder på såväl gruppsom individnivå för barn och elever, men att dessa inte nyttjas för att agera mot hedersrelaterat våld och förtryck.

3.8.2 Det finns strukturella skillnader att förhålla sig till

Det kommunala självstyret

Förskolan, skolan och fritidshemmet styrs på flera nivåer. Riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för resultat och utveckling. Av regeringsformen framgår att kommunerna hanterar lokala och regionala frågor av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. En inskränkning i självstyrelsen bör, enligt regeringsformen, inte gå längre än nödvändigt. Detta gör att kommunerna har stor frihet att organisera förskolan, skolan och fritidshemmet, men även socialtjänsten, på det sätt de anser lämpligt. Det kan leda till stora skillnader i hur arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck prioriteras och struktureras mellan olika kommuner.

Regionala och lokala skillnader

Geografiska och demografiska skillnaderna kan också påverka vilket stöd barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck erbjuds. Förskolor, skolor och fritidshem i mindre kommuner med begränsade resurser kan ha svårt att tillhandahålla specialistkompetens inom hedersrelaterat våld och förtryck eller att kunna avdela tillräckliga resurser.

I en glesbygdskommun kan fysiska avstånd mellan olika samverkande aktörer vara en försvårande omständighet för att uppnå ett nära och situationsanpassat stöd. I storstadsområden kan utmaningen för förskolor, skolor och fritidshem i stället vara en hög koncentration

av utsatta barn och elever. I sådana situationer kan det förekomma att resurser och tid inte räcker till. Detta även om det finns en hög kunskap och medvetenhet om hedersrelaterat våld och förtryck i personalgruppen.

Förslagen bör utgå från befintlig styrmodell

Vi kan konstatera att de strukturella skillnaderna kan få till följd att tillgängligt stöd ser olika ut beroende på var det utsatta barnet eller den utsatta eleven bor eller vistas. Som en följd av brist på resurser inom förskolan, skolan, fritidshemmet och socialtjänsten finns en överhängande risk att signaler om barns och elevers utsatthet inte följs upp eller att åtgärder dröjer. Det svenska stödsystemet för barn och unga som far illa bygger på samverkan mellan aktörer som exempelvis skolväsendet, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och rättsväsendet. Om denna samverkan inte fungerar kan även det leda till stora skillnader i likvärdigheten i det stöd som dessa aktörer kan bidra till.

Vi har jämfört den norska modellen av ett individuellt anpassat stödsystem för barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck med det stödsystem som finns i Sverige. Vi kan konstatera att den norska modellen med en samlad statlig stödstruktur genom ett nationellt kompetensteam och mångfaldsrådgivare placerade på skolor har upplevts som positiv. Stödsystemet har till exempel bidragit till tillgänglig specialistkompetens i skolan, utvecklade rutiner och arbetssätt och att mångfaldsrådgivarna kan avlasta skolpersonal i svåra situationer.

Vi har studerat den norska modellen för stöd till barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck samt övervägt om motsvarande lösningar bör införas i Sverige. Vi bedömer dock att motsvarande modell inte kan överföras till svenska förhållanden utan betydande anpassningar. Det finns stora skillnader mellan den norska och den svenska styrmodellen. Det svenska skolväsendet kännetecknas av ett starkt kommunalt självstyre och ett stort antal huvudmän, såväl kommunala som enskilda. Samtidigt bygger det svenska systemet för stöd och skydd till barn och unga på att olika aktörer – såsom skolväsendet, socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt rättsväsendet – ansvarar för olika delar av arbetet inom ramen för sina respektive uppdrag.

Den norska modellen bygger delvis på att särskilda specialistfunktioner ges ett operativt stöd- och samordningsansvar i enskilda ärenden. I Sverige är en grundläggande utgångspunkt att de ordinarie verksamheterna ska ha ansvar för att uppmärksamma utsatthet, genomföra insatser och samordna stöd. Ett införande av motsvarande specialistfunktioner skulle därför inte enbart innebära att specialistkompetens tillförs verksamheterna utan också att nya funktioner införs vid sidan av befintliga strukturer.

Ett sådant system skulle kunna bidra med ökad kompetens och tillgängligt stöd, men riskerar samtidigt att leda till en otydligare ansvarsfördelning. Om flera aktörer ges delvis överlappande uppgifter finns en risk att ansvaret för enskilda barn och unga uppfattas som delat eller oklart. I praktiken kan detta leda till fördröjningar, motstridiga bedömningar eller att barn och unga hänvisas mellan olika verksamheter. En sådan ordning riskerar också att minska incitamenten för de ordinarie verksamheterna att bygga upp en egen långsiktig kompetens inom området.

En sådan ordning skulle dessutom aktualisera frågor om informationsdelning, sekretess och dokumentation, eftersom funktionerna skulle verka i gränslandet mellan flera olika verksamheter med skilda regelverk och ansvarsområden. Detta illustrerar ytterligare att modellen förutsätter en annan organisatorisk och rättslig konstruktion än den som i dag gäller i Sverige.

Att införa mångfaldsrådgivare eller motsvarande specialistfunktioner i stor skala skulle därutöver kräva omfattande organisatoriska förändringar och betydande långsiktiga resurser. Ett motsvarande system skulle behöva permanent finansiering och en ny styrmodell för att fungera på ett ändamålsenligt sätt.

I våra förslag har vi i stället valt att utgå från hur specialiserat stöd, samverkan och samordning kan stärkas inom befintliga strukturer och ansvarsförhållanden. Syftet är att uppnå flera av de fördelar som lyfts fram i den norska modellen samtidigt som ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer förblir tydlig. Avsikten med våra förslag är också att skapa närhet till samt ett praktiskt och specialiserat stöd för de yrkesverksamma som möter barn och unga i sin dagliga verksamhet.

4 Förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck

4.1 Inledning

I detta kapitel kartlägger vi förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck utifrån tidigare studier och befintlig statistik som finns på området. Vi går igenom gällande rätt och statistik för hedersrelaterade brott. Vi presenterar insikterna från genomförda intervjuer med personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet om uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck. Vi redovisar också resultatet av enkäter som besvarats av personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet. Avslutningsvis sammanfattar vi några slutsatser kring förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet.

4.2 Regeringens mål, nationella strategi och handlingsplan

4.2.1 Ett sjunde delmål

Målet för den svenska jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Regeringen har infört ett nytt sjunde delmål för jämställdhetspolitiken som lyder enligt följande:

> Hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet att leva sitt liv utan att begränsas av kollektivt grundade hedersnormer.[1]

[1] Prop. 2025/26:1 *Budgetpropositionen för 2026: Utgiftsområde 13*, s. 78.

Syftet med delmålet är att ge området ökad synlighet och förbättra kunskapen, så att fler kan leva fria från våld och förtryck.

4.2.2 Förskolor och skolor är centrala aktörer i regeringens nationella strategi

Regeringen har presenterat en nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande för perioden 2026–2035.[2] Syftet med strategin är att bidra till ett effektivt, hållbart och samordnat arbete mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck.

Enligt strategin är förskolan och skolan viktiga arenor för tidiga våldsförebyggande insatser eftersom det där finns möjlighet att nå alla barn. I strategin lyfts den anpassade skolan och specialskolan särskilt fram eftersom barn med funktionsnedsättning kan vara särskilt sårbara för att utsättas för våld, förtryck och utnyttjande.

Regeringen anger att utbildningen i förskolan och skolan ska främja respekt för mänskliga rättigheter och allas lika värde. Det är viktigt att skolor bedriver ett aktivt värdegrundsarbete som adresserar frågor om kroppslig integritet, människors lika värde och nolltolerans mot våld, förtryck och utnyttjande.

Våldsförbyggande insatser bör vara en integrerad del av skolans arbete, så att alla barn och unga, inom ramen för skolans uppdrag, nås av våldsförebyggande insatser under sin skolgång. Insatserna som ges i skolan bör syfta till att skapa delaktighet, respekt för andra, tillitsfulla relationer samt trygghet och studiero.

Regeringen betonar även att för att förhindra hedersrelaterat våld och förtryck behöver barn som utsätts tidigt identifieras. Dessa barn behöver få adekvat stöd och skydd och rätt insatser behöver sättas in. Verksamheter som möter barnen behöver ha kunskap om gällande lagsstiftning och etablerade rutiner för samverkan med bland annat skolan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och rättsväsendet. Det behöver säkerställas att yrkesverksamma har den kunskap som krävs för att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck, till exempel vid risk för att någon förs ut ur landet mot sin vilja eller vid risk för köns-

[2] Skr. 2025/26:245. *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck*.

stympning. Det är också angeläget att skolpersonal har kunskap om sin skyldighet att anmäla oro vid misstanke att barn far illa. När det gäller barn och vuxna är det viktigt att nyanlända till Sverige får kunskap om relevant lagstiftning samt om sina rättigheter och skyldigheter.

I samband med att strategin presenterades beslutade regeringen att ge i uppdrag till 17 myndigheter och länsstyrelserna att ingå i en nationell samverkansstruktur och utveckla arbetet mot våld, förtryck och utnyttjande. Jämställdhetsmyndigheten ansvarar för att samordna arbetet i den nationella samverkansstrukturen. Statens skolverk (Skolverket) ingår i samverkan och ska, utifrån sitt verksamhetsområde, utveckla arbetet i linje med strategins utgångspunkter och strategiska områden.[3]

I juni 2026 beslutade regeringen även en handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck för perioden 2026–2028. Handlingsplanen syftar till att stärka arbetet med att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, samt att stärka skydd och stöd för personer utsatta för sådant våld och förtryck. Handlingsplanen har ett särskilt fokus på barns och ungas utsatthet.[4]

4.3 Hedersrelaterat våld och förtryck kan ta sig olika uttryck

Jämställdhetsmyndigheten beskriver att hedersrelaterat våld kan ta sig uttryck i våldsformer som är särskilt kopplade till hedersnormer och kollektiv kontroll. Våldet kan utövas av en eller flera personer och förekomma som en del av ett långvarigt mönster av begränsningar, hot och tvång.[5] Kontroll och påtryckningar sker på en skala från vardagliga begränsningar till extrem övervakning, ofta i en gråzon mellan frivillighet och tvång.[6]

Enligt Skolverket finns det vissa uttryck eller varningssignaler som personal inom förskola och skola bör vara observant på. Det gäller till exempel att eleven bevakas och begränsas av vårdnadshavare, syskon

[3] Regeringsbeslut 2026-04-09. *Uppdrag att delta i en nationell samverkansstruktur och utveckla arbetet mot våld, förtryck och utnyttjande*. Dnr A2026/00420.
[4] *Handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck 2026–2028*. Dnr A2026/00606.
[5] Jämställdhetsmyndigheten (2026). *Hedersrelaterat våld och förtryck*. https://jamstalldhetsmyndigheten.se/mans-vald-mot-kvinnor/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/. (Hämtat 2026-06-06.)
[6] Jämställdhetsmyndigheten (2026). *Vad är hedersrelaterat våld och förtryck*. https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/vad-ar-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/. (Hämtat 2026-06-06.)

eller andra familjemedlemmar, inte får delta i sociala aktiviteter eller i aktiviteter utanför skolan. Det kan också handla om att vårdnadshavare vill att elever ska undantas från viss undervisning. Andra signaler kan vara utåtageranden, depression och andra psykiska besvär, somatiska symptom och återkommande frånvaro eller beteenden för att få uppmärksamhet. Ytterligare en varningssignal kan vara att eleven har en oro för att bli bortgift eller att familjen ska få reda på att hen är homosexuell, bisexuell eller transperson.[7] För förskolan kan det handla om att vårdnadshavare förväntar sig att personalen ska upprätthålla begränsningar vad gäller barnets klädsel, lekar eller andra aktiviteter.[8]

4.4 Förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck

Det har gjorts flera kartläggningar och studier i syfte att mäta förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck bland befolkningen i Sverige. Några av dessa har gjorts genom kvantitativa studier bland ungdomar. I detta avsnitt redogör vi för några av de omfattningsstudier som har genomförts mellan år 2016 och 2026. Vi beskriver även ett urval av studier som har gjorts rörande specifika grupper av barn och ungdomar. Vi redovisar slutligen statistik över bland annat hedersrelaterade brott som anmälts och lagförts.

4.4.1 Förekomsten bland unga är svår att uppskatta

Det finns flera utmaningar med att mäta den faktiska omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck. Av tidigare studier har framkommit att det saknas enhetlig statistik från statliga myndigheter och kommuner. Många kartläggningar har varit lokala eller inriktade på vissa grupper, vilket gör att bilden är fragmentarisk. Några av kartläggningarna har gjorts i områden där förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck är mer utbredd än i landet som helhet. Begrepp och definitioner skiljer sig mellan olika kartläggningar och i vissa fall har

[7] Skolverket (2026). *Motverka hedersrelaterat våld och förtryck i skolan*. https://www.skolverket.se/larande-och-trygghet/trygghet-vardegrund-och-arbetsmiljo/brottsforebyggande-arbete/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-i-skolan. (Hämtat 2026-06-06.)
[8] Skolverket (2026). *Motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan*. https://www.skolverket.se/larande-och-trygghet/trygghet-vardegrund-och-arbetsmiljo/brottsforebyggande-arbete/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-i-forskolan. (Hämtat 2026-06-06.)

endast vissa uttrycksformer av hedersrelaterat våld och förtryck undersökts, till exempel könsstympning, barnäktenskap och tvångsäktenskap.[9] Länsstyrelsen i Östergötland har sammanställt några av de metodologiska utmaningarna med studierna.[10]

Nedan redogör vi för resultatet av några av de kvantitativa studier som inriktats på ungdomar. Urvalet har gjorts utifrån att undersökningen inte ska vara mer än tio år gammal och att den, med något undantag, ska omfatta barn och ungdomar i skolåldern. Respondenterna i studierna har varit mellan 15 och 29 år.

Storstadskartläggningen 2019

Forskare från Örebro universitet genomförde en omfattande studie av uttrycksformer och mekanismer av hedersrelaterat våld i Stockholm, Göteborg och Malmö 2017–2018.[11] Bland annat fick 6 002 ungdomar i årskurs 9 besvara en enkät om relationer, begränsningar och olika former av utsatthet i hemmet, skolan och på fritiden. För att skilja ut hedersrelaterade begränsningar, hot och våld från icke hedersrelaterade begränsningar sorterades två grupper ut. En grupp som levde med oskuldsnormer (begränsningar, övervakning och kontroll på sexualitetens områden och andra områden) och en grupp som levde med våldsnormer (våld som syftar till att förebygga eller bestraffa överträdelser av normer). Av studien framkom att utsattheten skiljde sig mellan ungdomarna i de olika städerna. Mellan 10 och 20 procent uppgav att de levde med hedersnormer relaterade till oskuld och mellan 7 och 9 procent uppgav att de levde med hedersnormer relaterade till våld.[12]

I studien ställdes också frågor om begränsningar när det gäller att delta i olika aktiviteter i skolan, till exempel klassresa med övernattning, idrottsundervisning, könsblandad simundervisning och sex-

[9] Utmaningarna med att beräkna förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck beskrivs bland annat i Socialstyrelsen (2019). *Ett liv utan våld och förtryck. Slutredovisning av uppdraget att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck*; FOI (2021). *Våldsbejakande islamistisk extremism och hedersrelaterat våld och förtryck – En förstudie om skärningspunkter* och SOU 2024:21 *Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld*.
[10] Länsstyrelsen i Östergötland, NCHV (2025). *Vad vet vi om omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck? Tidigare studier, kunskapsluckor och metodologiska medskic*k.
[11] Baianstovu, R., Strid, S., Särnstedt Gramnaes, E., Cinthio, H. och Enelo, J. (2019). *Heder och samhälle – Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar.*
[12] Ibid. s. 27.

och samlevnadsundervisning.[13] Det visade sig att ungdomarna i gruppen som levde med hedersnormer var begränsade i betydligt större utsträckning än andra ungdomar. Flickorna var begränsade i betydligt högre grad än pojkarna.[14]

Av undersökningen framgick att många av de ungdomar som levde med oskuldsnormer och våldsnormer skulle vända sig till vuxna i skolan (lärare, skolkurator eller skolsköterska) för att be om stöd och hjälp.[15] En stor andel uppgav dock att de inte skulle uppsöka stöd eller hjälp av någon i skolan. Den vanligaste orsaken till att inte söka stöd var för både flickorna och pojkarna att de inte ansåg sig ha något behov av det. Flickorna menade vidare att ingen skulle förstå dem, medan det för pojkarna skulle innebära en fara om någon fick reda på att de hade sökt stöd eller hjälp från en utomstående.[16] Resultatet visade att många av ungdomarna hade förtroende för lärare och skolkuratorer, men att flertalet ändå avstod från att ta kontakt för att berätta om sin utsatthet.

Ungas livsvillkor i Göteborg

Enkätundersökningen från storstadskartläggningen 2019 följdes upp i Göteborg under vårterminen 2023 och besvarades av 882 elever vid 18 skolor. Av enkätundersökningen framkom att andelen ungdomar som levde med oskuldsnormer och/eller våldsnormer hade fördubblats sedan 2018 års undersökning. Andelen ungdomar som levde med oskuldsnormer hade ökat från 13 till 26 procent. På motsvarande sätt hade andelen ungdomar i miljöer med våldsnormer ökat från 8 till 16 procent.[17]

Även i denna undersökning ställdes frågor om ungdomarna fick delta i undervisning i vissa ämnen och i aktiviteter som skolan arrangerar. En femtedel av flickorna och en tiondel av pojkarna som levde med oskuldsnormer uppgav att de inte fick delta vid klassresa med övernattning och en av tio fick inte delta i undervisning om sexualitet, samtycke och relationer. En något större andel av ungdomar med

[13] Ämnet sex och samlevnadskunskap ändrades till sexualitet, samtycke och relationer den 1 juli 2022 i samband med att nya läroplaner (bl.a. Lgr22) för grund- och gymnasieskolan trädde i kraft.
[14] Ibid. s. 426, 484 och 554.
[15] Ibid. s. 406, 466 och 532.
[16] Ibid. s. 27.
[17] Baianstovu, R. och Enelo, J. (2023). *Ungas livsvillkor i Göteborg – Enkätundersökning för uppföljning av Göteborgs stadsplan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020–2023.*

våldsnormer fick delta i undervisning om sexualitet, samtycke och relationer jämfört med undersökningen från 2018. Det var fortsatt vanligt att ungdomarna uppgav att de var beredda att vända sig till lärare, skolkurator eller skolsköterska för att få stöd och hjälp, men förtroendet för personal inom skolan hade minskat något mot förra undersökningen.[18]

Ung i Botkyrka

Under 2021 genomfördes en enkätundersökning om hedersrelaterat våld och förtryck riktad till alla elever i årskurs 9 som gick i en kommunal skola i Botkyrka kommun. Totalt 635 elever besvarade enkäten. Resultatet visade att 42 procent av flickorna, 21 procent av pojkarna och 44 procent av ungdomar med annan könsidentitet hade oskuldskrav och/eller oro för att någon annan skulle bestämma deras framtida äktenskapsval eller partner. Av samtliga ungdomar som deltog i studien svarade 5 procent att de kunde utsättas för tvångsäktenskap, 3 procent att de kunde utsättas för oskuldskontroll och 6 procent att de riskerade hot och våld om de inledde en kärleksrelation som inte accepterades av familj eller släkt. Flickorna och ungdomarna med annan könsidentitet uppgav i större utsträckning än pojkarna att de kunde utsättas för dessa kränkningar.[19]

Våld mot barn

Stiftelsen Allmänna Barnhuset har på uppdrag av regeringen vid flera tillfällen genomfört nationella kartläggningar av våld mot barn i Sverige. Under våren 2022 gjordes den senaste kartläggningen och 5 820 elever i årskurs 9 på 149 slumpmässigt utvalda grundskolor svarade på frågor om utsatthet för våld inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.[20]

I studien fick eleverna svara på frågor om att avvakta med sex innan äktenskap, att få välja partner och förväntningar att vara könsstympad eller omskuren. Av de elever som deltog i studien upplevde

[18] Baianstovu, R. och Enelo, J. (2023). *Ungas livsvillkor i Göteborg – Enkätundersökning för uppföljning av Göteborgs stadsplan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020–2023,* s. 44–45 och 60–61.
[19] Ghadimi, M. och Sayfoor, E. (2023). *Ung i Botkyrka – Om hedersrelaterat våld och förtryck bland ungdomar i Botkyrka kommun*.
[20] Jernbro, C., Landberg, Å. och Thulin, J. (2022). *Våld mot barn 2022 – En nationell kartläggning.*

var femte ungdom förväntningar från familjen eller släkten att vänta med sex tills de gift sig. För pojkarna med utrikesfödda föräldrar var andelen 38 procent och för flickorna med utrikesfödda föräldrar 47 procent. Drygt 2 procent av ungdomarna uppgav att de inte själva fick välja framtida partner. För pojkarna med utrikesfödda föräldrar var andelen 3 procent och för flickorna med utrikesfödda föräldrar 5 procent. Totalt fyra flickor uppgav att de blivit könsstympade och 6 procent av samtliga flickor upplevde familjens eller släktens förväntningar på att en flicka ska vara könsstympad.[21]

UngKAB23

Folkhälsomyndigheten genomförde under 2023 en undersökning i syfte att ta fram kunskap om ungdomars och unga vuxnas reproduktiva hälsa och rättigheter. Enkäten vände sig till åldersgruppen 16–29 år och innehöll bland annat frågor om hedersrelaterat våld och förtryck och att leva som hbtqi-person. Frågorna handlade om frihet att välja partner, oskuldsnormer och kvinnlig könsstympning och besvarades av 9 444 personer.

Ungefär 3 procent av såväl de unga kvinnorna som de unga männen hade blivit hindrade från att få information om sexualitet och relationer under tonåren på grund av familj och släkt, kultur, religion eller något annat. Bland respondenterna med andra könsidentiteter var det 11 procent som blivit hindrade från att ta del av information.

Lika många av de unga kvinnorna som de unga männen, 3 procent, tilläts inte eller hade inte tillåtits att ha en partner för sin familj. Bland respondenterna med andra könsidentiteter var andelen 5 procent. Det var 11 procent av respondenterna som uppgav att de hade eller hade haft krav från sin familj på att deras partner skulle ha ett annat kön. Bland de svarande med andra könsidentiteter var andelen 8 procent.

Nästan var tionde svarande hade eller hade haft krav från sin familj att avhålla sig från sex innan äktenskap. Det var något fler av de unga kvinnorna, 10 procent, än de unga männen, 7 procent, som hade dessa krav på sig. Även knappt var tionde respondent med andra könsidentiteter upplevde detta krav. Något fler av de unga kvinnorna, 11 pro-

[21] Jernbro, C., och Landberg, Å. (2024). *Våld i ungas nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck*, s. 63–64.

cent, än de unga männen, 10 procent, hade eller hade haft krav från sin familj att deras partner skulle ha samma etniska eller kulturella bakgrund. Fler av respondenterna med andra könsidentiteter, 14 procent, hade samma krav.

Ungefär 1 procent av de unga kvinnorna och de unga männen kände en oro för att bli förlovad eller bortgift mot sin vilja. Cirka 1 procent av respondenterna hade redan blivit bortgifta mot sin vilja. Bland unga kvinnor var det 1 procent som blivit omskurna eller könsstympade.[22]

4.4.2 Det finns särskilt sårbara grupper

Barn och unga med funktionsnedsättning är särskilt sårbara i förhållande till hedersrelaterat våld och förtryck eftersom de ofta är i beroendeställning till andra. Vid en särskild beroendeställning kan våld och förtryck vara svårare att upptäcka. Barnet kan ha svårare att förstå och uttrycka sin utsatthet och en begränsad förmåga att skydda sig mot våld och förtryck. Sårbarheten varierar med typen och omfattningen av funktionsnedsättningen.[23]

Elever i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan har ökat i närtid. I anpassade grundskolan utgör elever som själva är födda utomlands, eller vars föräldrar är födda utomlands, omkring 60 procent av elevunderlaget. Dessa elever går i större utsträckning än barn med svensk bakgrund i en skola som ligger i ett område med socioekonomiska utmaningar.[24] Detta är faktorer som kan kopplas samman med en ökad risk för utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck.

En annan grupp som är särskilt utsatt i förhållande till hedersrelaterat våld och förtryck är hbtqi-personer. I propositionen *Ökat skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck* (prop. 2019/20:131) uttrycks bland annat följande kring hbtqi-personers utsatthet:

[22] Folkhälsomyndigheten (2025). *Ungas hälsa, relationer och sexliv – Resultat från UngKAB23 – En enkätstudie om ungas sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter.*
[23] Jämställdhetsmyndigheten (2026). Tecken på utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck. https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-till-yrkesverksamma/tecken-pa-utsatthet-for-hedersrelaterat-vald/. (Hämtat 2026-07-02.)
[24] Skolverket (2026). *Andelen elever i anpassade grundskolan fortsätter att öka*. https://www.skolverket.se/statistik-och-utvarderingar/statistik-om-forskola-och-skola/flerstatistiknyheter/statistik/2026-03-25-andelen-elever-i-anpassade-grundskolan-fortsatter-att-oka. (Hämtat 2026-03-26.)

> De heteronormativa föreställningarna innebär att hbtq-personers sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck betraktas som ett hot mot familjens heder. […] Hbtq-personer är därför också en utsatt grupp i hederssammanhang.[25]

Förekomsten bland barn och ungdomar med funktionsnedsättningar

I en enkät som genomfördes på uppdrag av Stiftelsen Allmänna Barnhuset 2025 riktad till anpassade gymnasieskolor handlade en fråga om huruvida familjen förväntade sig att eleven skulle vänta med sex tills äktenskapet (så kallad oskuldsnorm). Det var 14 procent av eleverna som rapporterade en sådan oskuldsnorm. Fler pojkar än flickor uppgav att de hade sådana förväntningar på sig från familjen (16 respektive 11 procent). Det var vanligare att elever med utrikesfödda föräldrar uppgav att de levde med sådana normer, 18 procent jämfört med 10 procent för elever med svenskfödda föräldrar.[26]

Myndigheten för delaktighet fick 2023 i uppdrag att göra en fördjupad kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck. För en delrapport genomfördes intervjuer med personal vid 18 anpassade grund- och gymnasieskolor samt specialskolor. Av intervjuerna framgick att personal vid alla utom en skola hade erfarenhet av att barn och unga hade utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck. På flera skolor fanns det utsatta elever. Det framkom att det vid 10 av de 18 undersökta skolorna fanns uppgifter om fall av könsstympning.[27] Likaså framkom uppgifter om tvångs- och barnäktenskap.[28]

Organisationen TRIS gjorde år 2020 en enkätundersökning med deltagare från daglig verksamhet.[29] Totalt 45 personer från sju olika kommuner deltog. Av dessa hade en tredjedel omfattande inskränkningar av sina föräldrar vad gäller kärleks- och sexuella relationer. Tio respondenter uppgav att de inte själva fick välja vem de skulle gifta sig med. Resultaten visade att utsattheten var stor bland såväl kvinnorna som männen med intellektuell funktionsnedsättning. Det handlade om utsatthet för inskränkningar i frågor om friheten att ingå

[25] Prop. 2019/20:131 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*, s. 24–25.
[26] Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2025). *Unga, utsatta, osynliga? En pilotstudie om våld mot barn och unga med intellektuell funktionsnedsättning*, s. 26.
[27] Myndigheten för delaktighet (2025). *När elever med funktionsnedsättning utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck*, s. 19.
[28] Ibid. s. 17.
[29] Kunskapsguiden (2026). *Daglig verksamhet enligt LSS.* https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/funktionshinder/daglig-verksamhet-enligt-lss/. (Hämtat 2026-04-13.)

i kärleksrelationer, att äga sin egen sexualitet och att själv kunna avgöra vem man vill bo med.[30]

Utsattheten bland hbtqi-personer

Enligt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) identifierade sig cirka 11 procent av de svarande i en nationellt representativ ungdomsenkät riktad till personer i åldern 16–25 år som homosexuella, bisexuella, queer eller transpersoner.[31] I ungdomsenkäten ställdes frågor om unga hbtq-personers utsatthet för så kallade omvändelseförsök.[32] Totalt 18 procent av hbtq-personerna svarade att de hade blivit utsatta för påverkan i syfte att förändra sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Det var vanligare att ickebinära och binära transpersoner utsattes. Av hbtq-personerna uppgav 5 procent att de hade blivit utsatta för minst en av de former av påverkan som MUCF definierar som omvändelseterapi. I detta ingick hot om bortförande, bortförande, hot om tvångsäktenskap, tvångsäktenskap, uppfostringsresa[33] och andra former av påtryckningar, hot, tvång eller skador.

Av rapporten framgick att hbtq-personer utsattes av den egna familjen, av andra vuxna i Sverige eller annan släkt. Hbtq-personer var begränsade i möjligheten att få gifta sig utifrån sin egen vilja. Sämst var situationen för homosexuella tjejer, där andelen som svarade som fick gifta sig utifrån sin egen vilja var cirka 75 procent. Motsvarande siffra för samtliga svarande var 96 procent.[34] Från intervjuer med personer som hade varit utsatta för omvändelseförsök framkom att heder hindrat personerna i fråga från att vara öppna om sin sexualitet och begränsat deras liv. Det framgick vidare genom intervjuer med stödverksamheter att det sannolikt finns ett stort mörkertal av hbtq-personer som lever med hedersnormer.[35]

---

[30] TRIS (2020). *Gömd & Glömd – Hedersrelaterat våld och förtryck mot vuxna med intellektuell funktionsnedsättning.*
[31] I detta stycke refererar vi till hbtq-personer då det är det begrepp som används i rapporten.
[32] I rapporten beskrivs detta som ”olika typer av behandlingar, metoder eller handlingar som syftar till att ’återupprätta’ stereotypa könsbinära uttryck, cisidentiteter och/eller heterosexuellt begär”.
[33] En uppfostringsresa innebär att till exempel vårdnadshavare för sina barn utomlands (ofta till ett hemland) mot deras vilja för att de ska ”uppfostras” i enlighet med hedersnormer.
[34] MUCF (2022). *Unga hbtq-personers utsatthet för omvändelseförsök*, s. 51–59.
[35] Ibid. s. 63.

4.4.3 Hedersnormer förekommer redan i förskolan

Det finns viss kvalitativ forskning om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan. Bland annat har rektorers erfarenheter av hedersrelaterade dilemman undersökts. I en studie från 2013 ombads 53 rektorer för förskolor att beskriva ett dilemma de själva ansåg vara hedersrelaterat. Rektorerna hade tidigare deltagit i en utbildning i hedersrelaterad problematik. Resultatet visade att rektorerna hanterade frågor om heder på återkommande basis. Bland annat förekom dilemman där flickors klädsel, deltagande i aktiviteter som simning och allmänna frihet begränsades. Även pojkar hade krav på sig som kunde kopplas till heder, bland annat beskrevs att de kontrollerade systrar. I studien påtalades vikten av rektorers kunskap och kännedom om uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck, liksom förmågan att organisera stöd för utsatta.[36]

I studien *Förskolans möte med hederskulturen* framkom att könssegregation var det vanligaste uttrycket för hedersnormer. Vårdnadshavare hade åsikter om hur barn skulle bete sig, klä sig och huruvida de fick leka med eller ha kontakt med någon av motsatt kön. Det framkom även att vårdnadshavare inte ville att manlig personal skulle byta blöja på barn.[37]

I Malmö genomfördes 2020 en inventering där material från 13 förskolor samlades in. Intervjuer gjordes med olika yrkeskategorier av pedagogisk personal. Förskolorna var spridda i olika delar av Malmö och representerade en spridning vad gäller socioekonomiska och demografiska faktorer. Hedersnormer tog sig uttryck genom könssegregation och en stark laddning kring kropp och nakenhet. Det förekom hedersnormer bland såväl barn som vårdnadshavare och att personal anpassade sig efter vårdnadshavares önskemål. Enligt materialet kunde personal i förskolan sättas i svåra situationer när värderingar, normer och fri- och rättigheter hamnade i konflikt. Slutsatsen var att det fanns ett behov av ett ökat stöd till personalen i ämnet liksom ett behov av ett stärkt barnperspektiv i verksamheten. Av författaren själv påpekas dock att inventeringen inte ska betraktas som en vetenskaplig studie.[38]

[36] Norberg, K., och Törnsén, M. (2013). *In the name of honor: Swedish school leaders' experiences of honor-related dilemmas.* Journal of Educational Administration, 51(6), s. 855–867.
[37] Stockholms universitet (2024). *Förskolans möte med hederskulturen*. Rapport 2024:2.
[38] Dagens Nyheter (2022). *Skarp kritik mot rapport om hedersförtryck på förskolor.* https://www.dn.se/sverige/skarp-kritik-mot-rapport-om-hedersfortryck-pa-forskolor/. (Hämtat 2026-04-13.)

En kartläggning som genomfördes genom intervjuer med förskolepedagoger i Lund år 2020 bekräftade bilden av att hedersnormer kunde yttra sig i förskolan genom önskemål om könssegregation, att pojkar och flickor förväntades bete sig på olika sätt och leka olika typer av lekar. Det förekom även andra slags krockar med förskolans värdegrund, exempelvis upprördhet kring hbtqi-frågor och önskemål om att manlig personal inte skulle byta blöja. De intervjuade gav uttryck för en oro hos barn om att äldre syskon förlovat sig eller skulle gifta sig och nämnde att vissa mammor var övervakade. Enligt rapporten kunde de exempel som framkom i intervjuerna med förskolepersonal i vissa fall tolkas som uttryck för hedersnormer. Andra svar kunde ses som uttryck för ojämställda attityder och/eller kommunikations- och samarbetsproblem.[39]

Av studien framgick inte i vilka stadsdelar förskolepersonal intervjuats, men däremot lyftes att Lund generellt är en socioekonomiskt välmående stad med hög utbildningsnivå. Det påtalades att hälften av de intervjuade i relativ närtid genomgått utbildning i att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck.[40]

4.4.4 Det förebyggande arbetet har brister

Flera rapporter från Jämställdhetsmyndigheten visar behovet av tidiga förebyggande insatser. Vid en studie om förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige framkom att hedersrelaterat våld och förtryck ofta löper som en röd tråd genom den utsattas liv, genom barndomen och vidare in i vuxenlivet. Heder innebär oftast en längre utveckling av kontroll, begränsningar och socialt tryck.[41] I en rapport framkom att barn och unga som är i riskzonen för att föras ut ur landet, vilka i huvudsak befinner sig i en hederskontext, ofta har varit utsatta för systematiskt våld under hela sin uppväxt.[42] Flera undersökningar har beskrivit systematiska brister

[39] FreeZone Sweden (2020). *”Det är komplicerat” – En kartläggning av hedersproblematiken i Lunds kommun.*
[40] Ohlsson, L. (u.å.). *Utvärdering av bygga broar – Värdegrundsdialog kring barn och ungas rättigheter.*
[41] Jämställdhetsmyndigheten (2025). *Ett liv präglat av våld – Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige samt andra närliggande frågor*. Rapport 2025:2, s. 84.
[42] Jämställdhetsmyndigheten (2023). *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd – Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*. Rapport 2023:15, s. 19.

i det brottsförebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, i synnerhet gällande förskolans arbete mot hedersnormer.[43]

4.4.5 Få orosanmälningar handlar om hedersrelaterat våld och förtryck

Socialstyrelsens har gjort en kartläggning av orosanmälningar gällande barn för perioden 2018–2024.[44] Av kartläggningen framkommer att det under 2024 inkom cirka 514 000 orosanmälningar gällande barn, 0–17. Sammanlagt gällde anmälningarna cirka 233 000 barn. Det motsvarar cirka 11 procent av alla barn i Sverige. I snitt inkom ungefär 2,2 anmälningar per barn i den aktuella gruppen.

Antalet orosanmälningar har ökat sedan 2021 då cirka 10 procent av alla barn blev föremål för orosanmälan. Det är en ökning både i antalet barn och antalet orosanmälningar. År 2018 inkom cirka 331 000 orosanmälningar till socialtjänsten. Antalet anmälningar har ökat varje år sedan dess. Antalet barn i befolkningen har varit ungefär detsamma under perioden.

Av kartläggningen framkommer att det är stora variationer mellan olika kommuner i antalet inkomna anmälningar även om hänsyn tas till befolkningsstorlek. Antalet orosanmälningar är generellt högre i kommuner med större socioekonomisk utsatthet. Cirka 6 av 10 orosanmälningar relaterar till föräldrar, vårdnadshavare eller hemmiljö. De avser till exempel oro för brister i omsorgen eller våld i nära relation. Det finns ingen uppgift i kartläggningen om hur många orosanmälningar som görs utifrån oro för att barnet utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck.

Av en socialtjänstrapport från Stockholms stad år 2023 framgår att drygt 1 procent av de orosanmälningar som gjorts från skolan och som blivit föremål för utredning rörde hedersrelaterad problematik hos vårdnadshavarna.[45]

I en studie från 2021 fick barn uppskatta sin utsatthet. Denna data kopplades sedan till aktdata från socialtjänsten. Studien visade att den som var skyldig att anmäla oro för barn var mindre benägen

[43] Länsstyrelsen Östergötland (2025). *Omvärldsanalys Trender, analyser och bedömningar gällande utvecklingen på området hedersrelaterat våld och förtryck*, s. 32–33.
[44] Socialstyrelsen (2026). *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa – kartläggning av utvecklingen mellan 2018 och 2024*.
[45] Stockholms stad. (2023). *Socialtjänstrapport 2023. 3. Barn och unga*, s. 10.

att lämna en orosanmälan för barn som inte levde i socioekonomisk utsatthet.[46]

Enligt en enkätundersökning av Barnombudsmannen ledde en minoritet av fall rörande hedersrelaterat våld och förtryck till anmälningar. Av de barn och unga som hade berättat för en vuxen uppgav 13 procent att det hade lett till en anmälan till socialtjänsten och 13 procent att det hade resulterat i anmälan både till socialtjänsten och polisen.[47]

I syfte att öka antalet orosanmälningar från förskolor har det nationella kunskapscentret Barnafrid tillsammans med Haninge kommun tagit fram en utbildning för hur personal ska upptäcka, bemöta och anmäla våld mot barn på ett bättre sätt. Projektet har lett till att antalet orosanmälningar från förskolor i Haninge har fördubblats. Barnafrid har i uppdrag att sprida den information som tagits fram inom ramen för samarbetet, så att den kan användas av kommuner i hela landet.[48]

4.4.6 Få hedersrelaterade brott anmäls och lagförs

Enligt svensk lagstiftning är flera uttrycksformer av hedersrelaterat våld och förtryck straffbara. Lagstiftningen syftar till att bekämpa våld och förhindra barn- och tvångsäktenskap, olovligt bortförande utomlands, könsstympning och andra övergrepp kopplade till heder. Regeringen har under de senaste åren skärpt lagstiftningen kring hedersrelaterat våld och förtryck och nya bestämmelser har tillkommit. Detta avsnitt syftar till att kort beskriva gällande lagstiftning på området. Det ger också en kortfattad översikt av tillgängliga uppgifter om förekomsten av olika straffbara uttrycksformer av hedersrelaterat våld och förtryck riktade mot barn och unga, antalet anmälda brott och i vilken mån dessa lett till lagföring. Om inget annat uppges är de uppgifter som här redovisas hämtade från den officiella kriminalstatistiken som tas fram och sammanställs av Brottsförebyggande rådet (Brå).

---

[46] Kalin T., Persdotter B., Ahlgren T. och Gerdner A. (2021). *How do child welfare referrals in Sweden match childre"s self-reporting of severe exposure?* Child & Family Social Work, 2021:1–12.
[47] Barnombudsmannen (2026). *"Det var som att leva i ett fängelse. Jag kunde knappt andas" – om hedersrelaterat våld och förtryck mot barn och unga, barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor*. Årsrapport 2026, s. 40–41.
[48] Linköpings universitet (2024). *Samarbete om barn som far illa ska spridas nationellt.* https://liu.se/nyhet/samarbete-om-barn-som-far-illa-ska-spridas-nationellt. (Hämtat 2026-06-07.) Regeringsbeslut 2026-03-26. *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet*. Dnr A2026/00369.

Hedersmotiv som en försvårande omständighet och brottet hedersförtryck

Gällande lagstiftning

Den 1 juli 2020 infördes en särskild straffskärpningsgrund som innebär att om motivet för ett brott har varit att bevara eller återupprätta heder ska det ses som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.[49] Ett särskilt brott för hedersförtryck infördes den 1 juni 2022. Det innebär att det är straffbart att begå vissa brottsliga gärningar mot en person, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet. Syftet med gärningarna ska ha varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Straffet är fängelse i lägst ett och högst sex år.[50]

Antal anmälda brott och lagföring

Sedan införandet av brottet hedersförtryck har ett 30-tal sådana brott riktade mot barn anmälts varje år. Antalet anmälda brott mot barn är ungefär lika många som mot personer över 18 år. Fram till januari 2026 har fyra lagföringsbeslut kopplade till hedersförtryck fattats. Regeringen har gett Brå i uppdrag att utvärdera tillämpningen av brottet hedersförtryck. Utvärderingen visar att införandet av brottet hedersförtryck inte fått den effekt som avsågs. Det görs få anmälningar till polisen och mycket få av dessa leder till åtal och lagföring. Många av de utsatta vill inte medverka i polisutredning och det är svårt att få fram tillräcklig bevisning. Polisutredningarna bidrar inte heller till att förbättra målsägandes situation. Brå betonar bland annat att det behövs generella insatser som att sprida kunskap om vilka lagar som gäller i Sverige och riktade insatser mot till exempel vårdnadshavare med hedersnormer.[51]

[49] 29 kap. 2 § 10 BrB.
[50] 4 kap. 4 e § BrB.
[51] Brå (2026). *Hedersförtryck – En utvärdering av den nya straffbestämmelsen*. Rapport 2026:19.

Barnäktenskapsbrott, äktenskapstvång och äktenskapsresebrott

En uttrycksform av hedersrelaterat våld och förtryck är att inte själv få välja sin partner. Detta kan i sin ytterlighet ta sig form av barnäktenskap, tvångsäktenskap och äktenskapsresebrott.

Gällande lagstiftning

Den som är under 18 år får inte ingå äktenskap i Sverige.[52] Bestämmelsen om barnäktenskapsbrott trädde i kraft den 1 juli 2020 och innebär att det är straffbart att förmå eller tillåta ett barn under 18 år att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse. Det gäller även om den som begår gärningen inte haft uppsåt men har varit oaktsam beträffande att barnet inte fyllt 18 år. Från den 1 januari 2019 erkänns i Sverige inte heller äktenskap som ingåtts utomlands om någon av de inblandade varit under 18 år när giftermålet skedde, utom vid synnerliga skäl. Förbudet gäller även om parterna inte haft någon anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks.[53] En lagskärpning 2021 innebär att det aldrig kan anses föreligga synnerliga skäl.[54] Minimistraffet för barnäktenskapsbrott är sex månaders fängelse och maximistraffet sex års fängelse.

Äktenskapstvång har varit straffbart i Sverige sedan den 1 juli 2014.[55] Med äktenskapstvång menas att någon genom olaga tvång eller genom att utnyttja någons utsatta situation förmår en person att ingå äktenskap. Under 2026 utvidgades det straffbara området till att även omfatta vilseledande angående att ett äktenskap ingås eller förutsättningarna för att upplösa det. Minimistraffet för äktenskapstvång är sex månaders fängelse och maximistraffet sex års fängelse.

Under 2026 bytte vilseledande till äktenskapsresa namn till äktenskapsresebrott. Bestämmelsen utvidgades till att omfatta straffansvar även för den som genom olaga tvång eller genom att utnyttja någons utsatta belägenhet förmår en person att resa till ett annat land i syfte att där utsättas för äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott. Även försök till brottet är kriminaliserat. Maximistraffet är fyra års fäng-

[52] 2 kap. 1 § Äktenskapsbalken (1987:230).
[53] Prop. 2017/18:288 *Förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap*; 1 kap. 8 a § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap.
[54] Prop. 2020/21:149 *Förbud mot erkännande av utländska månggiften*.
[55] Prop. 2013/14:208 *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor*.

else. Samtidigt infördes äktenskapsresebrott mot barn som nytt brott. Straffbestämmelsen omfattar fall där den som utsätts för äktenskapsresebrott är under 18 år. Straffansvar för det brottet omfattar också den som tillåter eller på annat sätt förmår ett barn att resa utomlands i syfte att utsättas för barnäktenskapsbrott. Även försök till detta brott är kriminaliserat.[56]

Uppskattningar om förekomst

Under 2008 fick dåvarande Ungdomsstyrelsen (numera MUCF) i uppdrag av regeringen att kartlägga förekomsten av arrangerade äktenskap mot en parts vilja i Sverige för unga upp till 25 år.[57] Utifrån Ungdomsenkäten 2009 uppskattade Ungdomsstyrelsen att cirka 70 000 individer mellan 16 och 25 år hade ett begränsat eller villkorat val i förhållande till äktenskap och val av partner. Uppdelat på kön motsvarade det 6,6 procent av unga kvinnor respektive 3,8 procent av unga män. Av de 70 000 uppgav 8 500 att de kände sig oroliga för att inte själva få välja vem de skulle gifta sig med. Valet av partner var mer villkorat i socioekonomiskt utsatta områden. I fyra undersökta utsatta områden uppgav 73 procent att det stämde mycket bra att de själva fick välja vem de skulle gifta sig med, jämfört med 95 procent nationellt.[58]

Skatteverket har kartlagt antalet barnäktenskap som har registrerats i folkbokföringsdatabasen. Mellan åren 2014 och 2021 fanns det 556 registrerade äktenskap där någon av makarna var under 18 år vid vigseltillfället.[59] Inget barnäktenskap är registrerat efter 2021 med anledning av de ovan beskrivna straffskärpningarna kring barnäktenskap. Antalet registrerade barnäktenskap har minskat sedan 2014. År 2014 fanns 296 registrerade barnäktenskap och mellan 2019 och 2021 registrerades 10 fall. Majoriteten av de minderåriga var flickor och i de flesta fall var de födda utanför EU. Åldersskillnaden på makarna var som regel mindre än tio år.[60] Skatteverket konstaterade samtidigt att det sannolikt finns ett stort mörkertal av personer under

[56] Prop. 2025/26:213 *Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck*.
[57] Ungdomsstyrelsen (2009). *Gift mot sin vilja*.
[58] Ibid. s. 307.
[59] Jämställdhetsmyndigheten (2025). *Ett liv präglat av våld – Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige samt andra närliggande frågor*. Rapport 2025:2, s. 9–10.
[60] Skatteverket (2025). *Skatteverkets kartläggning av barnäktenskap och månggifte i Sverige*. Rapport 2025:07, s. 6–7.

18 år som lever i äktenskapsliknande förhållanden i Sverige, men som inte omfattas av kartläggningen.[61]

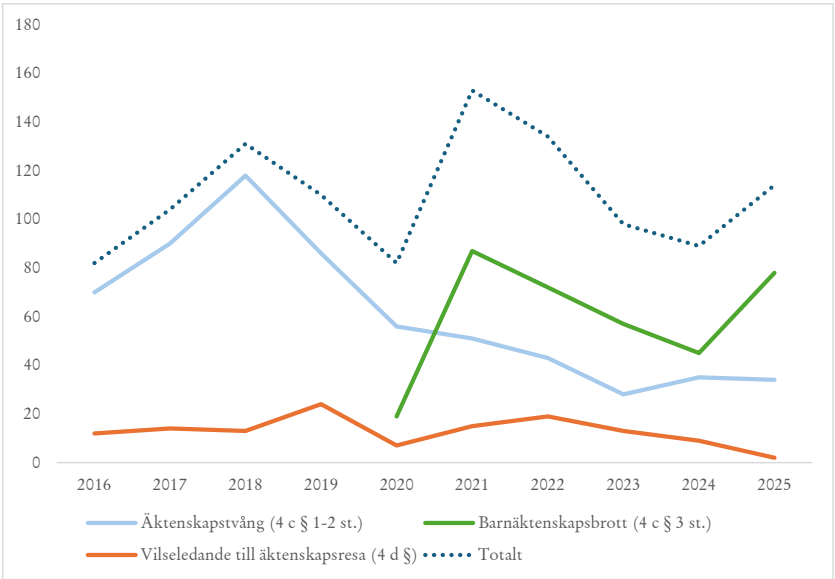
Regeringen gav år 2023 Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap, månggifte och andra närliggande frågor, till exempel arrangerade äktenskap, brudpris, giftomän och tillfälliga religiösa äktenskap för sexköp i Sverige.[62] Myndigheten redovisade att det främst var flickor som utsatts för barnäktenskap och att risken var störst bland konservativa familjer i en hederskontext där barnäktenskap förekommit i generationer. Faktorer som isolering och traditionella värderingar förstärkte risken. När det gäller tvångsäktenskap var det främst kvinnor som utsatts i samband med att de uppnått myndighetsålder. Även flickor, kvinnor, pojkar och män med intellektuell funktionsnedsättning eller andra typer av funktionsnedsättningar löpte högre risk att utsättas för barn- och tvångsäktenskap.[63]

Antal anmälda brott och lagföring

Det totala antalet anmälda brott om äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa[64] var år 2025 omkring 50 procent högre än år 2016, se figur 4.1.

[61] Skatteverket (2025). *Skatteverkets kartläggning av barnäktenskap och månggifte i Sverige*. Rapport 2025:07, s. 2.
[62] Regeringsbeslut 2023-09-14. *Uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige samt andra närliggande frågor*. Dnr A2023/01238.
[63] Jämställdhetsmyndigheten (2025). *Ett liv präglat av våld – Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och analysera förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och månggifte i Sverige samt andra närliggande frågor*. Rapport 2025:2.
[64] Eftersom statistiken avser tiden före namnbytet till äktenskapsresebrott används i följande stycke ”vilseledande till äktenskapsresa”.

Figur 4.1 Antal anmälda brott om äktenskapstvång, barnäktenskap och vilseledande till äktenskapsresa, 2016–2025



Anm: Utrednings bearbetning. Bestämmelser om barnäktenskapsbrott trädde i kraft 1 juli 2020.

Antalet anmälda brott om äktenskapstvång har minskat sedan 2020 vilket kan förklaras med att några av de brott som tidigare föll under brottsrubriceringen äktenskapstvång sedan 2020 i stället anmäls som barnäktenskapsbrott. Antalet anmälningar under 2025 var 34 för äktenskapstvång, 78 för barnäktenskapsbrott och 2 för vilseledande till äktenskapsresa.

De anmälda brotten har endast i ett fåtal fall lett till lagföringsbeslut. Under perioden 2016–2025 har totalt elva lagföringsbeslut fattats om äktenskapstvång, tolv om barnäktenskapsbrott och ett om vilseledande till äktenskapsresa.

Oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp

Även så kallat oskuldskrav är ett uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck. Det innebär ett krav på att flickor och kvinnor ska vara oskulder fram till äktenskapet och är ett sätt att kontrollera flickors och kvinnors sexualitet för att upprätthålla familjens eller kollektivets heder.

Gällande lagstiftning

Sedan den 1 december 2025 är oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp kriminaliserat.[65] Syftet med lagändringen är att stärka skyddet för de flickor och kvinnor som lever i en hederskontext och att förhindra allvarliga fysiska och psykiska konsekvenser för de som utsätts. Lagändringen innebär att det är straffbart att till exempel undersöka någon annans kvinnliga könsorgan i syfte att bedöma om personen är eller framstår som oskuld och att intyga att en annan person är eller inte är oskuld med hänsyn till det kvinnliga könsorganets beskaffenhet. Det är också förenat med straff att göra ingrepp i någon annans kvinnliga könsorgan i syfte att det ska framstå som att personen är oskuld. Oskuldskontroll respektive oskuldsingrepp kan leda till fängelse i högst ett år. Straffet för intygande av sexuell oskuld är böter eller fängelse i högst sex månader.[66]

Förekomst

Studier visar att oskuldskontroller och utfärdande av oskuldsintyg förekommer i Sverige, men inget tyder på att förekomsten är omfattande.[67] Det finns sannolikt ett mörkertal eftersom alla drabbade inte berättar vad de har varit utsatta för och att vissa oskuldskontroller genomförts utomlands.[68] Även oskuldsingrepp förekommer i Sverige och det förefaller finnas en liten men tydlig efterfrågan av ingreppen inom vården.[69]

Antal anmälda brott och lagföring

Eftersom lagändringarna trädde i kraft i slutet av 2025 saknas det vid tidpunkten för detta betänkande statistik över antalet anmälda och lagförda brott.

---

[65] Prop. 2024/25:189 *Kriminalisering av oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp.*
[66] 4 kap. 4 e § BrB, 4 kap. 4 f § BrB och 1a och 3 §§ lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.
[67] För ett närmare resonemang om de tre begreppen oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsingrepp se SOU 2023:37 *Förstärkt skydd för den personliga integriteten*, s. 77 och s. 93.
[68] Ibid. s. 92.
[69] Ibid. s. 106.

Könsstympning

Könsstympning innebär att större eller mindre delar av de yttre kvinnliga könsorganen tas bort, skadas och/eller sys ihop.[70] Ett skäl till att könsstympning förekommer är att det ses som ett sätt att kontrollera en flickas eller kvinnas sexualitet. I detta ingår att säkra en flickas eller kvinnas oskuld innan äktenskap, vilket kan anses avgörande för en familjs eller ett kollektivs heder. Traditionen förekommer i stora delar av världen och praktiseras till exempel i flera afrikanska länder och i delar av Mellanöstern och Asien. Oftast utsätts flickor i åldern 4–14 år, men könsstympning sker även på yngre barn.[71]

Gällande lagstiftning

I Sverige är könsstympning förbjudet sedan 1982 enligt lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor och oskuldsingrepp på kvinnor.[72] Ingreppet är förbjudet oavsett om samtycke finns och det är olagligt även om det utförs utomlands. Det är även straffbart att planera, stödja, inte avslöja, inte förhindra eller vara behjälplig vid könsstympning. Sedan den 1 maj 2020 finns ingen preskriptionstid för könsstympning av barn, vilket betyder att gärningsmannen kan straffas oavsett hur lång tid som har förflutit sedan brottet begicks. Brottet kan ge fängelse i lägst två och högst sex år. Är brottet grovt, utdöms fängelse i lägst fem och högst tio år.

Förekomst

Det saknas uppgifter om hur många i Sverige som har utsatts för könsstympning. Socialstyrelsen har i en studie baserad på antalet utrikes födda flickor och kvinnor och förekomsten av könsstympning i ursprungslandet uppskattat att cirka 68 000 av de flickor och kvinnor som var folkbokförda i Sverige år 2021 kan ha utsatts för könsstymp-

[70] WHO (2025). *Sexual and Reproductive Health and Research (SRH)/Types of female genital mutilation.*
[71] Jämställdhetsmyndigheten (2026). *Vad är könsstympning*? https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/vad-ar-konsstympning/. (Hämtat 2025-10-29.)
[72] Tidigare Lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning. 2025 ändrades lagen genom SFS 2025:1010 till att omfatta även så kallade oskuldsingrepp.

ning. Enligt studien riskerade ytterligare mellan 13 000 och 23 000 flickor att utsättas för könsstympning.[73]

Enligt uppgifter från Socialstyrelsen sökte 52 könsstympade flickor i åldern 0–17 år vård och fick diagnos under 2018. Det finns uppgifter om färre än fem könsstympade flickor under 18 år, födda i Sverige som sökt vård och fått diagnos mellan 2012 och 2018.[74]

Nyligen genomförde Västerås stad en kartläggning bland flickor i stadens kommunala skolor. Genom att elever tillfrågades under hälsosamtal med elevhälsan och att vårdnadshavare inför samtalen fick besvara en skriftlig fråga framkom 87 fall av kvinnlig könsstympning. Av dem avsåg 60 fall läsåret 2023–2024 och 27 läsåret 2024–2025. Samtidigt påtalas att mörkertalet sannolikt är stort, bland annat då endast de kommunala skolorna ingick i underlaget och då endast eleverna i vissa årskurser tillfrågades.[75]

Antal anmälda brott och lagföring

Antalet anmälda brott om könsstympning har varierat mellan 21 och 61 per år under perioden 2016–2025. Antalet anmälda brott mer än halverades mellan 2023 och 2025 och var för det senare året 29 ärenden.

Sedan lagen trädde i kraft 1982 har totalt fem åtal väckts och fyra fällande domar meddelats. Åklagarmyndigheten genomförde 2023 en granskning av samtliga ärenden rörande könsstympning som kommit in till myndigheten mellan 2015 och 2021. Det handlade totalt om 308 brottsmisstankar i 147 ärenden. Granskningen visar att det är medicinskt svårt att slå fast om en person utsatts för könsstympning och att tidpunkten och platsen för det misstänkta brottet oftast är okänd.[76]

[73] Socialstyrelsen (2023). *Faktablad: Uppskattning av antalet kvinnor och flickor i Sverige 2021 som kan ha varit utsatta eller riskerar att utsättas för könsstympning*. Art.nr 2023-6-8599.
[74] Socialstyrelsen (2020). *Inventering av vård för könsstympade kvinnor och flickor*. Art.nr 2020-3-6632.
[75] Enligt uppgifter från Västerås stad i samband med möte den 30 april 2026. De årskurser som tillfrågas är förskoleklass, årskurs 4, årskurs 7 och årskurs 1 i gymnasieskolan.
[76] Åklagarmyndigheten (2023). *Svårt att bevisa könsstympning*. https://www.aklagare.se/formedia/aktuellt-pa-aklagarmyndigheten/2023/februari/svart-att-bevisa-konsstympning. (Hämtat 2026-06-06.)

4.4.7 Andra indikatorer på förekomst

Utreseförbud

Det förekommer att barn förs ut ur landet eller kvarhålls utomlands som ett led i hedersrelaterat våld och förtryck. Anledningen till bortförandet kan vara barnäktenskap, äktenskapstvång, könsstympning, uppfostringsresor eller omvändelseförsök. Ett annat skäl kan vara att undkomma insatser från myndigheter.

Gällande lagstiftning

Den 1 juni 2020 infördes bestämmelser om utreseförbud för barn i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).[77] Syftet med att införa bestämmelserna var att skydda barn från att föras utomlands för att ingå barnäktenskap eller könsstympas. En anledning till att utreseförbudet infördes var att svenska myndigheter har begränsade möjligheter att agera i andra länder om ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige för att giftas bort eller utsättas för könsstympning.

Vid misstanke om att ett barn riskerar att föras utanför Sveriges gränser ansöker socialtjänsten om utreseförbud hos förvaltningsrätten. Om det är sannolikt att ett utreseförbud behövs och det inte går att avvakta ett utreseförbud på grund av risken att den unge förs utomlands kan socialtjänsten besluta om tillfälligt utreseförbud. Beslutet ska underställas förvaltningsrätten inom en vecka. Förvaltningsrätten ska pröva beslutet så snart det kan ske. Om beslutet fastställs har socialtjänsten fyra veckor på sig att ansöka om ett utreseförbud.[78]

Sedan den 1 juni 2024 kan utreseförbud även beslutas om det finns en påtaglig risk att barnets hälsa eller utveckling skadas under utlandsvistelsen på grund av omständigheter som kan föranleda vård enligt LVU, exempelvis vid fysisk eller psykisk misshandel, hedersrelaterat våld och förtryck, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i boendemiljön. Det kan också handla om den unges missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller annat socialt nedbrytande beteende. Samtidigt utvidgades straffansvaret för egenmäktighet med barn till att även om-

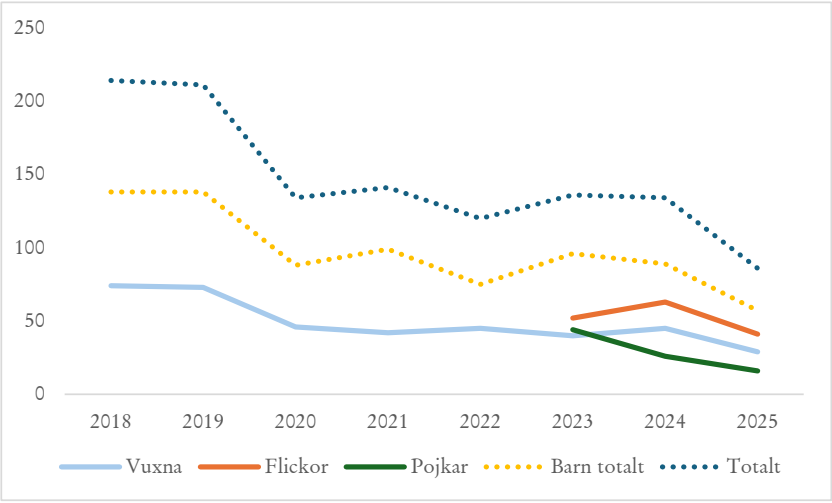
[77] Prop. 2019/20:131 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*, bet. 2019/20:JuU23, rskr. 2019/20:272.
[78] 31 a–e § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

fatta gärningar där ett barn under 15 år förs bort eller annars undanhålls, om gärningen är ägnad att hindra att vård enligt LVU påbörjas.[79]

Förekomst

Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden för statistik över ärenden som rör familjerelaterat tvång i utlandet, det vill säga när en person förts ut eller hålls kvar i utlandet i en hederspräglad eller patriarkal kontext, se figur 4.2.[80]

Figur 4.2 Antal individer rörande familjerelaterat tvång i utlandet, 2018–2025



Anm: Statistik fördelat på pojkar och flickor började föras år 2023.

Under 2018 mottog Utrikesdepartementet anmälningar om 138 barn som var förda ut ur landet eller kvarhållna utomlands. Antalet anmälda barn har sedan dess minskat och uppgick 2025 till 57 barn. Av dessa var 41 flickor och 16 pojkar. En tänkbar orsak till minskningen är bestämmelserna om utreseförbud för att skydda barn från att föras

[79] Prop. 2023/24:72 *Ett utvidgat utreseförbud för barn*.
[80] Regeringskansliet (2026). *Statistik – ärenden gällande familjerelaterat tvång.* https://www.regeringen.se/uds-reseinformation/hjalp-till-svenskar-utomlands/familjerelaterat-tvang-i-utlandet/statistik---familjerelaterat-tvang/. (Hämtat 2026-05-11.)

utomlands i syfte att ingå barnäktenskap eller att könsstympas som nämns ovan.[81]

Det har gjorts enstaka försök att mäta antalet bortföranden i en hederskontext i Sverige, men det saknas återkommande nationella uppgifter om omfattningen. Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (NCH) har vid två tillfällen genomfört en enkätundersökning riktad till utbildnings- och socialförvaltningar i Sveriges 290 kommuner om bortförda personer i en hederskontext. Den senaste genomfördes 2023 och avsåg antalet personer som förts bort under 2022. Ungefär hälften av kommunerna besvarade enkäten och av dessa hade var femte kommun kännedom om bortförda personer. Det rörde sig totalt om 159 personer som förts bort i en hederskontext. I 90 procent av fallen rörde det sig om barn och unga. NCH bedömde att det inte gick att dra några slutsatser om det totala antalet bortförda personer utifrån kartläggningen och att antalet bortförda personer antagligen var högre än vad de kommuner som deltog i undersökningen kände till.[82]

Regeringen har gett Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att kartlägga och sprida kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck samt annat våld och förtryck som personer med koppling till Sverige har erfarit under utlandsvistelse.[83] Som en del av uppdraget har myndigheten genomfört intervjuer med 31 yrkesverksamma från socialtjänsten, skolan, polisen, resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck samt ideella organisationer. De yrkesverksamma hade kännedom om 171 individer, varav 146 barn. Av de 171 individerna hade 143 förts ut ur Sverige, varav 120 var barn. Drygt hälften var flickor och kvinnor, knappt 18 procent var pojkar och män och i resterande fall var kön okänt (främst bortförda syskon).[84] Vid intervjuerna framkom att i många av ärendena hade skolan under en längre period haft information om att allt inte stod rätt till i den familj som senare förde bort barnet. Den vanligaste riskfaktorn för bortförande som de yrkesverksamma framförde var hedersförtryck, vilket förekom i 74 procent av fallen.

[81] Prop. 2019/20:131 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*.
[82] NCH (2023). *Kartläggning av bortförda personer i en hederskontext under 2022.*
[83] Regeringsbeslut 2021-10-28. *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*. Dnr A2021/02051.
[84] Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Bortförda barn och unga – sammanfattning av intervjustudie med yrkesverksamma.*

I sin redovisning till regeringen kunde Jämställdhetsmyndigheten konstatera att det saknas kontinuerlig kartläggning av hur omfattande förekomsten av bortföranden är. Jämställdhetsmyndigheten har därefter, på uppdrag av regeringen, tagit fram ett förslag på hur ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem kan utformas. Enligt myndigheten bör införandet av inrapporteringssystemet ske stegvis och initialt endast ge en bild av omfattningen av bortföranden. Systemet bör sedan byggas på så att analyser av samhällets insatser och identifierade brister blir möjliga[85] Även Socialstyrelsen har fått i uppdrag att ta fram nationell statistik om försvunna och bortförda barn i en hederskontext rörande socialtjänstens verksamhet.[86]

Antal avgjorda mål

Domstolsverket har sedan 2023 statistik över avgjorda mål vid förvaltningsdomstolarna som rör utreseförbud och tillfälligt utreseförbud. Under 2025 avgjordes 297 mål i de tolv förvaltningsdomstolarna. Det är mer än en fördubbling mot 2024 då 128 mål avgjordes. Under 2023 avgjordes totalt 49 mål.[87] Det har alltså skett en betydande ökning av antalet avgjorde mål efter att utreseförbudet utvidgats till att omfatta fler tillämpningsområden, däribland hedersrelaterat våld och förtryck.

En dokumentstudie av LVU-domar avseende utreseförbud visade att bedömningarna gällande utreseförbud skiljde sig åt mellan olika domstolar och olika kommuner i landet.[88]

4.5 Intervjuer och enkäter riktade till personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet

Utöver att redovisa befintlig statistik och genomförda studier av förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck, har vi genomfört intervjuer med personal inom pedagogisk omsorg, förskolan, skolan

[85] Jämställdhetsmyndigheten (2026). *Förstärkt arbete mot bortföranden: Slutredovisning av uppdrag att fortsätta sprida kunskap om erfarenheter av hedersrelaterat förtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse.* Rapport 2026:9, s. 6–7.
[86] Regeringsbeslut 2023-12-21. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen*. S2023/03257 (delvis).
[87] Domstolsverkets officiella statistik. (Hämtat 2026-05-19.)
[88] Jämställdhetsmyndigheten (2025). *Hedersförtryck samt annat våld och förtryck under utlandsvistelse, slutredovisning av fortsättningsstudie*. Underlagsrapport 2025:3.

och fritidshemmet där vi har bett dem beskriva uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck som de kommer i kontakt med bland barn och elever. Vi har dessutom ställt liknande frågor i enkäter riktade till personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet.[89] I detta avsnitt redovisar vi innehållet av intervjuerna och enkäterna.

4.5.1 Uttrycksformer i förskolan

Könssegregation, att vara macho och kontroll är tidiga tecken

I våra intervjuer med personal inom förskolan och pedagogisk omsorg framkommer att vårdnadshavare inte alltid delar förskolans värdegrund. Vårdnadshavare kan uttrycka missnöje över att deras barn deltar i lekar som de anser inte är bra för deras barns utveckling eller framföra att vissa lekar är mer lämpade för flickor än för pojkar.

De intervjuade återger också situationer då Prideflaggor och skyltar med normbrytande budskap lett till negativa reaktioner från vårdnadshavare, till exempel tecknade bilder med samkönade föräldrar.

Personal beskriver en uppdelning av könsroller inom två områden: hbtqi och machoattityder gällande pojkar samt klädsel och slöja för flickorna. De intervjuade berättar att en del pojkar redan som små får lära sig att kontrollera sina systrar. Detta beteende brukar avhjälpas med att syskonen delas upp mellan olika avdelningar och grupper. Det förekommer exempel på att pojkar uppmuntras till att vara utåtagerande. Ett återkommande uttryck är att pojkarna uppmuntras att vara ”macho”. Flera av de intervjuade ger exempel på pojkar som inte får leka i kökshörnan eller klä sig i klänning. I sådana situationer för personalen dialog med vårdnadshavare om förskolans värdegrund och barnens rätt till lek. Ibland leder detta till en förändring av vårdnadshavares attityd. Pojkar kan också påverka varandra till att inte delta i lekar som anses bara vara för flickor. De intervjuade beskriver att det ”tuffa macho-tänkandet” medför stök, bråk och slagsmål mellan pojkar i vardagen. Det kan även medföra att personalen känner oro för pojkars framtida roll i samhället, till exempel vad gäller risken att hamna i kriminalitet.

Det förekommer även att vårdnadshavare tackar nej till att pojkar ska få stöd med till exempel språkutveckling. Enligt de intervjuade ser vissa vårdnadshavare stödbehov som en svaghet eftersom pojkar

[89] Metoden för enkäterna beskrivs utförligare i avsnitt 2.3.3.

i deras ögon ska vara perfekta, vilket beskrivs som ”perfekta prinstänkandet”. Viss personal uttrycker oro för att dessa pojkar inte ska få tillgång till behövligt stöd och hjälp.

De intervjuade beskriver att flickor redan i förskoleåldern får lära sig att skyla sig och blir kontrollerade, till exempel av bröder från andra avdelningar eller grupper. Flickor har långärmade tröjor och långa byxor trots varm väderlek, eftersom vårdnadshavare menar att flickan annars kan bli sjuk. Många av de intervjuade upplever en osäkerhet kring var gränsen går mellan hedersrelaterat våld och förtryck och vårdnadshavares oro eller omsorg om barnet. Det kan medföra att de till viss del går med på vårdnadshavares påtryckningar angående klädsel. Några beskriver konkreta händelser när vårdnadshavare reagerat på att flickor, enligt dem, är för avklädda, exempelvis vid vattenlek. En av de intervjuade beskriver hur en flicka inte fick ha linne på sig trots att det var varmt ute. Pappan hade blivit arg över detta och personalen förstod att han menade att dottern trots sin låga ålder skulle skylas.

De intervjuade har återkommande funderingar om hur de ska tänka kring unga flickor i slöja. Någon berättar: ”Jag har flera gånger haft små flickor med sådan hijab som det visst heter. Då tänker jag: De är ju så små! Har de verkligen själva tänkt kring deras religionstillhörighet? Men samtidigt vill man ju inte verka fördomsfull. Men ibland känns det inte bra i magen liksom.”

Barn med funktionsnedsättning riskerar att hamna i kläm

De intervjuade beskriver utmaningar med att samarbeta med vissa vårdnadshavare kring barn med funktionsnedsättning. En av de intervjuade nämner att barn med funktionsnedsättning medför behov av extra resurser för förskolan. När vårdnadshavare inte är öppna för att samverka om hur barnet ska få stöd och hjälp, blir detta en dubbel utmaning för förskolan. Dels tar barnet mer personal i anspråk, dels kan vårdnadshavare bli hotfulla eller förolämpade när funktionsnedsättningen tas upp. Samma person förklarar situationen på följande sätt: ”De från hederskulturer har en tystnadskultur som betyder att man inte vill prata om sådant som på något vis kan föra med sig skam för familjen.”

Några av de intervjuade lyfter spontant, utan att frågan ställts, att barn med funktionsnedsättning särskilt kan komma i kläm då föräldrarna inte vill ta emot det stöd de kan få av samhället. ”De skulle ju kunna få en sådan fin hjälp, och få möjlighet till en ljusare framtid om de bara tog emot hjälpen.”

Signaler om bortgifte och könsstympning förekommer

Av intervjuerna framkommer att personal kan få oroliga frågor av flickor om hur gamla de måste vara för att gifta sig. En av de intervjuade berättar: ”I arbetet med lite äldre förskolebarn har jag också hört om tidiga bortgiften, som ju handlar om heder, eller hur?” Det framkommer också att barn har berättat om försvunna äldre syskon, men att personalen inte anser att äldre syskon är förskolans ansvar. En av de intervjuade berättar att hon fått höra från barn att de blivit tillsagda att inte prata om vad som pågår i hemmet på förskolan.

Ämnet könsstympning kommer spontant upp vid några intervjuer. De intervjuade menar att det talas för lite om ämnet, eller snarare inte alls, och att de önskar sig utbildning i ämnet.

4.5.2 Uttrycksformer i skolan och fritidshemmet

Elever kontrolleras till, från och i skolan

Vid våra intervjuer med personal inom skolan och fritidshemmet framkommer att elever kontrolleras till, från och i skolan. Ett vanligt exempel är att yngre och äldre bröder eller kusiner har i uppgift att övervaka kvinnliga släktingar i skolan. Pappor, äldre bröder, släktingar eller vänner till manliga släktingar får avvisas från skolan under skoltid. Släktingar följer med kvinnliga elever eller dyker oanmält upp vid aktiviteter utanför skolan, till exempel under friluftsdagar och vid aktiviteter med övernattningar.

Elever övervakas på väg till eller från skolan. Det rör sig framför allt om systrar som har följe av eller behöver vänta in sina yngre eller äldre bröder efter skoldagen. Ett annat exempel är flickor och unga kvinnor som blir lämnade och hämtade i skolan av manliga släktingar i högstadiet och gymnasiet, när de har uppnått en ålder då de kan förmodas ta sig hem på egen hand. Andra exempel är att elever,

oavsett kön, övervakas digitalt genom applikationer i mobiler eller airtags i kläder för att vårdnadshavare ska veta var de befinner sig. Elever uppmanas att komma hem direkt efter avslutad schemalagd lektionstid. En av de intervjuade beskriver följande situation: ”Om vi drar några minuter över tiden för sista lektionen, börjar mobilerna direkt ringa i elevernas skåp. Det är föräldrarna som vet exakt när vi slutar och säger till barnen att de måste skynda sig hem. En mamma ringer alltid till och med innan lektionen är slut.”

Elever begränsas i att delta i utbildning och aktiviteter

Ett annat tecken på utsatthet för kontroll som har samband med heder är att elever begränsas av vårdnadshavare från att delta i viss utbildning. Det kan även handla om att begränsas från att delta i aktiviteter utanför schemalagd skoltid eller utanför skolans lokaler.

De flesta exempel på situationer där elever hindras från att närvara i utbildning är vissa moment i idrott och hälsa som simundervisning, bollsporter eller andra sporter där heltäckande klädsel kan vara hindrande samt omklädning och duschning efter lektionens slut. Enligt de intervjuade finns det dock en generell ovilja att vara avklädd inför varandra bland alla elever. Andra ämnen som elever kan hindras från att delta i är sexualitet, samtycke och relationer, svenska (viss skönlitteratur), biologi (evolutionsteorin) och religion. Det kan också handla om att inte få delta vid besök på ungdomsmottagningar, i aktiviteter som arrangeras av elevhälsan eller i Pride-aktiviteter som skolan arrangerar.

Ett annat exempel är att främst flickor hindras från att delta i aktiviteter som arrangeras av skolan efter schemalagd tid eller i aktiviteter utanför skolan. Det kan röra sig om att delta på klassfester, besök på fritidsgårdar, vid aktiviteter med övernattningar, studiebesök eller studieresor. Både pojkar och flickor kan hindras från att delta i eller närvara vid traditionella högtider som lucia- och julfiranden, musikuppträdanden, teater och dans eller skolavslutningar.

Att elever inte får närvara kan framkomma genom att vårdnadshavare aktivt ifrågasätter eller motsätter sig att eleven deltar i utbildning eller aktiviteter. Det förekommer exempel där vårdnadshavare har gått samman för att protestera mot inslag i undervisningen, till exempel litteratur om transpersoner eller undervisning om sexualitet,

samtycke och relationer. I andra fall kan det handla om mer subtila signaler, som att eleven har ett genomgående mönster av frånvaro från undervisning och aktiviteter.

Vid ett par skolor beskrev personal att det har kommit till deras kännedom att beslut som rör i vilken mån flickor eller kvinnor får delta i utbildning eller aktiviteter avgörs av ett klanöverhuvud eller en imam.

När situationer som de beskrivna uppstår, framhåller de intervjuade vikten av att ha en god dialog med vårdnadshavarna och att förklara innehållet i läroplaner, kursplaner och den värdegrund som skolan står för. Det har i vissa fall resulterat i att vårdnadshavare har gått med på att eleven får delta. Personal på en skola beskriver en situation: ”Varje år i årskurs 6 har vi ett läger. Innan hände det att flickor inte fick följa med till lägret eftersom det innebar att hela klassen skulle sova över. Nu bjuder vi in alla föräldrar till korvgrillning på kvällen och så visar vi upp hur eleverna kommer att sova. Att pojkar och flickor sover i olika hus och att det finns personal på plats. Då blir föräldrarna lugnade och alla eleverna får i regel stanna kvar över natten.”

Längre frånvaro, bortföranden och skolbyten

På nästan alla skolor vi har besökt finns exempel på elever som har en längre frånvaro från skolan eller som befaras ha förts utomlands. I synnerhet vid längre ledigheter och sommarlov kan elever vara borta under en längre tid för att återvända först när stora delar av terminen är genomförd. Andra elever återkommer aldrig och skrivs därför ut från skolan efter en tid. Skolan behöver eftersöka var eleven befinner sig, och eleven går miste om sin utbildning. Det förekommer också exempel på elever som lämnats kvar i hemlandet hos släktingar, medan resten av familjen återvänt till Sverige. I en del fall kommer elever tillbaka från en längre frånvaro och har betydande beteendeförändringar, vilket kan indikera att eleven har varit med om en uppfostringsresa, könsstympning, trolovning mot sin vilja eller bortgifte. De intervjuade ger exempel på äktenskapsresebrott i samband med att unga kvinnor har blivit myndiga. Vad gäller elever med längre frånvaro finns inga tydliga könsskillnader utan det uppges förekomma bland såväl pojkar som flickor. Frånvaron kan vara oanmäld, eller så anger

vårdnadshavarna skäl som att barnet ska delta i någons bröllop, att en släkting är sjuk eller att familjen ska pröva att återvända till hemlandet.

Andra uppgifter som framkommer är att vårdnadshavare flyttar eleven till en annan skola i samband med att en orosanmälan upprättas eller om eleven har behov av särskilt stöd eller anpassningar. I vissa fall uppger personal att flytten kan gå till skolor där det kan finnas en sämre beredskap för hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt de intervjuade genomför vårdnadshavare skolbyte i syfte att eleven ska ”gå under radarn”. Skolbyten beskrivs ibland gå till skolor där personalen enligt hörsägen i högre grad tillmötesgår vårdnadshavares krav och önskemål. Enligt de intervjuade leder skolbyten till brist på kontinuitet i elevens utbildning och risk för ökad utsatthet.

Utbildning är inte ett eget val

Det förekommer enstaka exempel på att elever inte själva får välja sin utbildning. Det kan röra sig om vårdnadshavare som är av inställningen att, främst flickor, inte behöver någon utbildning. Flickor kan fälla kommentarer om att det inte är någon mening att de deltar i undervisning eftersom deras framtid är utstakad i form av giftermål.

För andra elevgrupper kan det yttra sig genom att vårdnadshavare har orealistiska eller höga krav och förväntningar på att barnet ska utbilda sig till högprofilerade yrken som läkare eller civilingenjörer, trots att det är mot barnets egen vilja eller intresse. Slutligen ges exempel från anpassade grundskolan där vårdnadshavare antingen inte accepterar att barnet har en intellektuell funktionsnedsättning, eller har krav på att barnet ska flyttas till den ordinarie grundskolan.

Relationer eller umgänge mellan könen begränsas

En annan vanlig uttrycksform för hedersrelaterat våld och förtryck är segregering mellan könen. Den yttrar sig främst genom att flickor inte vill vidröra pojkar, till exempel inte hålla en pojke i handen vid ringlekar, bli placerad bredvid en pojke i klassrummet eller hamna i samma grupparbete som pojkar. Kvinnliga elever vill inte ta manlig skolpersonal i hand eller ha fysisk kontakt med, eller uttrycker rädsla för, vuxna män.

I de övre åldrarna förekommer att relationer mellan elever uppstår, vilket kan leda till ryktesspridning angående en flickas eller kvinnas oskuld. Några av de intervjuade berättar att de har medverkat till att hemlighålla parförhållanden för vårdnadshavare, så att eleverna ska kunna fortsätta träffas i smyg på skolan.

Vårdnadshavare kan också ha synpunkter på att manlig personal är ensam med eller för samtal med flickor, men det kan också yttra sig genom att manliga släktingar endast vill föra dialog med manlig personal.

Klädsel

En vanlig uttrycksform av kontroll eller begränsningar gäller klädsel, i synnerhet flickors klädsel. Det kan till exempel gälla krav på att flickor ska bära religiös klädsel, inte visa för mycket hud eller bära smink. Ett vanligt exempel är att kvinnliga elever bär varma jackor även under varma sommardagar. Kontroll och begränsningar gällande klädseln kan vara en bidragande orsak till att flickor inte heller tillåts att delta i vissa aktiviteter i skolan.

Exempel på könsstympning

Det är vanligare att de intervjuade har konstaterat könsstympning på skolor där elevhälsan aktivt informerar om könsstympning och vilka komplikationer det kan medföra. Vid intervjuerna framkommer att en del flickor inte vet att de har utsatts för könsstympning eftersom den har skett i ung ålder. Flickorna har inte heller kunskap om den kvinnliga anatomin och vet därför inte hur en ostympad kvinnokropp kan se ut. Enligt elevhälsopersonal är det inte heller något eleverna pratar om vare sig i skolan eller i hemmet.

Sårbara grupper

Vid intervjuerna framkommer att elever som är hbtqi-personer är en sårbar grupp. Särskilt utsatta är elever som lever i en hederskontext, men utsattheten gäller även för andra hbtqi-personer. Det handlar i båda fallen om att vårdnadshavares normer och värderingar inte

överensstämmer med det sätt som eleverna önskar att leva. Det kan också handla om att vara utsatt för diskriminering av andra elever. I flera skolor framkommer att det inte skulle accepteras av andra elever att pojkar till exempel kommer ut som homosexuella och att hbtqi-personer håller en låg profil på skolan.

En annan sårbar grupp är elever i de anpassade skolformerna. De intervjuade betonar att det är svårt att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck hos dessa elever eftersom eleverna ofta saknar förmåga att tala eller ha en förståelse för vad de kan vara utsatta för. En liknande situation gäller för elever i specialskolan.

4.5.3 Upprätthållande av hedersnormer mellan barn och mellan elever

Vår kartläggning visar att barn och elever upprätthåller hedersnormer gentemot varandra utan att det finns släktsamband i förskolan, skolan och fritidshemmet. Grupper av elever kan i skolmiljön fungera som normbevakare, och därigenom bidra till att upprätthålla hedersrelaterade strukturer även utanför hemmet. De exempel som vi har fått återgivna är främst flickor som startar och sprider rykten om andra flickor. Det kan handla om att en utpekad flicka i skolan har umgåtts med en pojke eller med en elev med en annan etnicitet. I ryktesspridningen kan ingå att informera familjen till den elev som är föremål för ryktet. Andra ageranden handlar om att övervaka och kommentera varandras beteenden eller utseenden. Det kan ske genom att flickor uppmanar andra flickor att klä sig täckande och att inte använda smink. Andra exempel är pojkar som uppmanas av andra pojkar att kontrollera kvinnliga släktingar eller att leva enligt könsstereotypa föreställningar om hur en man ska vara och agera.

Något som också framkommer i intervjuerna är att elever blir utfrysta eller utsatta för diskriminering av andra elever på sätt som har samband kön, könsidentitet eller sexuell läggning. Några av de intervjuade beskriver hur elever inte blir accepterade, eller väljer att dölja sin könsidentitet eller sexuella läggning på grund av rädsla för hur andra elever ska reagera.

På några skolor beskriver de intervjuade hur påtryckningar mellan elever, såväl flickor som pojkar, kulminerar i samband med religiösa högtider. Kraven mellan eleverna att bete sig på ett visst sätt ökar och kan i vissa fall utmynna i både muntliga och fysiska konflikter. Även

unga vi har intervjuat beskriver att det ibland förekommer en inbördes tävlan mellan elever om vem som i högre grad lever upp till normer och värderingar kopplade till hedersnormer. De menar att den inbördes kontrollen också kan vara ett uttryck för omtanke för att en vän inte ska råka ut för ryktesspridning eller utfrysning av andra elever.[90]

Det ska tilläggas att på en skola beskriver de intervjuade omvända förhållanden. Enligt dem kommer flickor ofta till skolan i skylande kläder och utan smink, men väl på plats byter de om till andra kläder för att sedan byta tillbaka igen vid skoldagens slut. Det råder på skolan vad som beskrivs som en tyst överenskommelse mellan eleverna. Denna kommer även till uttryck genom att flickorna lånar ut smink och kläder till varandra.

De flesta exempel på kontroll mellan barn och elever har framkommit vid intervjuer med personal från skolan, men det förekommer liknande situationer inom förskolan. I de fallen rör det sig främst om äldre syskon som kommer in i barngrupper för att bevaka vilka aktiviteter yngre syskon deltar i, vilket kan utgöra en tidig form av kontroll kopplad till normer om tillåtna beteenden. Det finns också tidiga tecken på att pojkar påverkar varandra till att inte delta i lekar i förskolans så kallade hemvrå, att leka med dockor eller att klä sig i klänning.

Vid något av de återgivna exemplen på hur elever kontrollerar varandra som ett led i att upprätthålla hedersnormer, har den berörda skolan vidtagit åtgärder. Andra skolor har upprättat riktlinjer och rutiner för eleverna efter att ha erfarit att kontrollen mellan elever accentueras under vissa religiösa högtider. Ingen skola som vi har besökt har redogjort för att kontroll mellan elever i syfte att upprätthålla hedersnormer har resulterat i en handlingsplan som skolan följer i syfte att motverka normerna. Detta ska inte tolkas som att det inte finns skolor som har handlingsplaner, snarare att det sannolikt inte är så vanligt.

[90] Se avsnitt 6.4.

4.5.4 Enkäter

Vi har låtit personal inom förskolan, grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan besvara enkäter med frågor om uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck.[91] I detta avsnitt följer en beskrivning av resultatet av enkäterna i denna del. Resultaten från förskolan och den anpassade grundskolan ska dock på grund av de låga svarsfrekvenserna ses som kvalitativa komplement till de tidigare beskrivna intervjuerna. Även resultaten för den anpassade gymnasieskolan ska tolkas med viss försiktighet med anledning av få svarande när dessa delas upp i respektive yrkesfunktion.

Förskolan

Hedersrelaterat våld och förtryck verkar förekomma och uppmärksammas i viss grad i förskolan

Det förekommer att personal uppger att de under det gångna året misstänkt att barn begränsats på sätt som har samband med heder. Den vanligaste begränsningen är att barnet inte får bära vissa kläder. Det förekommer också att svarande uppger att barn bland annat inte får delta i viss utbildning eller att barn är borta under en längre period utan förklaring. En svarande uppger också att den gjort en orosanmälan under det senaste året.

Grundskolan

Uttryck för hedersnormer bland eleverna observeras i grundskolan

I enkäterna fick respondenterna frågan om de misstänkt att en elev begränsats genom någon uttrycksform av hedersrelaterat våld och förtryck under det senaste året. 40 procent av samtliga svarande uppger att de misstänkt minst en uttrycksform. Det är 24 procent som uppger att de har misstänkt två eller fler uttrycksformer. Andelen svarande som uppger minst en respektive minst två former av misstankar om begränsning finns återgivet i tabell 4.1.

[91] I avsnitt 2.3.3 redogörs närmare för enkäternas syfte, utformning, svarsfrekvens och liknande.

Tabell 4.1 Andel i varje yrkesfunktion som misstänkt att en elev begränsats genom uttrycksformer av hedersrelaterat våld och förtryck det senaste året, i procent

	Misstänkt minst en uttrycksform	Misstänkt minst två uttrycksformer
Rektor/biträdande rektor	39	24
Lärare	38	20
Elevhälsan	49	33
Lärare i fritidshemmet	31	16
Resurspersonal	48	23
Totalt	**40**	**24**

Anm. Utredningens beräkning. Med ”Elevhälsan” avses personal som arbetar inom elevhälsan.

Av tabellen framgår att personal som arbetar inom elevhälsan och resurspersonal har fler misstankar om uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck än övriga professioner.

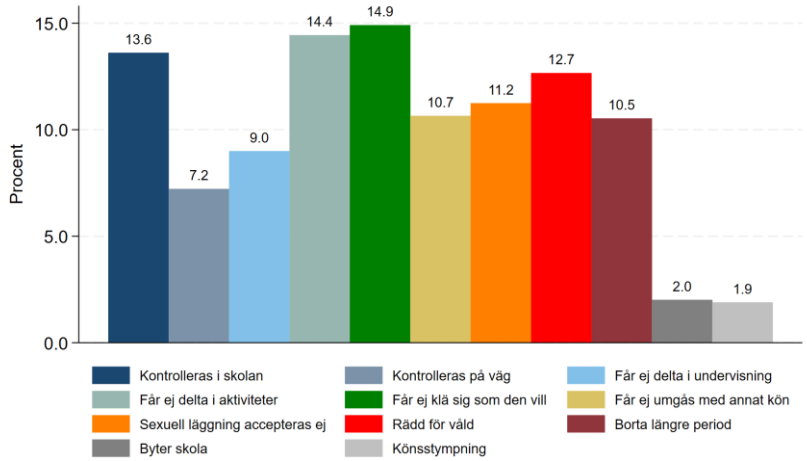
Personal som arbetar inom elevhälsan är även den yrkeskategori som främst upptäcker att elever kontrollerar varandra. Totalt uppger 21 procent av de svarande att de har upptäckt att elever kontrollerar varandra i syfte att upprätthålla hedersnormer, medan elevhälsans andel uppgår till 29 procent. Det är 13 procent vid skolor med enskild huvudman som noterat att elever kontrollerar varandra, medan motsvarande siffra för kommunala skolor är 23 procent. Svaren för enskild verksamhet ska dock tolkas med viss försiktighet när dessa är uppdelade på funktion eftersom det för flera funktioner finns få svarande (<50).

Kontroll är de uttrycksformer som uppmärksammas mest

De uttrycksformer som uppmärksammas av personal är primärt att elever kontrolleras i skolan av syskon och/eller nära släktingar, att elever inte får delta i aktiviteter som arrangeras utanför skolan, inte får klä sig som den vill eller är rädd att bli utsatt för våld. Omkring 14 procent av de svarande uppger att de har uppmärksammat någon eller några av dessa uttrycksformer. Omkring 11 procent uppger att de har misstänkt uttryck för hedersnormer i form av att elever inte får umgås med någon av ett annat kön, att viss könsidentitet/sexuell läggning inte accepteras eller att eleven är borta en längre period utan förklaring. Ytterligare omkring 8 procent svarar att elever kontrol-

leras på väg till eller hem från skolan och att de inte får delta i viss undervisning. Respondenterna uppger även skolbyte och könsstympning som uttrycksformer för hedersnormer men andelarna är mycket låga, omkring 2 procent, se figur 4.3.

Figur 4.3 Typer av misstänkta begränsningar, andel i procent för respektive svarsalternativ



Anm. Utredningens bearbetning.

Det finns inte några skillnader i förekomsten av de olika uttrycksformerna mellan kommunal och enskild verksamhet.

Vad gäller orosanmälningar uppger omkring 13 procent av rektorerna att de under det gångna året gjort minst en orosanmälan med anledning av misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck.

Anpassade grundskolan

Hedersrelaterat våld och förtryck verkar förekomma och uppmärksammas i viss grad i den anpassade grundskolan

Det förekommer att svarande uppger att de misstänkt att elever utsätts för minst en begränsning kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck. Det är vanligast att personal som arbetar inom elevhälsan uppmärksammar sådana uttrycksformer för hedersrelaterat våld och

förtryck. De vanligaste begränsningarna är att elever kontrolleras i skolan, att de inte får delta i aktiviteter utanför skoltid och/eller att de är borta en längre period. Vad gäller kontroll elever emellan uppger endast två svarande rektorer att de noterat detta. Endast en rektor uppger att den under det gångna året gjort en orosanmälan med anledning av misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck.

Gymnasieskolan

Uttrycksformerna blir vanligare i gymnasieskolan

Av samtliga respondenter svarar 54 procent att de under det gångna året har misstänkt att elever utsätts för minst en uttrycksform för hedersrelaterat våld och förtryck. 40 procent har uppmärksammat minst två uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck. Det är mer än dubbelt så vanligt att personal som arbetar inom elevhälsan misstänker två eller fler begränsningar jämfört med lärare och resurspersonal. Omkring 52 procent av respondenterna som arbetar inom elevhälsan uppger att de misstänkt att en elev begränsas genom minst två uttrycksformer under det gångna året. Andelen svarande som uppger minst en respektive minst två former av misstankar om begränsningar finns återgivna i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Andel i varje yrkesfunktion som misstänkt att en elev begränsats genom uttrycksformer av hedersrelaterat våld och förtryck det senaste året, i procent

	Misstänkt minst en uttrycksform	Misstänkt minst två uttrycksformer
Rektor/biträdande rektor	55	42
Lärare	42	25
Elevhälsan	68	52
Resurspersonal	38	25
Totalt	**54**	**40**

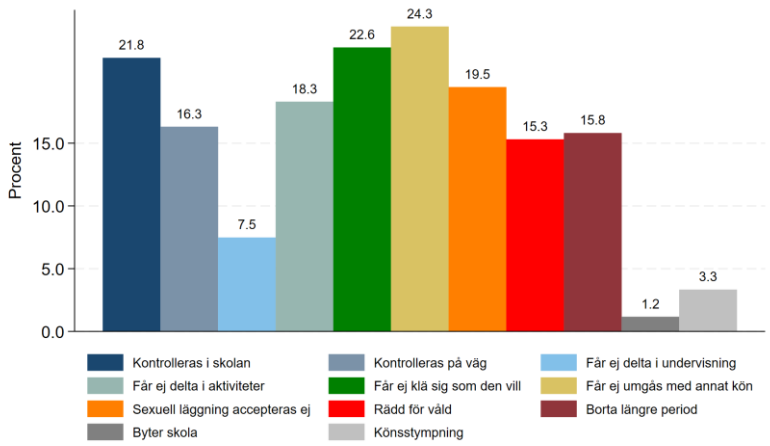
Anm. Utredningens beräkning. Med ”Elevhälsan” avses personal som arbetar inom elevhälsan.

Omkring 25 procent av respondenterna uppger att de under det gånga året har upptäckt att elever kontrollerar varandra. Andelen som svarar ja på denna fråga är högst bland personal som arbetar inom elevhälsan och resurspersoner. Det är en lägre andel av personalen i fristående skolor än i kommunala skolor som uppger att elever kontrollerar varandra.

Kontroll vanliga uttrycksformer

De begränsningar som noterats av de svarande handlar i huvudsak om att elever kontrolleras i skolan av syskon och/eller nära släktingar, inte får klä sig som de vill eller inte får umgås med någon av ett annat kön. Drygt 20 procent anger dessa begränsningar. Därefter är de vanligaste uttrycksformerna att viss könsidentitet/sexuell läggning inte accepteras, att elever är borta en längre period utan förklaring, att elever inte får delta i aktiviteter som arrangeras utanför skolan, att elever kontrolleras på väg till och hem från skolan och att de är rädda att bli utsatta för våld. Mellan 15 och 20 procent anger dessa respektive uttrycksformer. Drygt 7 procent av de svarande uppger att elever inte får delta i viss undervisning. Det förekommer att svarande uppger skolbyte och könsstympning som uttrycksform men andelarna är låga, runt 1 och 3 procent, se figur 4.4.

Figur 4.4 Typer av misstänkta begränsningar, andel i procent för respektive svarsalternativ



Anm: Utredningens bearbetning.

Det finns inte några skillnader i förekomsten av de olika uttrycksformerna mellan kommunal och enskild verksamhet.

Vad gäller orosanmälningar uppger 25 procent av rektorerna att de under det gångna året har gjort minst en orosanmälan med anledning av misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck.

Anpassade gymnasieskolan

Begränsningar förekommer och viss kontroll elever emellan noteras

Av de svarande uppger 41 procent att de under det gångna året misstänkt att en elev på minst ett sätt begränsas av sin familj och/eller släkt. Sett till misstanke om två typer av begränsningar minskar siffran till 28 procent.

Det är vanligast att personal som arbetar inom elevhälsan misstänkt en eller flera begränsningar, följt av rektorer och lärare. Av tabell 4.3 framgår vilken andel av de svarande per funktion som uppger att den misstänkt minst en eller två uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck under det senaste året. Det ska påpekas att antalet svarande fördelat per yrkeskategori är få. De uppgifter som här presenteras uppdelade på yrkesfunktion bör därför tolkas med försiktighet.

Tabell 4.3 Andel i varje yrkesfunktion som misstänkt att en elev begränsats genom uttrycksformer av hedersrelaterat våld och förtryck det senaste året, i procent

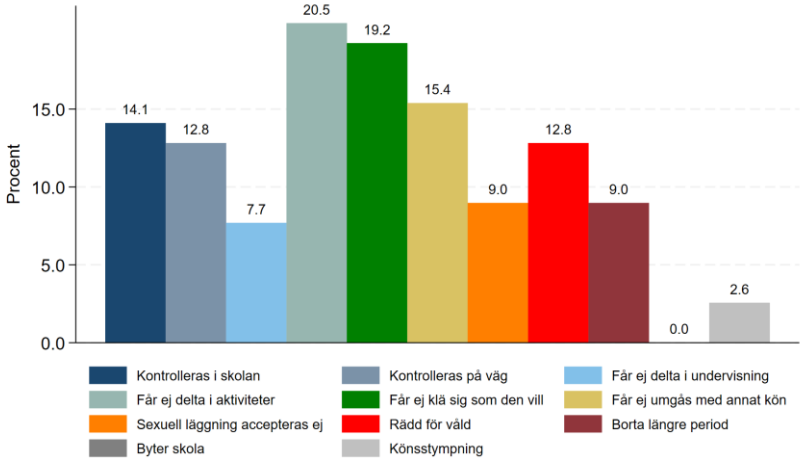
	Misstänkt minst en uttrycksform	Misstänkt minst två uttrycksformer
Rektor/biträdande rektor	33	21
Lärare	33	17
Elevhälsan	65	55
Resurspersonal	25	12
Totalt	**41**	**28**

Anm. Utredningens beräkning. Med ”Elevhälsan” avses personal som arbetar inom elevhälsan.

De uttrycksformer som de svarande uppmärksammar är främst att elever begränsas i att delta i aktiviteter utanför skolan, att elever inte får klä sig som de vill och att de inte får umgås med elever av ett

annat kön. Även misstankar om andra begränsningar förekommer, se figur 4.5.

Figur 4.5 Typer av misstänkta begränsningar, andel i procent för respektive svarsalternativ



Anm: Utredningens bearbetning.

Omkring 15 procent av de svarande uppger att de under det gångna året noterat att elever kontrollerar varandra. Det är främst personal inom elevhälsan som uppmärksammar kontroll elever emellan.

Vad gäller orosanmälningar uppger knappt 13 procent av de tillfrågade rektorerna att minst en sådan gjorts under det senaste året med anledning av misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck. Även här ska det påpekas att siffran ska tolkas med försiktighet med anledning av det begränsade antalet svarande.

4.6 Sammanfattning och slutsatser

4.6.1 Förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet

Det finns ett mörkertal av barn och elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck

Det finns flera metodologiska utmaningar med att mäta förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck bland barn och unga. Många som lever i en hederskontext kan vara ovilliga att berätta om sin belägenhet. Den som är utsatt kan vara utelämnad till sin familj utan några kontakter utanför den närmaste kretsen. Utsatta kan avstå från att berätta om övergrepp av rädsla för att det ska påverka familjens eller ett kollektivs heder eller för att bli utsatt för ytterligare våld eller utfrysning. Det kan också handla om omedvetenhet om att man befinner sig i en hederskontext, en lojalitet med sin familj, släkt eller annan grupptillhörighet eller att begränsningarna och kontrollen har normaliserats.[92] Det finns därför sannolikt ett mörkertal av barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och som inte fångas upp genom enkätundersökningar.

Jämställdhetsmyndigheten har från och med den 1 januari 2026 i uppgift att regelbundet undersöka omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige.[93] Mot bakgrund av den ofullständiga statistik som för närvarande finns på området gör vi ingen bedömning av förekomsten. Vi hänvisar i stället till Jämställdhetsmyndighetens kommande studier.

[92] Utmaningarna med att beräkna förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck beskrivs bland annat i Socialstyrelsen (2019). *Ett liv utan våld och förtryck. Slutredovisning av uppdraget att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck*; FOI (2021), *Våldsbejakande islamistisk extremism och hedersrelaterat våld och förtryck, En förstudie om skärningspunkter*; Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2025), *Vad vet vi om omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck? Tidigare studier, kunskapsluckor och metodologiska medskic*k och SOU 2024:21.

[93] Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Jämställdhetsmyndigheten. Uppgiften låg tidigare hos Nationellt centrum för hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland.

Många anställda uppmärksammar uttryck för hedersnormer …

I stället för att undersöka omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck har vi kartlagt förekomsten av uttrycksformer för hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet. Uttryck för hedersnormer är en varningssignal att barn och elever kan vara utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

Alla intervjuade, med några få undantag, kunde ge exempel på vad de såg som uttryck för att barn och elever är kontrollerade eller begränsade av sin familj utifrån hedersnormer. Även de intervjuade som initialt uppgav att det inte fanns utsatta barn eller elever på förskolan eller skolan, kunde ge konkreta exempel på att detta förekom.

I enkäterna svarade 40 procent av respondenterna från grundskolan och 54 procent från gymnasieskolan att de under det gångna året misstänkt att en elev på minst ett sätt begränsats av sin familj eller släkt. Minst två uttrycksformer hade uppmärksammats av 24 respektive 40 procent av de svarande. Elevhälsan, tillsammans med resurspersonal, var den yrkesfunktion som oftast uppmärksammade uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck. De låga svarsfrekvenserna och de få svarande gör att vi för förskolan och de anpassade skolformerna inte har kunnat dra några slutsatser i detta avseende.

De uttrycksformer av hedersnormer som framkom vid intervjuerna återgavs i våra enkäter. Svarande i grundskolan uppgav att de främsta uttrycksformerna var att elever kontrollerades i skolan av syskon eller nära släktingar, att elever inte fick delta i aktiviteter som arrangerades utanför skolan, inte fick klä sig som de ville eller var rädda att bli utsatta för våld. För gymnasieskolan var de vanligaste uttrycksformerna att elever kontrollerades i skolan av syskon eller nära släktingar, inte fick klä sig som de ville och inte fick umgås med någon av ett annat kön. Det förekom också att elever begränsades med anledning av könsidentitet och sexuell läggning.

Vid intervjuerna med personal inom förskolan beskrevs främst uttrycksformer i form av könssegregation vid lek och aktiviteter, begränsningar av flickors klädsel och att pojkar uppmuntrades till att kontrollera yngre syskon.

Vi kan konstatera att många anställda i förskolan, skolan och fritidshemmet uppmärksammar uttryck för att barn och elever är begränsade utifrån hedersnormer och att detta blir synligare ju äldre barnen och eleverna blir.

… men få orosanmälningar görs …

Vid de intervjuer vi har genomfört har vi noterat att förskolor sällan gör orosanmälningar med anledning av hedersrelaterat våld och förtryck. Detta ligger i linje med att tidigare studier har visat att förskolorna endast står för 2 procent av samtliga orosanmälningar.[94] I intervjuer med personal i skolan framkommer att anmälningar som görs med anledning av hedersrelaterat våld och förtryck står för en liten andel av det totala antalet orosanmälningar. Även vår enkätundersökning visar på ett litet antal orosanmälaningar på grund av misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck i förhållande till antalet uttryck för hedersnormer som upptäckts. Det är 13 procent av rektorerna i grundskolan som anger att de under det senaste året gjort minst en orosanmälan kopplad till misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck. Motsvarande andel för rektorer i gymnasieskolan är 25 procent.

Utifrån intervjuer och enkäter drar vi slutsatsen att det finns ett gap mellan antalet barn och elever som upplevs vara utsatta för begränsningar av sin familj kopplat till hedersnormer och antalet orosanmälningar. Detta ligger i linje med en tidigare studie som visat att det finns en diskrepans mellan antalet barn som själva uttrycker behov av stöd och antalet fall som anmäls till socialtjänsten.[95]

… och ännu färre fall leder till lagföring

Antalet anmälda brott med koppling till hedersrelaterat våld och förtryck har haft en nedåtgående trend de senaste åren. I jämförelse med anmälda brott är det, på grund av att brott varit svårt att styrka, få som lagförts för brott kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck.[96] Det bör samtidigt beaktas att ny lagstiftning har trätt i kraft på området under senare tid.

Även om endast ett fåtal personer har lagförts, kan lagstiftning ha en normativ effekt och bidra till avhållsamhet från brott. Antalet anmälda brott kan till viss del ses som en indikator på hur många fall av hedersrelaterat våld och förtryck som upptäcks. Samtidigt går det

[94] Socialstyrelsen (2022). *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2021 – Uppföljning och analys av utvecklingen.*
[95] Kalin T., Persdotter B., Ahlgren T. och Gerdner A. (2021). *How do child welfare referrals in Sweden match children's self-reporting of severe exposure?* Child & Family Social Work, 2021:1–12.
[96] Se avsnitt 4.4.6.

inte att dra någon annan slutsats än att det är få fall av hedersrelaterat våld och förtryck som anmäls och lagförs i förhållande till den faktiska omfattningen.

Barn och elever är också bärare av hedersnormer

Vår kartläggning visar att barn och elever upprätthåller hedersnormer gentemot varandra i förskolan, skolan och fritidshemmet. Detta bekräftas av vår enkätundersökning. Ungefär var femte svarande personal i grundskolan hade under det senaste året noterat att elever kontrollerar varandra i skolan. Ännu fler, var fjärde svarande personal i gymnasieskolan, angav att de hade upptäckt elever som kontrollerar varandra i syfte att upprätthålla hedersnormer. Kontroll mellan elever tenderar alltså att öka i de äldre åldersgrupperna av elever.

Att hedersnormer förekommer i skolmiljön beskrivs även i andra studier. I enkätstudier med elever i svenska storstäder framkom att hedersnormer reproduceras i ungdomsgrupper genom social kontroll, exempelvis genom ryktesspridning, grupptryck eller övervakning av släktingar i skolan.[97] Skolan kan därför vara en plats där hedersnormer både synliggörs och reproduceras genom sociala relationer mellan elever. Skolan är således också en plats där barn och unga som lever med hedersnormer även utsätts för desamma.

4.6.2 Utsatta barn och elevers skydd behöver stärkas

Inget barn ska utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck

Regeringens mål är att hedersrelaterat våld och förtryck inte ska förekomma. Hedersrelaterat våld och förtryck kan ta sig många uttryck så som kontroll, begränsningar, hot, tvång och våld. Även till synes mindre begränsningar kan vara en del av ett större kontrollsystem. För barn och unga kan det innebära allvarliga konsekvenser för frihet, hälsa och utveckling. Oaktat mörkertalet av barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck är varje fall ett fall för mycket. Målet måste vara att inga barn eller unga ska utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck eller andra kränkningar som har samband med kön, könsidentitet eller könsuttryck eller sexuell läggning.

[97] Se avsnitt 4.4.1 och 4.4.3.

Förskolan, skolan och fritidshemmet har en viktig roll att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det innebär att främja lika rättigheter, ha aktiva rutiner för att skydda barn och elever och anmäla misstankar om att barn är utsatta för hedersrelaterat våld eller förtryck till socialtjänsten och när aktuellt även polisen. Skolan ska även undervisa om hedersrelaterat våld och förtryck. Vår kartläggning visar att anställda inom förskolan, skolan och fritidshemmet uppmärksammar uttryck för hedersnormer. Personer som arbetar inom elevhälsan och resurspersonal med en nära och daglig kontakt med barn och elever är de som i högre utsträckning uppmärksammar utsatta barn och elever. Genom att dessa, men även annan personal, får mer tid till att utveckla nära relationer, utbildning och stöd bedömer vi att fler utsatta barn och elever kan upptäckas.

Även om personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet uppmärksammar att barn och elever begränsas av sin familj och släkt på grund av hedersnormer, är det förhållandevis få fall som leder till orosanmälningar. Det indikerar att ökad kunskap om barns utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck och dess uttrycksformer bland personal, men också ett tydliggörande av ansvar, skulle kunna leda till att fler utsatta barn och elever kan få det stöd och skydd de behöver. Vi fördjupar oss mer i detta i kapitel 6.

Förskolan, skolan och fritidshemmet ska vara en fristad från hedersrelaterat våld och förtryck

Förskolan, skolan och fritidshemmet ska vara en fristad från hedersnormer. Vår kartläggning visar dock att barn och elever kontrollerar varandra. Det är en offentlig miljö som inte är fri från hedersnormer och där barnen och eleverna själva förmedlar hedersnormer.

Att barn och elever utövar kontroll och begränsningar gentemot varandra i syfte att upprätthålla hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet får inte accepteras. Medvetenheten bland personal i förskolan, skolan och fritidshemmet om att kontroll, påtryckningar och ryktesspridningar mellan barn och elever existerar behöver öka och åtgärder vidtas för att motverka en utbredning av hedersnormer. Det är viktigt att personal har kunskap om och kan fånga upp signaler om kontroll och begränsningar mellan barn elever som är uttryck för hedersnormer. Vi ger förslag på åtgärder som vi menar kan minska

förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet genom att öka personals kunskap, se kapitel 8 och åtgärder mot kränkande behandling som kan ha samband med heder, se avsnitt 9.2.

5 Förekomsten av tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer

5.1 Inledning

I detta kapitel kartlägger och analyserar vi förekomsten av tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet. Vi redogör för befintliga studier på området. Vi redovisar vad som har framkommit i samband med intervjuer och resultatet av enkäter riktade till personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet. Slutligen sammanfattar vi resultatet av kartläggningen.

5.2 Förekomsten av tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer

5.2.1 Om begreppen

Tystnadskultur

Det finns ingen enhetlig definition av begreppet *tystnadskultur* i förskolan, skolan och fritidshemmet. En litteraturstudie som genomförts av Myndigheten för arbetsmiljökunskap[1] visar att begreppet tystnadskultur ofta används på ett vagt sätt. I studien togs ett konceptuellt ramverk fram som förklarar tystnadskultur på följande sätt:

> En tystnadskultur existerar i ett kollektiv om de flesta medlemmar inte tar upp kritiska frågor (undanhållande) på grund av den (underförstådda) gemensamma uppfattningen att tystnad är den lämpliga reaktionen vid observation av kritiska frågor. Försök från medlemmar i en tystnads-

[1] Studien har genomförts av Myndigheten för arbetsmiljökunskap vars verksamhet den 1 januari 2026 överfördes till Arbetsmiljöverket.

> kultur att lyfta kritiska frågor hindras av andra medlemmar (intern censur) och/eller nonchaleras av de som kan åstadkomma förändring (dövhet för röst). Tystnad i tystnadskulturer har lärts in som en lämplig strategi för att lösa gruppens problem med extern anpassning och intern integration av dess tidigare eller nuvarande medlemmar. Detta underförstådda och uttryckliga lärande är i sin tur förkroppsligade i artefakter (exempelvis beslutsprocesser, formella och informella belöningssystem, berättelser), men också genom gemensamma värderingar och normer samt tas för givet som grundläggande antaganden som över tid försvunnit ur medvetenhet.[2]

Brottsförebyggande rådet (Brå) har i en rapport beskrivit olika mekanismer i organisationer som kan ligga bakom tystnad. Med tystnadskultur menas i det här avseendet ett normsystem hos ett avgränsat kollektiv om att inte samarbeta med rättsväsendet.[3] Det kan för det första handla om föreställningar om brott och rättsväsende. Några exempel är att individen inte ser en handling som ett brott, okunskap om rättsprocessen, en föreställning om att en anmälan inte ger önskat resultat och i vissa fall bristande förtroende för polisen. För det andra kan känslostämningar hos den enskilde bidra till en tystnadskultur. Det kan vara fråga om känslor av skuld och skam, rädsla för hot och våld och oro för att arbetsplatsen ska få dåligt rykte eller att varumärket skadas. Slutligen kan det handla om samhörighet med gärningspersonen. Det kan ta sig uttryck genom att individen är kontrollerad eller beroende av gärningspersonen, känner lojalitet eller samhörighet med gärningspersonen, har egen vinning av eller får fördelar av brottsligheten eller att man löser problemet inom en annan struktur.[4] Individer inom en tystnadskultur har tagit till sig normer, vanor, antaganden och föreställningar från det kollektiv de anser sig tillhöra. Ett annat kännetecken är att normerna kontinuerligt reproduceras.[5]

Att ingå i en hederskontext där det förekommer hedersrelaterat våld och förtryck är enligt rapporten närmast synonymt med att ingå i en tystnadskultur. Ett brottsoffer som ingår i en hederskontext är kontrollerat, beroende och lojal mot familjemedlemmar.

---

[2] Myndigheten för arbetsmiljökunskap (2025). *Tystnadskultur på arbetsplatser.* Kunskapssammanställning 2025:10, s. 60.
[3] Brå (2019). *Tystnadskulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet.* Brå rapport 2019:10.
[4] Ibid. s. 44–45.
[5] Ibid. s. 18.

Brottsoffret känner oro för ett dåligt rykte både för egen del och för familjemedlemmar.[6]

Tystnadskultur kan sammanfattningsvis betyda att inte påtala, kritisera eller på annat sätt uppmärksamma en negativ företeelse av rädsla för negativa konsekvenser.

Upprätthållande av hedersnormer

Det finns inte heller någon entydig definition av *upprätthållande av hedersnormer*. Begreppet hedersnormer beskrivs av Jämställdhetsmyndigheten som normer som ligger till grund för utövandet av hedersrelaterat våld och förtryck. Hedersnormer vilar på konservativa föreställningar om kön och sexualitet och bygger på starkt patriarkala maktstrukturer, som utgår från en separation mellan könen och en hierarki där mannen betraktas som överordnad kvinnan.[7] Att upprätthålla hedersnormer får därmed likställas med att befästa normer som ligger till grund för att utöva hedersrelaterat våld och förtryck.

Hur vi ser på begreppen och vad vi har kartlagt

Eftersom det saknas enhetliga definitioner av begreppen tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer, följer här en beskrivning av hur vi använder dem i vår kartläggning.[8]

Tystnadskultur definierar vi som situationer där det i förskolan, skolan eller fritidshemmet finns en benägenhet att underlåta att agera trots oro eller misstanke om att ett barn eller en elev utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Det handlar främst om att personal förhåller sig passiva i vissa situationer och inte markerar, ingriper eller agerar. Underlåtenheten kan till exempel bestå i att inte framföra en oro till ledningen eller annan personal eller avstå att göra en anmälan om att ett barn far illa.[9]

Att upprätthålla hedersnormer definierar vi som handlingar som bidrar till att befästa hedersnormer. Det handlar främst om aktiva

[6] Brå (2019). *Tystnadskulturer. En studie om tystnad mot rättsväsendet.* Brå rapport 2019:10, s. 10.
[7] Jämställdhetsmyndigheten (2026). *Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?* https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/vad-ar-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/. (Hämtat 2026-05-05.)
[8] Se även avsnitt 2.4.6.
[9] Orosanmälan används i detta kapitel synonymt med anmälningsskyldigheten enligt 19 kap. socialtjänstlagen (2025:400).

handlingar som strider mot förskolans och skolans värdegrund. Det kan vara personal som agerar eller utbildar på ett sätt som strider mot förskolans och skolans läroplan, utövar påtryckningar eller kontroll av barn och elever, återkommande accepterar undantag från obligatorisk undervisning eller tillhandahåller alternativa lösningar för vissa barn eller elever utifrån hedersnormer.

Tystnadskultur förekommer bland personer som lever i en hederskontext. Den kan yttra sig genom att barn och elever av rädsla, skam eller lojalitet med familjemedlemmar inte berättar för någon utomstående att de är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Den typen av tystnadskultur är avgränsad från kartläggningen i detta kapitel. Vårt fokus är personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet som passivt eller aktivt bidrar till en tystnadskultur eller upprätthåller hedersnormer på arbetsplatsen.

Utifrån vår definition av tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer har vi studerat några områden för att kartlägga förekomsten av de två företeelserna. Kännetecknande för en tystnadskultur är enligt Brå att individerna har en föreställning om att en polisanmälan inte ger önskat resultat eller har bristande förtroende för polisen. Andra kännetecken är rädsla för våld och hot eller oro för att organisationen ska få ett dåligt rykte. Ytterligare en aspekt är att personal kan känna lojalitet och samhörighet med gärningspersonen. Vi har översatt dessa kännetecken till förskolans, skolans och fritidshemmets miljö och studerat följande områden:

- Om personal har en oro eller rädsla för hot och våld från vårdnadshavare med anledning av hedersnormer.
- Om det förekommer att personal inte anmäler oro för ett barn eller gör anpassningar i förskolans, skolans och fritidshemmets verksamhet och detta är kopplat till rädsla, bristande tillit till andra aktörer eller oro för att förskolan, skolan eller fritidshemmet ska få dåligt rykte.
- Om det förekommer att personal är lojal med hedersnormer och befäster dem på sin arbetsplats.
- Om arbetsgivare har tillräckliga verktyg för att motverka tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer.

5.2.2 Tidigare studier

Rädsla för hot och våld

En av de uttrycksformer som kännetecknar tystnadskultur är rädsla för negativa konsekvenser, inklusive rädsla för hot och våld. Arbetsmiljöverket har haft i uppdrag att förebygga och utreda hot och våld i skolan som riktar sig mot personalen, med stöd i föreskrifterna om planering och organisering av arbetsmiljöarbete.[10] Myndigheten genomför tillsyn, både nationella inspektioner och löpande granskningar, för att kontrollera att skolhuvudmän uppfyller lagkrav på att systematiskt förebygga risker, till exempel genom riskbedömningar, säkerhetsrutiner och handlingsplaner.

En analys från Arbetsmiljöverket visar att hot och våld i skolan har blivit vanligare under de senaste tio åren. Antalet anmälningar i de olika skolformerna har ökat med 150 procent mellan 2013 och 2023. Motsvarande ökning under samma period för anmälningar från arbetslivet generellt är i genomsnitt 40 procent. Den stora ökningen av anmälningar från skolan kan bara delvis förklaras med en större anmälningsbenägenhet. Förekomsten av hot och våld har alltså ökat. Det går inte att se några större skillnader i resultaten mellan storstäder, mindre städer och glesbygd. Det finns inte heller någon betydande skillnad mellan fristående och kommunala skolor.[11]

Av samtliga anmälningar om allvarliga händelser i arbetet orsakat av hot och våld har 79 procent gjorts av grundskolan, 15 procent av gymnasieskolan och 6 procent av förskolan. I grundskolan och gymnasieskolan rör anmälningarna främst utåtagerande elever som använder hot eller våld mot lärare, assistenter, specialpedagoger eller annan personal inom skolan. Våld och hot från obehöriga inom skolans område eller vårdnadshavare förekommer, men är relativt ovanligt. I förskolan förekommer i högre grad att vårdnadshavare utsätter personalen för hot och våld än i andra skolformer. Samtidigt är förekomsten lägre i absoluta tal.[12]

Att just rädsla för våld och hot från vårdnadshavare kan leda till en tystnadskultur bland personal inom förskolan framgår i Malmö

[10] Arbetsmiljöverket (2023). *Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2023:2) om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar.*
[11] Arbetsmiljöverket (2024). *Hot och våld mot lärare, andra yrkesgrupper och elever inom skolväsendet*. Dnr 2024/010802, s. 8–16.
[12] Ibid.

stads revision av förskolans verksamhet. Granskningen visar att personal och ledning vid förskolor upplever svårigheter i mötet med vårdnadshavare vid oro för hedersproblematik och därför ibland avstår från att lyfta sin oro med vårdnadshavare. Detta för att de inte vill skada relationen till vårdnadshavare, normaliserar företeelser som kan anses vara av allvarlig karaktär, är rädda att barnet permanent ska tas från förskolan eller att barnet ska råka illa ut. Ytterligare ett skäl är att förskolans personal känner oro för att utsättas för hot av vårdnadshavare och andra anhöriga.[13]

Risk att orosanmälningar inte görs

Personal i förskolan, skolan och fritidshemmet är skyldig att genast anmäla till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.[14] I en studie om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan framkommer att personal kan mötas av hot från vårdnadshavare om inte förskolan gör anpassningar i enlighet med hedersnormer. Det kan också handla om hotfulla situationer eller hot om att barnet ska flyttas från förskolan, men också om en bristande tillit till socialtjänstens förmåga att stödja barnen.[15] Även andra studier beskriver att det förekommer att personal avstår från att göra orosanmälningar om hedersrelaterat våld och förtryck.[16]

I en granskning i Stockholm som genomförts angående orosanmälningar i förskolan framkommer att personalens misstankar eller kännedom om att barn far illa inte alltid anmäls till socialtjänsten. Några av de skäl som de intervjuade anger för att inte göra en anmälan är osäkerhet kring allvarlighetsgrad och oenighet kring oro. Andra orsaker är rädsla för vad som ska hända med barnet, för vårdnadshavares reaktion på en eventuell anmälan eller att relationen med vårdnadshavare ska försämras. Orosanmälningarna skrivs generellt under av rektor för att minska risken för att förskolepersonal ska bli utsatta för trakasserier, hot eller våld av vårdnadshavare. Biträdande rektor eller rektor finns ofta på plats på förskolan dagen efter att an-

[13] Malmö stadsrevision (2024). *Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Fördjupad granskning.* Dnr SR-2023-81.
[14] 19 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).
[15] Stockholms universitet (2024). *Förskolans möte med hederskulturen*. Rapport 2024:2, s. 109 och 117.
[16] Ouis, P. och Högdin, S. (2024). *Hedersrelaterat våld och förtryck – Professionellas uppdrag och utmaningar*.

mälan om oro är gjord, för att ge stöd till förskolepersonal och ta eventuella samtal med vårdnadshavare. Det bör påpekas att antalet orosanmälningar angående hedersrelaterat våld och förtryck från de granskade förskolorna är så få att de inte redovisas.[17]

Personal som upprätthåller hedersnormer

I en studie som bygger på intervjuer med personal inom förskolan som möter föräldrar med hedersnormer redogörs för olika hinder för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Hindren kan bestå i att medarbetare agerar mer som privatpersoner än som företrädare för förskolan och förskolans värdegrund. I andra fall rör det sig om rädsla hos vissa medarbetare med utländsk bakgrund att vara illojal mot personer med samma bakgrund. För personal med svensk bakgrund kan det handla om rädsla för att bli anklagad för att vara rasist.[18]

Ett hinder är att en del personal i förskolan upprätthåller könssegregation. Det kan ske genom underlåtenhet i dialogen med vårdnadshavare eller genom att tillmötesgå krav på anpassningar med koppling till hedersnormer som kommer från vårdnadshavare. Det kan också yttra sig genom att personal försöker hindra eller begränsa flickors och manlig personals interaktion både i lek och i undervisnings- och omsorgsituationer. Enligt studien kan det tolkas som att utmaningarna med att medarbetare inte delar förskolans värdegrund fullt ut har vuxit under senare år.[19]

Som beskrivits ovan kan medarbetare med egen erfarenhet av att leva i en hederskontext, i större utsträckning än andra, tendera att rätta sig efter hedersnormer snarare än efter förskolans värdegrund. Samtidigt kan dessa reagera på vissa tecken på hedersnormer hos barn och vårdnadshavare, som passerar förbi de som inte har sin bakgrund i en hederskultur.[20]

Göteborgs stadsrevision granskade 2023 förskolnämndens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.[21] Granskningen följer upp hur arbetet ser ut med anledning av de handlingsplaner och de resursteam mot hedersrelaterat våld och förtryck som finns i kommunen.

[17] Stockholms stadsrevision (2024). *Orosanmälningar i förskolan*. Dnr RVK 2024/3.
[18] Stockholms universitet (2024). *Förskolans möte med hederskulturen*. Rapport 2024:2, s. 38–41.
[19] Ibid. s. 41–43 och 45.
[20] Ibid. s. 36.
[21] Göteborgs stadsrevision (2023). *Granskning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck*. Dnr 0115/23.

Av granskningen framkommer uppgifter om att det finns personal som upprätthåller hedersnormer. I vissa områden finns problem med att personal i förskolorna inte vågar stå upp för förskolans värdegrund på grund av att de själva lever i en hederskontext. Det handlar bland annat om att de bor i samma område som barnen på förskolan och att det finns en rädsla för att det kan innebära negativa konsekvenser för dem själva om de går emot vårdnadshavares eller andra släktingars vilja.[22]

Samtidigt uppger intervjuade att de genom ett aktivt värdegrundsarbete arbetar med frågor om hedersrelaterat våld och förtryck, att de alltid står upp för barnets rättigheter och att rutiner tillämpas för de fall ett barn ska resa till ett land där könsstympning är vanligt förekommande.[23] Det bör påpekas att intervjuerna främst har gjorts i socioekonomiskt utsatta områden.

5.2.3 Särskilt om pedagogisk omsorg

I våra direktiv lyfts att det finns en riskbild som innefattar extremism och islamism i vissa förskolor och skolor, vilket kan innebära en ökad risk för att barn och elever i dessa förskolor och skolor utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

En generell iakttagelse är att när regleringen inom en viss sektor skärps tenderar oseriösa aktörer att flytta sin verksamhet till mindre reglerade sektorer. I våra dialogmöten med Försvarshögskolan har det framkommit att när Skolinspektionen återkallat tillstånden att bedriva skola för huvudmän med kopplingar till våldsbejakande extremism har dessa aktörer rört sig bort från skolsektorn. De har i stället rört sig mot mindre reglerade sektorer som riktar sig till yngre barn, som förskola och pedagogisk omsorg.[24]

I vår dialog med några kommuner har dessa uttryckt oro att barn inom enskilt bedriven pedagogisk omsorg riskerar att utsättas för hedersnormer. Möjligheten till insyn i verksamheten är begränsad, bland annat eftersom det ofta handlar om ensamarbetande personal utan kollegor. För pedagogisk omsorg saknas dessutom ett demokrativillkor och lämplighetsprövningen gäller inte den juridiska per-

[22] Göteborgs stadsrevision (2023). *Granskning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck*. Dnr 0115/23, s. 14–15.
[23] Ibid. s. 15–16.
[24] Möte med Försvarshögskolan 2025-09-25.

sonen, vilket är fallet för enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet.

5.3 Intervjuer och enkät riktad till personal

Nedan redogör vi för resultaten av intervjuer med personal inom pedagogisk omsorg, förskolan, skolan och fritidshemmet. Vid intervjuerna har vi ställt frågor om hot från vårdnadshavare, oro kopplat till anmälningsskyldigheten och anpassningar i verksamheten utifrån vårdnadshavares påtryckningar. Vi har också ställt frågor om de intervjuade har observerat uttryck för hedersnormer bland kollegor och i så fall bett dem beskriva dessa. När det har kommit till rektorers kännedom att personal upprätthåller hedersnormer, har dessa redogjort för hur de har agerat och om de anser sig ha tillräckliga verktyg för att motverka tystnadskultur. Sammanställningen baseras på intervjuer med 107 personer. Intervjuerna har genomförts på olika orter i landet.[25]

Vi redovisar även resultatet av våra enkäter som riktats till personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet med frågor om tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer.

5.3.1 Uttrycksformer i förskolan

Rädsla för hot och våld från vårdnadshavare

De intervjuade beskriver att det i regel finns en förtroendefull dialog mellan förskolan och vårdnadshavare. Några av de intervjuade har dock erfarenhet av vårdnadshavare som uppträtt hotfullt vid samtal om hedersnormer. Exempelvis beskrivs hur personal fått motta verbala hot, blivit intryckta i hörn utan möjlighet att passera eller förföljd efter arbetstid av vårdnadshavare eller släktingar till barn. Två förskolor uppger att det har uttryckts sådana hot mot personal att det har föranlett polisanmälan.

Att det förekommer hotfulla situationer förklaras med att personalen i förskolan kommer mer i kontakt med vårdnadshavare än till exempel personal i grundskolan. Hot upplevs vara mer förekommande vid förskolor som ligger i områden där det finns hög kriminalitet.

[25] Mer information kring formerna för intervjuerna framgår av avsnitt 2.3.2.

Orosanmälningar

De besökta förskolorna har gjort få orosanmälningar med anledning av hedersrelaterat våld och förtryck. Som främsta skäl anges att familjens kontroll ännu inte fått några större konsekvenser för barnets rättigheter när det gäller yngre barn.

Några av de intervjuade beskriver att de inför orosanmälningar känner en oro för att vårdnadshavare ska ta barnet ur förskolan. Det är i regel rektorn som undertecknar orosanmälningar vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck. Som anledning anges att det är en säkerhetsåtgärd för att inte peka ut personal som uppgiftslämnare. Det görs dels för att undvika att hotfulla situationer uppstår, dels för att personal ska kunna bibehålla en god relation med barn och vårdnadshavare.

Även om de intervjuade känner oro eller uppfattar signaler om utsatthet hos barn händer det att de undviker frågor om hedersrelaterat våld och förtryck på grund av att det kan leda till konflikter med vårdnadshavare. Förskolepersonal med svensk bakgrund berättar att de har en oro för att bli sedda som rasister. Vid flera intervjuer upprepas: ”Man vill ju inte verka fördomsfull.” Att ta upp frågor om hedersnormer med vårdnadshavare upplevs som utpekande och stigmatiserande. En fråga som kommer upp vid flera tillfällen under intervjuerna är: ”Hur pratar man om heder utan att det blir skambelagt och att budskapet ändå når fram?” En del av de intervjuade uppger att de inte pratar i termer om heder med vårdnadshavare. De intervjuade samtalar utifrån vad vårdnadshavare får respektive inte får göra ur ett barnrättsperspektiv och tar stöd i förskolans läroplan och barnkonventionen.

Personal med svensk bakgrund beskriver vidare hur de i vissa sammanhang söker stöd hos kollegor med erfarenhet av hedersnormer för att få kunskap, men också för att hantera situationer där de vill sätta tydliga gränser gentemot vårdnadshavare. Det framhålls att personal som är uppvuxna med hedersnormer bidrar med viktig kunskap: ”Vi som kan heder är en resurs, eftersom vi kan, vi förstår, vi ser och kan hjälpa.”

Personal som bärare av hedersnormer

Vid intervjuerna framkommer att personal som arbetar i förskolan inte alltid delar förskolans värdegrund. Som exempel kan personal aktivt upprätthålla traditionella könsnormer och könssegregation. Det görs genom att hålla pojkar och flickor åtskilda eller uppmuntra till olika aktiviteter beroende på barnets kön. Andra uttryck är att inskränka flickors klädsel eller hindra dessa från att delta i vissa lekar.

Personal kan även ha synpunkter på andra kollegors värderingar, umgänge och klädsel eller på förskolans arbete med hbtqi-frågor. Det finns exempel på kollegor som uppmanar kvinnliga kollegor att skyla sig eller att dölja sitt hår. Några rektorer betonar vikten av att personalen enbart pratar svenska på arbetsplatsen. Detta eftersom hedersnormer ofta uttrycks mellan kollegor på andra språk och därmed riskerar att inte komma till skolledningens kännedom.

En utmaning är enligt intervjuerna att personal som är uppvuxna med hedersnormer ibland inte kan eller vill se signaler som indikerar hedersrelaterat våld och förtryck. Annat som framgår är att: ”Det borde finnas tydliga regler för kläder för personal. Det borde vara kläder utan religiösa symboler inte bara för barn utan också för oss personal, för att lättare visa var vi står. Att vi står med läroplanen. Nu ser du både slöjor här och stora kors.” Personal som har liknande bakgrund som barnet kan förväntas att inte ta ställning i värderingskonflikter mellan förskolan och vårdnadshavare, eller stödja sådant som står i strid med läroplanens värdegrund. En av de intervjuade förklarar: ”Vi förväntas visa lojalitet mot våra landsmän, vi förväntas inte gå i konflikt för att vi är en av dem.”

Även tolkning till och från andra språk kan spela roll för upprätthållande av hedersnormer. De intervjuade beskriver att enstaka tolkar inte översätter i enlighet med vad som sägs i dialogen mellan förskolan och vårdnadshavaren. Även förskolans personal kan tolka fel på grund av att de inte har kunskap om hur det svenska systemet fungerar eller att de inte delar förskolans värdegrund.

Rektorer berättar att det finns särskilda utmaningar med personal som är uppväxta i en hederskontext, arbetat länge på arbetsplatsen och inte har fått tillgång till utbildning. Dessa kan ha svårt att stå emot påtryckningar från vårdnadshavare eller vara bärare av och befästa hedersnormer i sitt arbete. Nyanställd yngre personal upplevs i regel som mer kunniga i förskolans värdegrund och i frågor om hedersrela-

terat våld och förtryck. Samtidigt framhåller såväl rektorer som övrig personal att personal med erfarenhet av hedersnormer medverkar på ett positivt sätt till att upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. De ger exempel på hur vårdnadshavare lyssnar till och har förtroende för personal med samma bakgrund som kan förklara syftet med förskolans värdegrund.

Utbildning i förskolans värdegrund

Rektorer vid förskolor där personalen har samma bakgrund som barn och vårdnadshavare upplever större utmaningar med personal som upprätthåller hedersnormer. Några förskolor arbetar aktivt med att återkommande utbilda i eller påminna personalen om förskolans värdegrund. Även anställningsintervjuer ses som ett viktigt instrument att säkerställa att nyrekryterad personal förhåller sig lojal till förskolans värdegrund och står emot påtryckningar från vårdnadshavare i frågor som rör hedersnormer. Någon rektor använder medarbetar- och lönesamtalen som ett verktyg för att ta upp vikten av att följa läroplanen och förskolans värdegrund.

5.3.2 Uttrycksformer i skolan och fritidshemmet

Rädsla för hot och våld från vårdnadshavare

Några av de intervjuade redogör för situationer där det har förekommit verbala hot från vårdnadshavare. Det finns även exempel på personer som har burit säkerhetsväst i sitt arbete eller har blivit uppsökta i sitt hem av familj eller släktingar till elever. De beskrivna händelserna har inte uppstått bara med anledning av hedersrelaterat våld och förtryck utan faktorer som kriminalitet och psykisk ohälsa hos vårdnadshavare har också spelat en roll.

Vid de uppkomna situationerna har i vissa fall inga åtgärder vidtagits eller så har arbetsgivaren erbjudit den anställde stöd genom företagshälsovården och polisanmält händelsen. Vid allvarligare hot har skolan sett över säkerheten, till exempel genom att tillse att personal inte är ensamma vid stängning av lokaler, att det alltid är flera som deltar vid samtal med vårdnadshavare och att samtalsrum eller andra lokaler har flera utrymningsvägar.

De intervjuade som bor i mindre lokalsamhällen berättar att de stöter på vårdnadshavare eller släktingar till elever i den lokala livsmedelsaffären, i föreningslivet eller att de bor i närheten av varandra. Det betyder inte att de avstår från att ta initiativ till en orosanmälan, men att de inte vill stå som uppgiftslämnare.

Få orosanmälningar görs med anledning av hedersrelaterat våld och förtryck

De intervjuade uppger att orosanmälningar med anledning av hedersrelaterat våld och förtryck görs, men att de är ett fåtal i förhållande till det totala antalet orosanmälningar. Man menar att antalet orosanmälningar ökar i och med signalerna om utsatthet blir tydligare när eleverna kommer upp i puberteten. Det framkommer att personal är osäkra på om och när en anmälan ska upprättas, till exempel när uttrycksformerna når upp till en nivå där en anmälan är motiverad. Många reflekterar över var gränsen går mellan hedersrelaterat våld och förtryck och berättigad omsorg om barnet eller eleven från vårdnadshavares sida. Andra skäl som anges för att inte göra en orosanmälan är brist på tillit till socialtjänstens förmåga att agera eller oro för vårdnadshavares reaktioner på en anmälan. Vid en skola anges att det finns personal vid socialtjänsten som upprätthåller hedersnormer, och att det finns en oro för att anmälan ska hamna hos ”fel” handläggare.

De flesta besökta skolorna har som generell rutin att rektorer och kuratorer undertecknar orosanmälningar. Som anledning anger de intervjuade att det är en säkerhetsåtgärd för att inte peka ut personal, men också för att upprätthålla goda och förtroendefulla kontakter med elever och vårdnadshavare.

Personal kan vara bärare av hedersnormer

Vid intervjuerna har framkommit exempel på personal som upprätthåller hedersnormer i skolan. Det kan vara att personen i samtal med kollegor eller i samband med undervisning förmedlar värderingar som går emot skolans värdegrund. Några exempel som de intervjuade förknippar med hedersnormer är att kollegor förnekar homosexualitet,

uttrycker sig förringande eller stereotypiskt om andra etniciteter eller fäller kränkande kommentarer om kvinnor eller hbtqi-personer.

Det framgår att personal vägrar delta i fortbildning kring hedersrelaterat våld och förtryck eller överlåter undervisning om sexualitet, samtycke och relationer till andra lärare. Andra exempel är att personal upprätthåller stereotypa bilder av förhållanden mellan könen, inte undervisar i enlighet med läroplanen, lämnar information till vårdnadshavare som kan utsätta eleven för ökad kontroll eller fara och tar vårdnadshavares parti i frågor som rör hedersnormer. En av de intervjuade säger: ”Jag har hört kollegor som försvarar föräldrarna. Som säger till barnet ’Dina föräldrar menar inget illa, de vill bara ditt bästa. Gör nu som de säger’. Det ger ju helt fel signaler. Hur ska de då våga berätta vad de är med om?”

Av intervjuerna framgår exempel på hur elever kontrolleras i skolan av personal med släktförhållanden till eller privata relationer med elevens familj. Andra beteenden som upplevs som uttryck för hedersnormer är personal som uppmanar elever till att följa religiösa traditioner eller normer i skolan. Det kan ske genom att personal ifrågasätter flickor som inte bär slöja eller bär kläder som visar hud, uppmanar elever i matsalen att inte bryta fastan eller kommenterar vilken maträtt eleverna väljer i matsalen.

Ytterligare exempel är personal som inte medvetet upprätthåller hedersnormer, men som har svårt att frångå värderingar som dessa har växt upp med och därför agerar och utbildar på ett sätt som inte motsvarar skolans värdegrund.

Hedersnormer motverkas genom arbetsrättsliga verktyg

Upprätthållande av hedersnormer uppmärksammas i regel genom att elever informerar annan personal om uppkomna situationer eller att personal reagerar på kollegors beteenden. Under intervjuerna har framgått att rektorer inte alltid får kännedom om incidenter som har uppstått i klassrum, personalrum eller på raster.

De rektorer som vi har intervjuat med erfarenhet av personal som upprätthåller hedersnormer menar att hanteringen av dessa ärenden följer det arbetsrättsliga regelverket. Frågan tas i regel initialt upp vid ett enskilt samtal med den berörde. I något fall har situationer där personal återkommande upprätthåller hedersnormer lett till att dessa

avslutat sin anställning. Det sker oftast på den anställdes egen begäran. Rektorer menar att det arbetsrättsliga regelverket är på arbetstagarens sida och att det kan vara svårt att avskeda en anställd på grund av upprätthållande av hedersnormer. De framhåller att det är viktigt att all personal, oavsett funktion, har kunskap om läroplanen och att denna följs. Några rektorer förklarar att de informerar om skolans värdegrund vid anställningsintervjuer och att de då betonar vikten av att denna följs av all personal.

Skolan gör ibland anpassningar

Det händer att skolan gör anpassningar för att elever som är utsatta för kontroll och begränsningar ska kunna delta i viss undervisning eller vid aktiviteter. Ett sådant exempel är att flickor och pojkar får simundervisning vid separata tillfällen. Detta görs i syfte att flickorna ska få godkända betyg i ämnet idrott och hälsa, men även på grund av att det har förekommit sexistiska kommentarer vid gemensam undervisning. Någon skola har gjort anpassningar för all undervisning i idrott och hälsa genom att lägga undervisning sist på schemat för att förenkla klädombyten.

Andra anpassningar handlar om att öka flickors rörelsefrihet. Bland annat arrangerar fritidsgårdar eller fritidspedagoger på skolor fotboll för enbart flickor eller aktiviteter där bara flickor umgås. Vårdnadshavare ser i regel skolan som en säker plats och kan då tillåta eleven att delta i aktiviteterna om de sker på skolans område och i direkt anslutning till undervisning. I något fall har skolan uppgett till vårdnadshavare att frivilliga aktiviteter är obligatoriska för att elever ska få möjlighet att delta.

Andra påtryckningar från vårdnadshavare som förekommer men som inte brukar leda till anpassningar är synpunkter på utbildning som har att göra med sexualitet, samtycke och relationer samt hbtqi-frågor.

5.3.3 Resultat av enkäter

Vi har i enkäter riktade till personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet ställt frågor om de svarande noterat att kollegor upprätthåller hedersnormer och på vilket sätt det kommer till uttryck. Rektorer har besvarat hur de har agerat när personal gett uttryck för

hedersnormer. Respondenterna har även fått frågor om de har upplevt hotfulla situationer med vårdnadshavare som har samband med hedersrelaterat våld och förtryck.

Enkäterna har besvarats av personal inom förskolan, grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.[26] Resultaten från förskolan utgår med anledning av för få svarande. Resultaten för den anpassade gymnasieskolan ska tolkas med viss försiktighet med anledning av få svarande när dessa delas upp i respektive yrkesfunktion.

Grundskolan

Hot förekommer i begränsad omfattning

Drygt 4 procent av de svarande rektorerna uppger att de under det senaste året har upplevt att familj eller släkt till en elev har uppträtt hotfullt med anledning av hedersnormer. Motsvarande siffror för personal inom elevhälsan och lärare är 3 procent och för fritidslärare 1 procent. Totalt är det 3 procent av de svarande som har upplevt hotfulla situationer. Det går inte med säkerhet att säga något om eventuella skillnader mellan kommunala och enskilda verksamheter på grund av få svarande.

Ovanligt att avstå från orosanmälan

Det finns respondenter som under det senaste året har avstått från att göra en orosanmälan, men det är endast 2 procent. De skäl som anges till att avstå från att göra en anmälan är oro för att elevens hemsituation ska förvärras, att inte vilja bryta elevens förtroende, risk för att eleven ska flyttas till en annan skola, osäkerhet om det rör sig om hedersrelaterat våld och förtryck, tidsbrist samt brist på tillit till socialtjänstens förmåga att agera.

[26] Se avsnitt 2.3.3 för mer information om enkäternas upplägg och utformning.

Upprätthållande av hedersnormer förekommer bland personal

Av de svarande uppger 12 procent att de under det gånga året har noterat minst en uttrycksform för hedersnormer bland kollegor. Vanligast är att kollegor i samtal med kollegor (7 procent) och elever (4 procent) har gett uttryck för värderingar som inte motsvarar skolans värdegrund. Andra exempel är att kollegor har gett information till familjen som kan förvärra elevens situation (2 procent). Det är främst personal inom elevhälsan och lärare som noterar att kollegor ger uttryck för hedersnormer. Det är vanligare att personal vid kommunala verksamheter än personal i enskilda verksamheter noterar hedersnormer bland kollegor.

Av fritextsvaren framkommer att de svarande har noterat att kollegor har gett uttryck för egna normer som inte överensstämmer med skolans värdegrund, exempelvis vad gäller könsnormer för kvinnor, och att misstänkta hedersnormer bland elever bortförklaras eller inte tas vidare.

Verktyg för att hantera tystnadskultur

Av rektorerna svarar 10 procent att de under det senaste året har uppmärksammat att kollegor gett uttryck för hedersnormer. Det vanligaste sättet att hantera förekomsten är att ta enskilda och uppföljande samtal med personen i fråga. Frågan har också lyfts fram i samband med medarbetar- och lönesamtal och skolledningen har kontaktat personalavdelningen för konsultation. Det finns också exempel på att inga åtgärder har vidtagits.

Anpassade grundskolan

Upprätthållande av hedersnormer förekommer även inom anpassade grundskolan

Svarande uppger att de har upplevt att kollegor upprätthåller hedersnormer genom att i samtal med annan personal och elever uttrycka värderingar som inte motsvarar skolans värdegrund och att begränsa elever vad gäller bland annat klädsel och umgänge med andra elever. Ingen av de svarande uppger att de avstått från att göra en orosanmälan

eller att familj eller släkt till en elev uppträtt eller betett sig hotfullt kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck.

Gymnasieskolan

Exempel på hot finns även inom gymnasieskolan

Vad gäller gymnasieskolan är det främst rektorer och personal inom elevhälsan, som uppger att de under det senaste året har upplevt hotfulla situationer med vårdnadshavare och som har samband med hedersrelaterat våld och förtryck. För både rektorer och personal inom elevhälsan handlar det om 4 procent. Motsvarande siffra för lärare är 1 procent. Totalt uppger 3 procent av de svarande att de har upplevt hotfulla situationer under det senaste året.

Ovanligt att personal avstår från orosanmälan

Ett fåtal respondenter uppger att de under det senaste året har avstått från att göra en orosanmälan, 4 procent. De orsaker som anges till att avstå att göra orosanmälan är främst oro för att elevens hemsituation ska förvärras, att inte vilja bryta elevens förtroende, osäkerhet om det rör sig om hedersrelaterat våld och förtryck, brist på tillit till socialtjänsten och att det finns en risk att eleven flyttas från skolan.

Upprätthållande av hedersnormer förekommer även i gymnasieskolan

Det är 12 procent av respondenterna, främst personal inom elevhälsan och resurspersonal, som har noterat minst en uttrycksform för hedersnormer bland kollegor under det senaste året. Det vanligaste är att kollegor har uttryckt värderingar som inte motsvarar skolans värdegrund i samtal med personal (7 procent) och i samtal med elever (5 procent). Det finns ingen skillnad mellan kommunala och enskilda verksamheter.

Verktyg för att hantera hedersnormer

Av de rektorer som har besvarat enkäten uppger 11 procent att de under det senaste året har uppmärksammat att personal gett uttryck för hedersnormer på minst ett sätt. De har hanterat situationen genom att ha enskilda samtal, inklusive medarbetar- och lönesamtal, med den berörde personen och kontakta personalavdelningen för konsultation. Det finns också exempel på att inga åtgärder har vidtagits.

Anpassade gymnasieskolan

Även i anpassade gymnasieskolan förekommer uttryck för hedersnormer

Av de svarande uppger 15 procent att de under det senaste året har uppmärksammat att kollegor upprätthåller hedersnormer. Detta i huvudsak genom att kollegor uttryckt värderingar som inte motsvarar skolans värdegrund i samtal med annan personal. Det är vanligast att resurspersonal uppmärksammar uttryck för hedersnormer, följt av personal inom elevhälsan. Av de fyra rektorer som noterat att personal gett uttryck för hedersnormer uppger två att de följt upp agerandet genom enskilda samtal och i samband med lönesamtal.

Två svarande uppger att de under det senaste året har avstått från att göra en orosanmälan. Som skäl anges oro för att elevens hemsituation ska förvärras, osäkerhet om det rör sig om hedersrelaterat våld och förtryck, tidsbrist och brister i tilliten till socialtjänsten. Två rektorer svarar också att familj eller släkt till en elev betett sig hotfullt kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck.

5.4 Sammanfattning och slutsatser

5.4.1 Tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer förekommer

Hot förekommer, men inte i någon hög utsträckning

Oro eller rädsla för hot och våld från vårdnadshavare kan vara en anledning till att personal i förskolan, skolan och fritidshemmet inte agerar mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vid intervjuerna har framkom-

mit enstaka fall där vårdnadshavare uttryckt sådana hot att det har lett till en polisanmälan. De intervjuade uppger att de ibland upplever obehag i dialogen med vårdnadshavare i frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Detta framförs främst av personal inom förskolor.

Enligt intervjuerna är det brukligt att rektorer eller kuratorer undertecknar en orosanmälan. Denna rutin uppges vara en säkerhetsåtgärd för att inte peka ut personal som uppgiftslämnare och att dessa ska kunna upprätthålla goda relationer med barn och vårdnadshavare. Andra studier av förskolan visar att detta är en rutin som förekommer för att undvika att personal blir utsatta för hot eller våld av vårdnadshavare.[27]

Det finns inga kvantitativa studier över omfattningen av hot från vårdnadshavare som har samband med hedersnormer. I vår enkät svarar 3 procent av respondenterna från grundskolan och gymnasieskolan att de under det senaste året har upplevt att familj eller släktingar till en elev har uppträtt hotfullt kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck.

Det ska råda nolltolerans mot att vårdnadshavare eller andra tillgriper hot eller våld mot personal i förskolan, skolan och fritidshemmet när dessa arbetar för att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Utifrån vår egen, men även en studie från Arbetsmiljöverket, är det relativt få hotfulla situationer som uppstår i förskolan, skolan och fritidshemmet där vårdnadshavare är förövare. Det finns indikationer på att hot förekommer något mer i förskolan än i skolan.[28]

Det finns olika skäl till att inte göra en orosanmälan

Utöver hot från vårdnadshavare finns det andra faktorer som påverkar personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet till att inte anmäla oro avseende hedersrelaterat våld och förtryck.

Av våra intervjuer framkommer att personal är osäkra på vad hedersrelaterat våld och förtryck är och när en anmälan om oro är motiverad. Personal vill undvika konflikter med vårdnadshavare. Brist på tillit till socialtjänstens förmåga att vidta åtgärder leder också till att personal avstår från att göra orosanmälan. Andra inte lika före-

[27] Se avsnitt 5.2.2.
[28] Se avsnitt 5.2.2.

kommande skäl är oro att förskolan eller skolan ska få ett dåligt rykte. Av intervjuerna framstår det som att personal avstår från att göra orosanmälningar i högre grad än vad som framkommer av enkäterna.

Personal kan vara illojala mot värdegrunden

En tystnadskultur eller upprätthållande av hedersnormer kan komma till uttryck genom att personal inte agerar i enlighet med förskolans och skolans värdegrund.

Det finns exempel på ageranden hos kollegor som de intervjuade uppfattar strider mot förskolans, skolans och fritidshemmets värdegrund. I enkäterna svarar 12 procent av respondenterna som arbetar i grundskolan och gymnasieskolan att de någon gång under det senaste året har noterat att kollegor ger uttryck för värderingar som har kopplingar till hedersnormer. Det handlar främst om att kollegor uttrycker värderingar som inte motsvarar skolans värdegrund i samtal med personal och elever, men också kontroll och begränsningar av elever. I intervjuerna framkom aktiva handlingar i form av könssegregation av pojkar och flickor, inte undervisa enligt läroplanen, inte delta i fortbildning om hedersrelaterat våld och förtryck eller ta vårdnadshavares parti gentemot barnet eller eleven.

Vid intervjuerna med personal inom förskolan framhålls att personal med samma bakgrund som vårdnadshavare med hedersnormer kan ha svårt att stå emot påtryckningar. Det förekommer att personal med svensk bakgrund avstår från att agera mot hedersnormer för att inte uppfattas ha rasistiska motiv. Samtidigt betonar intervjuade att personal med bakgrund i en hederskontext är en stor tillgång genom att de kan upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. Detta överensstämmer med andra studier av förskolan.[29]

Påtryckningar kan leda till anpassningar

Ytterligare en form av att upprätthålla hedersnormer är att göra anpassningar av undervisning och aktiviteter utifrån vårdnadshavares påtryckningar. I intervjuerna vid förskolorna anges exempel på könssegregation där personal kan separera pojkar och flickor vid lekar och aktiviteter och begränsa flickors klädsel eller deltagande i lekar.

[29] Se avsnitt 5.2.2.

Påtryckningar av skolpersonal från vårdnadshavare kan bestå i invändningar mot undervisning i sexualitet, samtycke och relationer och skönlitteratur som till exempel beskriver samkönade relationer. Det exempel på anpassningar som främst framkommer är könssegregerad simundervisning. Anpassningarna i skolan kan också ske i syfte att öka flickors rörelsefrihet, till exempel genom att lägga in frivilliga aktiviteter som en del av schemalagd undervisning.

Vår bild är att det främst är enskilda individer som gör anpassningar efter påtryckningar av vårdnadshavare och att anpassningarna inte är allmänt sanktionerade. Anpassningar framkommer oftare i intervjuerna med förskolor än i dialogen med skolor.

5.4.2 Tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer ska motverkas

Tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer på arbetsplatsen bör uppmärksammas

Vi kan konstatera att det förekommer att personal genom passiva eller aktiva handlingar bidrar till tystnadkultur och att hedersnormer upprätthålls i förskolan, skolan och fritidshemmet. Det kan yttra sig i att personalen väljer att inte agera mot hedersnormer alternativt förmedlar värderingar eller utövar kontroll och begränsningar som förstärker hedersnormer. Utifrån resultaten från enkäterna är det dock inte möjligt att uppskatta omfattningen av företeelserna. För att kunna göra det behöver fler och mer djupgående studier göras.

Tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer undergräver arbetet att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Det bidrar till att barn och elever som lever under hedersnormer tvingas uppleva kontroll och begränsningar även i förskolan, skolan och fritidshemmet. Det är avgörande att all personal följer förskolans, skolans och fritidshemmets värdegrund och på så sätt medverkar till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Det är angeläget att fortsätta följa utvecklingen av tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer i dessa miljöer för att säkerställa att förskolan, skolan och fritidshemmet blir en fristad för barn och elever från hedersrelaterat våld och förtryck.

Ytterst menar vi att det är en uppgift för arbetsgivaren att vid anställningsförfarandet, men även under anställning, säkerställa att

personal agerar och utbildar i enlighet med förskolans, skolans och fritidshemmets värdegrund och följer lagstiftningen på området. Såvitt vi kan bedöma använder skolledningar de medel som finns till förfogande, det vill säga anställningsintervjuer, medarbetarsamtal och de arbetsrättsliga verktyg som finns att tillgå om en anställd inte följer sitt åtagande. Vi ser inte att det behövs några förändringar av det arbetsrättsliga regelverket. Däremot bör huvudmän och rektorer i högre grad uppmärksamma och förhindra tendenser till tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer. Det kan ske genom att, utöver att använda sig av arbetsrättsliga verktyg, informera och utbilda personal om förskolans, skolans och fritidshemmets värdegrund.

Brist på tillit är en annan faktor som kan leda till tystnadskultur. Det är därför viktigt att stärka tilliten till andra samverkande aktörer, till exempel socialtjänsten, så att barn och elever får det skydd och stöd de behöver. Vi ger förslag på hur samverkan mellan förskolan, skolan, fritidshemmet och socialtjänsten kan stärkas bland annat i avsnitten 7.5–7.8. Åtgärder för att stödja och följa upp tillämpningen av anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen beskrivs i avsnitt 10.5.3.

Kraven för pedagogisk omsorg bör skärpas

Det finns en begränsad möjlighet till insyn i pedagogisk omsorg som bedrivs i enskild regi. Bristen på insyn gör att det finns en ökad risk att vårdnadshavare utövar påtryckningar mot personal att tillämpa normer och värderingar som inte är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter och att barn utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck, alternativt att detta sker med huvudmannens och personalens samtycke. Vi föreslår därför att kraven på pedagogisk omsorg skärps, se avsnitt 9.3.

6 Möjligheter och utmaningar

6.1 Inledning

I detta kapitel kartlägger vi möjligheter och utmaningar med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. En utgångspunkt har varit att genomgående utgå från barnets perspektiv i såväl kartläggningen och beskrivningen av problembilden, som vid bedömningen av åtgärdsförslag. Vi har därför genomfört intervjuer med unga och unga vuxna som har erfarenhet av att leva i en hederskontext om hur förskolan, skolan och fritidshemmet kan utveckla sitt stöd till barn och elever. För att få en ökad förståelse för hur arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck fungerar i praktiken har vi intervjuat personal inom pedagogisk omsorg, förskolan, skolan och fritidshemmet. Vi redovisar resultatet av enkäter om arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck som besvarats av personal som arbetar i förskolan, skolan och fritidshemmet. Vi redovisar tidigare studier med koppling till vårt uppdrag. Kapitlet avslutas med sammanfattande slutsatser om de utmaningar och möjligheter som vi har identifierat utifrån kartläggningen samt en beskrivning av hur dessa relaterar till våra åtgärdsförslag.

6.2 Vad vi kartlägger

Inget barn eller elev ska fara illa i förskolan, skolan eller fritidshemmet. Verksamheterna ska därför ha god förmåga och kapacitet att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. De behöver ha etablerade rutiner och samverka med andra aktörer när så behövs. Skolans arbete bör vara systematiskt och kan delas in i fyra områden.[1]

[1] Skolverket (2024). *Hedersrelaterat våld och förtryck – Skolans ansvar och möjligheter*, s. 24–41.

- Skolan kan nå alla elever genom utbildningen. Eleven har rätt till utbildning och ska ha samma möjligheter att utvecklas och lära. Det innebär bland annat att få kunskap om mänskliga rättigheter, jämställdhet, kön, sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.
- Skolan kan nå alla vårdnadshavare genom en tillitsfull samverkan med vårdnadshavare i syfte att öka barnets och elevens friutrymme. Grundläggande i allt samarbete med vårdnadshavare är dialogen.
- Skolan kan upptäcka utsatthet hos elever genom tillitsfulla relationer. Kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck är en förutsättning för att personal både ska kunna upptäcka utsatthet hos eleverna och undervisa om problemet.
- Skolan kan åtgärda vid oro eller kännedom om hedersrelaterat våld och förtryck genom att ha tydliga och välförankrade rutiner. Alla bör veta hur de ska agera och det ska finnas en nära och tillitsfull samverkan med till exempel socialtjänst och polis.

Förskolan motverkar hedersrelaterat våld och förtryck genom att:[2]

- Barnets rättigheter är en tydlig utgångspunkt för förskolans verksamhet och i kontakten med vårdnadshavare.
- Förskolans arbete för att främja jämställdhet genomsyrar alla delar av verksamheten.
- Förskolan arbetar aktivt för att skapa en tillitsfull relation och god dialog med varje vårdnadshavare.
- Personalen har kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck och kan upptäcka tidiga tecken på utsatthet.
- All personal känner sig trygg att följa förskolans rutiner för att anmäla oro till socialtjänsten.

I kartläggningen har vi utgått från dessa områden för att undersöka förskolans, skolan och fritidshemmets förmåga att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck och skolans

[2] Skolverket (2026). *Motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan*. https://www.skolverket.se/larande-och-trygghet/trygghet-vardegrund-och-arbetsmiljo/brottsforebyggande-arbete/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-i-forskolan. (Hämtat 2026-06-07.)

förmåga att utbilda om hedersrelaterat våld och förtryck. Dessa områden har också varit utgångspunkten för att identifiera problem och utmaningar i enlighet med våra direktiv, till exempel hur stödet till personal inom skolformerna kan utvecklas, hur elevhälsans roll kan förtydligas och om det finns behov av ett utvecklat individuellt stöd för utsatta barn och elever.

6.3 Tidigare studier

Inledningsvis gör vi en översiktlig genomgång av ett urval av forskningsstudier och rapporter som beskriver hinder och utmaningar i förskolans, skolans och fritidshemmets arbete med att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck.

6.3.1 Det finns brister i undervisningen om hedersrelaterat våld och förtryck

Genom undervisning om hedersrelaterat våld och förtryck, möjliggör skolan för fler elever att få kunskap om grundläggande fri- och rättigheter.[3] Detta skapar förutsättningar för elever att sätta ord på och förstå sin levnadssituation. Kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer ska ge elever kunskaper om sexualitet, relationer, jämställdhet, normer och gränsdragningar samt identitetsskapande. Kunskapsområdet infördes i läroplanerna för grund- och gymnasieskolan år 2022. Samtidigt tillkom skrivningar att kunskapsområdet bland annat ska inkludera kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck.

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) har på regeringens uppdrag granskat kvaliteten i skolornas arbete inom kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer. Granskningen visar att majoriteten av de granskade grund- och gymnasieskolorna behöver höja kvaliteten i undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck. Skolinspektionen konstaterar att hedersrelaterat våld och förtryck inte behandlas återkommande i undervisningen och att eleverna sällan möter en fördjupad undervisning i området. Flera elever beskriver att de inte vet vad

[3] Skolverket (2024). *Hedersrelaterat våld och förtryck – Skolans ansvar och möjligheter*, s. 24.

hedersrelaterat våld och förtryck är men att de skulle vilja lära sig om det.[4]

Att hedersrelaterat våld och förtryck inte behandlas återkommande i undervisningen menar Skolinspektionen dels kan bero på att det inte finns en styrning från rektorn, dels på att lärarna inte känner sig bekväma att undervisa om temat. Lärare ser en risk med att öka fördomarna om att hedersrelaterat våld och förtryck förekommer enbart i vissa delar av världen, i grupper av viss etnicitet eller med viss religion eller att vissa elever kan känna sig utpekade. Undervisningen prioriteras bort i de skolor som inte upplever sig ha elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns också skolor som i hög utsträckning behandlar teman som berör hedersrelaterat våld och förtryck.[5] Det bör påpekas att de granskade skolorna är få sett till det totala antalet skolor i Sverige.

Ytterligare en granskning av Skolinspektionen visar att elever sällan deltar i lärarledda samtal om frågor som kan vara kontroversiella. Elever framför att lärare kan välja bort diskussioner om kontroversiella frågor för att undvika motsättningar mellan eleverna. Både lärare och elever beskriver att diskussioner om kontroversiella frågor leder till motsättningar mellan flickor och pojkar i klassrummet.[6]

6.3.2 Bemötandet är viktigt

Elevhälsans olika kompetenser behöver vara delaktiga i arbetet i ett tidigt skede för att främja tidig upptäckt av utsatthet, däribland utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck. I en studie baserad på djupintervjuer med tio skolsköterskor vid olika skolor i Sverige framkommer huvudsakligen tre kategorier av vikt: att arbeta förebyggande – exempelvis genom att utbilda elever om rättigheter och kroppslig integritet, att bygga förtroende hos eleverna och att samarbeta kring utsatta elever. Vidare pekar studien på intervjupersonernas behov av återkommande utbildning i frågor som rör hedersrelaterat förtryck och våld, liksom utökat samarbete med i synnerhet socialtjänsten.[7]

[4] Skolinspektionen (2025). *Undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer*. Dnr 2024:304, s. 14–15 och 34.
[5] Ibid. s. 18.
[6] Skolinspektionen (2022). *Skolans hantering av kontroversiella frågor i undervisningen Inriktning samhällskunskap och biologi i årskurs 8 och 9.* Dnr 40–2020:8334, s. 18–19.
[7] Jakobsson, M., Elgan, E., Qvist, M. och Jonasson, LL. (2025). *School Nurses' Experiences Meeting Children Who Live in a Culture of Honor: A Qualitative Interview Study*. Journal of School Nursing, Mar 28:10598405251327736. doi: 10.1177/10598405251327736.

Av intervjuerna framkommer också att skolsköterskorna upplever att de behöver vara vaksamma på varje handling i denna typ av ärenden för att säkerställa att de inte gör några misstag.[8]

Utifrån ytterligare en studie baserad på intervjuer med skolkuratorer framkommer bilden av skolkuratorers viktiga roll i att ställa frågor och lyssna på eleverna, även vid de tillfällen när det upplevs som svårt. De intervjuade skolkuratorerna påtalar vikten av att ställa framåtsyftande frågor, det vill säga frågor som kan ge insikt om den form av hedersrelaterat våld och förtryck som har med bland annat oskuldsnormer och förväntan om giftermål att göra.[9]

I samma studie framhålls att det kan finnas en vinst i att ställa frågor om hedersrelaterat våld och förtryck till samtliga elever. Om så görs minskar risken att missa vissa elevers utsatthet.[10] Vidare påtalas vikten av att ta sig tid och lyssna på de svar som eleverna ger och att återkomma med frågor. Att få elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck att öppna upp och berätta om sin utsatthet kräver enligt studien att det dels finns en vuxen som tar sig tid att lyssna på och agera på vad eleven säger, dels att eleven känner tillit till denna individ.

6.3.3 Dilemman uppstår i förhållande till anmälningsskyldigheten och samverkan med socialtjänsten

I en studie har 18 skolkuratorer, tre skolsköterskor och fyra lärare intervjuats om deras möten med elever med en migrantbakgrund som varit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller sexuellt våld. Av intervjuerna framkommer att det finns en samsyn kring vikten av den rättsliga skyldigheten att anmäla oro för barn enligt socialtjänstlagen (2025:400). Samtidigt finns skillnader i när personal anser att anmälningsskyldigheten gäller. Personal intar ofta ett formellt förhållningssätt vid misstänkt fysiskt våld, men ett mer resonerande förhållningssätt när det gäller psykiska former av våld, inklusive unga som misstänks utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Respondenterna upplever ofta att situationer som rör hedersrelaterat våld

[8] Jakobsson, M., Elgan, E., Qvist, M. och Jonasson, LL. (2025). *School Nurses' Experiences Meeting Children Who Live in a Culture of Honor: A Qualitative Interview Study*. Journal of School Nursing, Mar 28:10598405251327736. doi: 10.1177/10598405251327736, s. 4.
[9] Ouis, P. och Högdin, S. (red.) (2024). *Hedersrelaterat våld och förtryck – Professionellas uppdrag och utmaningar,* s. 86–87.
[10] Ibid. s. 87.

och förtryck är komplexa och innehåller flera dilemman i relation till anmälningsskyldigheten till socialtjänsten. Resonemangen handlar vanligtvis inte om gränserna för när ett barn far illa, utan snarare om vilka konsekvenser en anmälan kan få för de unga och deras familjer. I stort betonar samtliga svarande vikten av att agera snabbt och involvera socialtjänsten, samtidigt som de ger exempel på när detta inte har gjorts. Över lag påtalas också behovet av ett stärkt samarbete med socialtjänsten.[11]

Av studien framgår att skolkuratorer ofta är osäkra på när en orosanmälan ska göras. Det framgår vidare att grunderna till detta främst har att göra med att de intervjuade upplever en avsaknad av riktlinjer, detta trots att det av socialtjänstlagen framgår att det alltid ska göras en orosanmälan när det finns en oro för att ett barn far illa. En särskild aspekt i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck är att kuratorerna uttrycker oro för att elevers situation ska förvärras efter det att en orosanmälan gjorts. De upplever att det finns bristande kompetens i frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck bland personal i socialtjänsten.[12] Det framgår tydligt att det finns ett behov av att skolan och socialtjänsten samverkar i ärenden som rör elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Bland annat lyfter de intervjuade kuratorerna fram att de ofta söker stöd från socialtjänsten i ärenden där de misstänker hedersrelaterat våld och förtryck.[13]

6.3.4 Personal upptäcker och agerar inte i tillräcklig utsträckning

Det framgår av studier att personal med anmälningsskyldighet ofta misslyckas med att identifiera barn som är utsatta för våld och att de inte agerar i tillräcklig utsträckning.[14] Av Barnombudsmannens årsrapport för 2026 framgår att huvudparten av de barn och unga som myndigheten har intervjuat upplever att de vuxna de har berättat om sin utsatthet för, inte har förstått att de hade en otrygg hemmiljö och

[11] Högdin, S., Helmersson, S. och Eriksson, H. (2025). *Young people in honour-based contexts: negotiations and reasoning on the obligation to report concern among school staff in Sweden*. Nordic Social Work Research, 15(1), s. 58–69.
[12] Ibid. s. 90–93.
[13] Ibid. s. 89.
[14] Se Ouis, P. och Högdin, S. (red.) (2024). *Hedersrelaterat våld och förtryck – Professionellas uppdrag och utmaningar*, s. 90.

inte heller har agerat.[15] Även brister i riskbedömningar har identifierats. En riskbedömning i en hederskontext måste alltid hållas uppdaterad. Ett lågriskärende kan mycket snabbt utvecklas till ett högriskärende.[16]

6.3.5 Vårdnadshavare kan utöva påtryckningar

På uppdrag av Länsstyrelsen Norrbotten och Länsstyrelsen Gävleborg har en studie genomförts för att öka kunskapen om den svenska integrations- och jämställdhetspolitiken. Studien utgår från intervjuer med 27 personer inom förskolan om deras möten med barn, vårdnadshavare och personal som har sin bakgrund i och utanför en hederskontext. Intervjuerna påvisar att det för barn från familjer som lever med hedersnormer uppstår en kollision med förskolans värdegrund och sätt att bedriva verksamhet. I sådana situationer försöker vårdnadshavare ofta påverka personal att rätta sig efter hedersnormerna och att utöva dessa även i förskolan. Hur förskolans ledning och i förlängningen personalen agerar i sådana situationer är avgörande.[17]

När förskolan står upp för barnets rättigheter och förskolans värdegrund inför vårdnadshavare förekommer det enligt rapporten att vårdnadshavare tar sina barn ur förskolan eller byter till en förskola som i större utsträckning tillmötesgår dem att göra anpassningar utifrån hedersnormer. Detta beror på att förskolan är en frivillig skolform och utbudet av privata förskolor. I studien framgår att de intervjuade upplever att det är svårt att veta var gränsen för förskolans uppdrag ska dras. De intervjuade anser att förskolan inte ensam kan hantera situationer med barn som lever i en hederskontext utan att det är nödvändigt med en aktiv och effektiv samverkan med andra verksamheter såsom barnavårdscentraler, socialtjänsten med flera.[18]

[15] Barnombudsmannen (2026). *”Det var som att leva i ett fängelse. Jag kunde knappt andas” – Om hedersrelaterat våld och förtryck mot barn och unga, barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor*, s. 40–42.
[16] Ouis, P. och Högdin, S. (red.) (2024). *Hedersrelaterat våld och förtryck – Professionellas uppdrag och utmaningar*, s. 150.
[17] Stockholms universitet (2024). *Förskolans möte med hederskulturen*. Rapport 2024:2.
[18] Ibid.

6.3.6 Kunskapen i förskolan är låg

Att kunskapen om hedersrelaterat våld och förtryck är låg bland personal visar föregående studie om förskolan. Den slutsats som dras är att detta beror på att ämnet inte är en integrerad del av förskollärarutbildningen eller yrkesverksamma pedagogers professionella praktik. Enligt studien behövs en kompetenshöjning både för personal utan personlig erfarenhet av heder, och för personal med egna erfarenheter men där professionella kunskaper i ämnet saknas. Studien lyfter också fram att intervjuad personal anser att pojkars situation ofta hamnar i skuggan av flickors situation när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Att pojkar som lever i en hederskontext tidigt uppmärksammas anses vara avgörande för att dessa senare ska få och bibehålla tillit till olika samhällsinstitutioner.[19]

6.4 Ungas röster

Det är angeläget att fånga upp ungas röster om deras utsatthet och vilket stöd de har fått från förskolan, skolan och fritidshemmet. Vi har intervjuat 19 personer mellan 15 och 25 år som antingen har egen erfarenhet av att växa upp i en hederskontext, eller som möter andra unga som lever i utsatthet.[20] För att lyfta fram de ungas röster ytterligare, är nedanstående text skriven utifrån ett berättarperspektiv och där flera intervjuer har lagts samman till en gemensam röst. Det är alltså en fiktiv text, men som har satts samman utifrån faktiska intervjuer.

6.4.1 Era regler gäller inte oss

Det är en stor skillnad vilka regler som andra i samhället lever efter mot vilka jag ska följa. Jag ser hur mina kompisar lever och det livet är helt annorlunda än mitt. Det blir särskilt tydligt på fritiden. Jag får inte gå någonstans för att träffa kompisar. Jag kan längta efter att bara få gå till ett kafé och hänga med de andra en stund efter skolan. Men jag måste gå direkt hem. Jag undrar hela tiden varför vissa regler gäller bara för mig och inte för alla andra. Ibland känns det som om mina föräldrar inte tycker om mig och jag förstår inte vad jag gör för fel.

[19] Stockholms universitet (2024). *Förskolans möte med hederskulturen*. Rapport 2024:2.
[20] Mer information om upplägget för intervjuerna finns i avsnitt 2.3.1.

Det får mig att må dåligt, att hata mig själv eller så försöker jag bara att acceptera att det är så. Det känns som att leva i två olika verkligheter, en hemma och en i skolan.

Jag har kunnat leva friare. Mina föräldrar är mer tillåtande. Men jag kan känna ett omvänt utanförskap. Jag blir inte accepterad av mina släktingar eller de som kommer från samma kultur som jag. Jag vet att det sprids rykten om mig, till exempel när jag har shorts på mig eller om jag pratar med en kille. En gång berättade någon för min mamma att de hade sett mig ute med en kille, men hon brydde sig inte. Jag blir ibland stoppad av människor på gatan som jag inte känner. De säger att jag ska skärpa mig. Nu drar jag mig för att gå ut och jag känner mig inte hemma någonstans.

6.4.2 Vi lär oss att det är skillnad på oss och dem

Jag har vuxit upp med en vi- och de-mentalitet. Mina släktingar tycker att det är fult att bli försvenskad. Man får inte bli ”en svenne”, ha vänner som kommer från andra kulturer eller ha kompisar som är homosexuella. Mina föräldrar och släktingar säger att jag inte ska lita på eller lyssna på svenskar eller personer utanför min egen kultur. De säger att personer från andra kulturer klär sig fel, beter sig fel eller så kommer de att lära mig dåliga saker.

Mycket handlar om att jag ska vara oskuld och att familjen vill begränsa vilka jag träffar. Mina släktingar kan säga att: ”Om du kramas med en kille kommer det bli rykten att du är en hora” och: ”Du vill inte bli som din syster, hon har blivit västerländsk, hon bryr sig inte om sin familj”. De lägger skam och skuld på mig. De säger saker som: ”Du ger mig cancer, du kommer döda mig om du gör så” eller: ”Du skämmer konstant ut oss”. Oftast är det de äldre kvinnorna som säger så. Till slut vågar jag inte göra något för att inte riskera att familjen ska få ett dåligt rykte, till exempel om någon skulle se att jag är ute sent en kväll.

6.4.3 I skolan ser de inte eller vill inte se oss

När jag började i förskolan hade jag ingen koll. Allt var så nytt och ingen sa något om heder eller vad det stod för. Det skulle vara bra om förskolan gjorde mer, redan tidigt när man är liten. Yngre barn kan inte ljuga och de berättar vad som händer hemma om de får frågor.

På högstadiet hade vi en föreläsning på skolan om hedersförtryck och det var den som öppnade mina ögon. Allt de sa stämde in på mig. Jag gick till biblioteket och slängde mig över allt som gick att läsa om heder. Jag är tacksam för att jag fick hjälp att sätta ord på vad det var. Jag gick hem till mamma och sa att vi lever i hedersförtryck, men hon nekade till det.

Nästan alla jag känner säger att de inte har fått någon utbildning om hedersförtryck i skolan över huvud taget. Om de känner till hedersförtryck har de fått informationen på annat sätt, till exempel genom sociala medier.

Jag tror att det är många som inte ens förstår att de är förtryckta. Det är liksom vardag för dem. Om det fanns bättre utbildning i skolan skulle många fler förstå vad de är utsatta för. Att kanske få kunskapen i nian eller på gymnasiet är alldeles för sent.

Varför är det inte fler i skolan som ser oss som lever med heder? Det finns så många uppenbara tecken på att något är fel och ingen på skolan gör något. Till exempel att vi inte får vara med på övernattningar som alla andra, att vi alltid är sjuka när det är simundervisning eller när vi ska prata om sex i skolan eller besöka ungdomsmottagningen.

Jag blev utåtagerande, började stjäla och ställa till bråk, jag var ofta borta från skolan och bytte om till andra kläder när jag kom till skolan. Jag kom till och med till skolan med stora blåmärken utan att någon reagerade. Senare förstod jag att allt fanns dokumenterat i skolans journaler, men ingen gjorde något förrän jag själv berättade.

Lärarna verkar inte veta så mycket om heder. Det är som om det finns en hög tröskel som de måste komma över innan de ingriper och gör något. Jag kan inte förstå varför de inte gör något. Kanske är det en rädsla eller att de inte bryr sig. Att de är rädda för att bli kallad rasister eller för att ha fördomar. Är det värt att inte ringa socialtjänsten på grund av att du riskerar att någon kallar dig rasist?

Hedersförtryck borde vara något man pratar om i låg- och mellanstadiet så att alla känner till det, ja redan i förskolan. Personalen i

förskolan och skolan borde veta vad heder är, att de engagerar sig i barnen och gör något åt situationen. De förstår inte att det kan bli farligt om de pratar med mina föräldrar, att det största hotet är min egen familj.

Det finns också de som förstår, men de verkar vända bort blicken. De borde gräva djupare i hur vi mår och hur det faktiskt är i familjen. Ingen ställer några personliga frågor. Skulle någon fråga hur jag verkligen mår, då skulle jag nog svara. När jag gick ner jättemycket i vikt för att jag mådde så dåligt av allt jag utsattes för, frågade inte skolsköterskan vad det berodde på. Hon bara vägde mig. Det gör att jag inte vågar öppna upp mig och att jag inte heller längre litar på myndigheter. Jag vet andra i min situation som också är tysta och sluter sig.

Jag som är kille får höra kommentarer av mina kompisar: ”Varför får din syster göra så där? Du borde kontrollera henne bättre.” Våra föräldrar är oroliga att vi killar ska bli kriminella. Jag själv fick åka till mina föräldrars hemland och jag träffade de som undervisade mig i hur man ska vara som man. Men det var bra för mig. Det gjorde att jag skärpte till mig.

Jag känner de som har fått åka tillbaka till hemlandet och skolan verkar inte bry sig. Jag har hört skräckhistorier om andra som har blivit tvingade till uppfostringsresor och koranskolor utomlands. Att de förs dit av sina föräldrar och sedan lämnas där. De blir slagna och våldtagna och är inte samma personer när de återvänder. En del kommer inte tillbaka till Sverige.

6.4.4 Kontrollen finns även i skolan

Det händer att vi håller koll på varandra i skolan. Det blir lätt mycket rykten om vem som har gjort vad och vem som har hängt med vem. Det händer att någon fotar att du pratar med någon i skolan och sedan sprids det på sociala medier. Ryktet om vad som har hänt i skolan kan sprida sig till din familj.

De som kontrollerar varandra eller sprider rykten om andra säger bara vad de har hört och lärt sig hemma. Vissa tycker att de står över oss andra i rang eller att de är bättre och har högre moral. Men vi kan också hålla koll på varandra av omtanke. Du vill din kompis bästa och vill skydda den personen, till exempel säga: ”Du behöver nog tänka på hur du klär dig, så att det inte börjar gå rykten om dig.”

Om någon av de vuxna i skolan kommer från din egen kultur går du definitivt inte till den personen. De tar bara mina föräldrars parti och menar att min familj vill mig väl och att jag ska göra som de säger. De säger att allt blir bra så länge jag bara följer mina föräldrars regler. De låter händelser passera och menar att det jag är utsatt för bara är normalt.

6.4.5 Bemötandet är viktigt

De i skolan borde också tänka på hur de bemöter oss. Om du väljer att prata med någon vill du ju att den bekräftar dig och tar det du har varit med om på allvar. Mycket handlar om att stärka oss och säga att det vi är med om inte är okej. Om du inte får ett bra bemötande sluter du dig i stället eller så tappar du tilliten till de vuxna.

Jag var med om att min lärare ifrågasatte varför jag bar slöja första dagen jag hade den på mig i skolan. Jag tyckte det var kränkande, speciellt eftersom läraren tog upp det med mig i matsalen när alla andra såg på. Det bekräftade bara min bild av att jag är utsatt för rasism. Man ska inte sätta samman en viss klädsel eller en viss religion med heder. Lärarna borde ha utbildning i hur de tar upp frågor om hedersförtryck. Fråga inte om det är vårt eget val att bära slöjan, fråga i stället hur vi mår och om något inte är bra.

Jag började berätta om vad jag hade varit med om för en kompis. Hon hade redan märkt att jag inte mådde bra. Hon sa att jag måste berätta för någon och tjatade att jag skulle prata med kuratorn. Jag drog mig för att berätta, eftersom jag var rädd för vad som skulle hända med mig och mina syskon. Jag var rädd att skolan skulle kontakta soc utan att jag ville det.

När jag inte ville berätta för någon i skolan blev jag hänvisad att ringa till Bris eller polisen, men de ville jag inte kontakta. Helst borde det vara mentorerna som man kan gå till, men de har inte så mycket tid för oss. Det är de som gör kaos i klassrummet som får mest hjälp. Ingen pratar med den som inte är stökig. Elevhälsoteamen har inte heller tid, man ser dem knappt i korridorerna. Det händer ju bara inte att man tar kontakt själv när de sitter på sitt kontor.

I stället borde det finns någon som är mer tillgänglig på skolan och har ett engagemang. Någon man kan berätta för, som lyssnar och vill mitt bästa och som inte anmäler till soc. De som arbetar på fritidsgården, de är ofta unga och de förstår oss.

6.4.6 Vi lär oss att tiga

Det kan ta tid innan man vågar berätta vad man har varit med om och det blir med någon man känner sig trygg med. Till en början kan en orosanmälan verka skrämmande, och man kan behöva prata med någon flera gånger innan man vågar ta steget och berätta vad felet faktiskt är.

Jag har blivit indoktrinerad att inte lita på soc. Jag var rädd för att mina småsyskon skulle bli omhändertagna och att familjen skulle splittras på grund av mig. Att hålla tyst och fortsätta bo kvar i familjen kändes då som det minst dåliga alternativet.

Ibland använder mina föräldrar socialtjänsten som ett hot. De säger att de ska ringa socialtjänsten om jag inte följer deras regler och att det kommer betyda att familjen splittras. Redan när jag var riktigt liten fick jag höra: ”Om du ser socialtjänsten – spring!”

Föräldrarna vet ofta vad de ska säga om skolan eller socialtjänsten ringer. Eller så förstår de inte själva att vi lever i en hederskultur. Jag har hört andra berätta att socialtjänsten har kontaktat deras föräldrar och sedan gör socialtjänsten inte någonting. De har skickats tillbaka till sina familjer och sedan blivit slagna för att de har berättat för någon vad de har varit med om.

6.4.7 Vi behöver stöd även efter en anmälan

När man kommer tillbaka till skolan, till exempel efter en orosanmälan eller polisanmälan kan det vara extra tufft. Det känns som att alla på skolan vet vad som har hänt och andra elever kan ta din familjs parti. Jag kände mig otrygg i skolan och var till och med rädd för min säkerhet. När jag hade blivit familjehemsplacerad blev jag jagad i korridorerna av andra elever som skrek hemska saker efter mig och hotade att slå mig. Jag satt inlåst på toaletten varje rast innan jag bytte skola. Jag blev helt utfryst och ingen ville prata med mig. Även mina syskon vände sig emot mig.

På min skola arbetade släktingar och vänner till min familj. Efter att skolan gjorde en orosanmälan om mig, kunde de säga saker som: ”Hur kunde du göra så mot din familj?” Jag kände mig totalt ensam och väldigt utsatt.

När du är utsatt för hedersförtryck känner du dig väldigt ensam och isolerad, speciellt om du har skiljts från din familj. För mig var det svårt att hitta mitt sammanhang efter att jag hade brutit med min familj och jag känner fortfarande mycket skuld och skam. Det vore bra om det kunde finnas ställen för oss som har varit utsatta där vi kan träffas och dela erfarenheter om våra upplevelser. Det finns saker ingen annan kan förstå om man inte själv har varit med om samma sak.

6.5 Intervjuer med personal inom pedagogisk omsorg och förskolan

Förskolan ska arbeta aktivt med jämställdhet och barnets rättigheter och uppmärksamma tecken på att barn är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. I detta avsnitt följer en sammanställning av intervjuer som vi har genomfört med 32 personer som arbetar inom pedagogisk omsorg och förskola i tolv städer.[21] De intervjuade har beskrivit:

- hur arbetet med barnets rättigheter och jämställdhet bedrivs på förskolan
- hur personalen upptäcker och agerar vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck
- hur dialogen med vårdnadshavare och samverkan med socialtjänsten fungerar.

Intervjupersonerna fick även ge förslag på åtgärder som kan skapa bättre förutsättningar för förskolorna att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

[21] Metoden för intervjuerna beskrivs i avsnitt 2.3.2.

6.5.1 Förebyggande insatser

Förebyggande insatser prioriteras ofta bort

De intervjuade som arbetar inom förskolan beskriver hur de arbetar efter ett så kallat årshjul som diskuteras på regelbundna arbetsplatsmöten. Årshjulet utgår från förskolans läroplan.[22] Enligt de intervjuade är det upp till den enskilda ledningen om hedersrelaterat våld och förtryck tas upp med barnen. Vid brist på tid och resurser i den dagliga verksamheten tenderar området att prioriteras bort eftersom hedersrelaterat våld och förtryck inte uttryckligen nämns i förskolans läroplan. Personalen upplever att ämnet är en fråga som ibland aktualiseras men sedan faller bort. När hedersrelaterat våld och förtryck tas upp med barnen är temat ”intryckt” bland punkter om normkritik eller värderingsövningar.

De intervjuade uppger att de arbetar för att skapa trygghet, integritet och respekt i det dagliga samspelet med barnen. Exempel på aktiviteter kring barnens kroppsliga integritet är gränssättande övningar som ”min kropp är min”. Personalen förmedlar till barnen att flickor och pojkar har samma rättigheter och att alla får leka med vem de vill och delta i alla aktiviteter. Detta genomsyrar alla aktiviteter, till exempel samtal, lek och sagor.

Några av de intervjuade beskriver att de pratar med barnen om barnkonventionen och mänskliga rättigheter med stöd av bilder eller genom att läsa åldersanpassad skönlitteratur. De intervjuade menar att arbetet försvåras av att det saknas material som är anpassat för yngre målgrupper, till exempel barnböcker som beskriver flickors eller pojkars utsatthet. Genomgående menade de intervjuade att det brister eller helt saknas material som kan hjälpa dem att lyfta fram frågor om just hedersrelaterat våld och förtryck med barnen.

Ämnet upplevs som svårt och personalen saknar utbildning

Vikten av att personal har kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck påtalas i intervjuerna: ”Vet man inte så ser man inte” och: ”Om vi inte har kunskap, får vi inte en medveten personal och då ser vi inte utsatthet”. De intervjuade betonar att utbildning är viktigt för att förskolepersonal ska kunna se barns utsatthet och agera. En av de

[22] Läroplan för förskolan (Lpfö 18).

intervjuade säger: ”Kunskap hos personal är viktigt för att våga ta de dialoger som behövs med vårdnadshavarna.”

Ingen av de intervjuade har någon specifik utbildning i ämnet. Få förskolor uppger att det förekommer fortbildning om hedersrelaterat våld och förtryck riktad till personalen. När det funnits sådan utbildning har det varit i form av en tillfällig insats eller att en föreläsare bjudits in vid något enstaka tillfälle.

6.5.2 Upptäcka

Signaler om utsatthet kan vara subtila hos yngre barn

Personalen beskriver hur de är uppmärksamma på förändringar i barnens beteenden som ökad oro, rädsla eller begränsningar i vardagen. En dagbarnvårdare berättar att: ”Eftersom gruppen är liten lär jag känna barnen mycket väl, vilket gör det lättare att upptäcka avvikelser.”

Vad gäller rutiner för att upptäcka barn som utsätts för hedersförtryck anger de intervjuade att de följer kommunens riktlinjer, läroplanen samt anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen. Vid oro, oavsett dess karaktär, beskriver de intervjuade att de kontaktar rektor för rådgivning och vidare hantering. Det är oftast rektorer som genomför och står med namn på orosanmälan. En dagbarnvårdare inom pedagogisk omsorg understryker: ”Som familjedaghem har jag inte en traditionell förskolledning i vardagen, men jag följer kommunens riktlinjer och följer läroplanen och kontaktar alltid ansvarig chef vid oro.”

Få av de besökta förskolorna har specifika rutiner för hur de ska agera vid misstanke om att ett barn är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. De förskolor som har rutiner har just påbörjat arbetet. I stället för rutiner uppger personal att de agerar utifrån sin magkänsla, mod att lyssna på det barnet säger och att våga fråga vårdnadshavare. Några förskolor berättar om konkreta situationer, till exempel tecken på könsstympning och att barn inte återvänder efter sommarlovet. Samtidigt menar dessa förskolor att de inte har några verktyg att tillgå vid frånvaro eftersom förskolan är frivillig och det inte finns krav på obligatorisk närvaro.

Flera faktorer samverkar till att barn inte uppmärksammas

De intervjuade har olika förklaringar till varför inte fler utsatta barn uppmärksammas av förskolan. Några av de intervjuade uppger att de har låg kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Andra förklaringar är att personal inte förstår eller väljer att inte se barns utsatthet. Ordet ”snälltolka” nämns vid några intervjuer. De intervjuade förklarar att de ibland väljer att tolka till vårdnadshavarens fördel på grund av att de har en nästan familjär relation till vårdnadshavarna.

Ytterligare ett skäl är enligt de intervjuade att uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck kan vara svårare att upptäcka bland yngre barn. Utsatthet kan i stället uppmärksammas hos äldre syskon som lämnar och hämtar yngre syskon på förskolan. Två berättelser vid olika intervjutillfällen handlar om flickor som i förskolan hade varit glada och utåtriktade, men som äldre blivit blyga och tillbakadragna.

Vid alla intervjuer framkommer en frånvaro av riktlinjer, stöd, utbildning och kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck och hur det yttrar sig. Personal med egen erfarenhet av att leva i en hederskontext uppger att de ofta snabbt kan fånga upp varningssignaler och agera på dessa. Annan personal med svensk bakgrund tycker det är svårt att skilja på vad som är hedersförtryck och vad som är ett uttryck för religion, tradition och kultur. Många av de intervjuade är osäkra på om handlingar av vårdnadshavarna beror på hedersnormer eller om är uttryck för oro eller omsorg om barnet. En annan osäkerhet gäller gränsdragningar mellan å enda sidan vårdnadshavares ansvar och å andra sidan förskolans uppdrag och ansvar.

6.5.3 Agera

Förskolorna gör få orosanmälningar om hedersrelaterat våld och förtryck

Förskolorna vi har besökt gör sällan orosanmälningar kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck. De beskriver att det finns en gråzon för när en orosanmälan ska göras och att det kan finnas flera orsaker till att en anmälan inte görs. Några av de skäl som anges är: ”Vi är vana att anpassa oss, att se till att alla blir nöjda” och: ”Är det för att det handlar om flickor som vi inte ser eller inte gör mer?” samt: ”Var går gränsen mellan magkänsla för oro och att göra orosanmälan?”

I de fall uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck i barngruppen uppmärksammas bollar personalen frågan i det närmaste teamet eller i en större grupp. Flera rektorer beskriver att de saknar stödresurser motsvarande elevhälsan som kan ge stöd i frågor om hedersrelaterat våld och förtryck.

Någon av de intervjuade menar att de gärna vill ta stöd av någon med specialistkunskap för att försäkra sig om att de kommit fram till en riktig slutsats om att en anmälan bör göras. Ändå är det ovanligt att förskolan konsulterar socialtjänsten i frågor om barns utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck.

Innan en orosanmälan görs informeras i regel vårdnadshavare. De intervjuade uppger svårigheter med att möta vårdnadshavares svar på oron, till exempel: ”Vissa föräldrar säger bara att det inte finns några problem, fast vi ser och vi vet att det finns problem med både heder och det ena och det andra. Men det låter som det de säger är sant. De lär sig hur de ska svara alla myndigheter och kanske är det för att de inte litar på myndigheterna, att de är oroliga att deras barn ska tas ifrån dem.”

6.5.4 Dialog med vårdnadshavare

Inskolning är en god grund för det förebyggande arbetet

De som vi har intervjuat anser att inskolningen är avgörande för en fungerande verksamhet. Vid en tydlig och föräldraaktiv inskolning kan personalen tydliggöra förskolans värdegrund och barns rätt till utbildning, kroppslig integritet och delaktighet.

Ett bra inskolningssamtal kan fungera som stöd i den fortsatta dialogen med vårdnadshavarna. Det går då att följa upp vad vårdnadshavare tänker om förskolans sätt att bedriva verksamheten och stå upp mot vårdnadshavare vars önskemål och vilja går emot förskolans regler och värdegrund. Någon rektor anser att det bör finnas ett utbildningsuppdrag om hedersfrågor gentemot vårdnadshavare, men att det inte bör vara förskolans uppgift att genomföra utbildningen.

Personal nämner också att det i enstaka fall har inträffat att vårdnadshavare direkt efter ett inskrivningssamtal valt att flytta sitt barn till en annan förskola med hänvisning till att de inte accepterar förskolans värdegrund.

Heder kan vara ett tabubelagt ämne

De intervjuade beskriver att dialog om hedersrelaterat våld och förtryck sällan sker i det vardagliga mötet, utan i stället enskilt i samband med utvecklingssamtal varje termin eller genom särskilt inbokade möten med vårdnadshavare. De enskilda mötena kan handla om att informera, utbilda, motivera och förklara förskolans värdegrund och innehållet i läroplanen. En dagbarnvårdare inom pedagogisk omsorg framhåller: ”Jag har en nära och daglig kontakt med vårdnadshavarna vid lämning och hämtning. Jag är tydlig med att verksamheten följer läroplanen, barnets rättigheter och att alla barn ska ha samma möjligheter oavsett kön.”

Flera av de intervjuade upplever att det kan vara svårt att prata med vårdnadshavare om hedersrelaterat våld och förtryck och att frågan kan vara belagd med skam och tabu. En framgångsfaktor som framhålls vid flera intervjuer är att inte skapa motsättningar med vårdnadshavarna, utan i stället gemensamt, personal och vårdnadshavare, utgå från vad som är bäst för barnet. Personal kan exempelvis framhålla barns rätt att vara barn, när de vill förmedla att bröder inte ska behöva ha ansvar för att vakta sina systrar. De intervjuade nämner både vikten av varsam kommunikation och av handling, till exempel att placera systern i en annan del av förskolan eller i en annan grupp och att se till att brodern inte går dit.

Svårt att nå vårdnadshavare

Förskolepersonal berättar att tidiga insatser är viktiga för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck och i synnerhet för att nå vårdnadshavare som är nya i Sverige. De intervjuade önskar mer och bättre samarbete med andra aktörer som till exempel socialtjänsten kring vårdnadshavare. Några förskolor har tillsammans med andra aktörer genomfört informationsinsatser riktade till vårdnadshavare. Syftet har varit att öka tilliten och att sänka trösklarna mellan vårdnadshavare och samverkande aktörer, men det har varit svårt att få vårdnadshavare att komma till informationstillfällena.

Det framkommer också exempel på fungerande samverkan. Några förskolor berättar att de har upplåtit sina lokaler till eller hänvisat till föräldrautbildningar med närliggande vårdcentraler eller barnavårdscentraler. En del kommuner deltar i ”Föräldrasupporten”, som är en

del av första linjens socialtjänst som erbjuder råd till vårdnadshavare och anhöriga till barn upp till 18 år. Någon förskola samarbetar med öppen förskoleverksamhet. Vid föreläsningarna varvas föreläsningar om föräldraskap i Sverige med umgänge kring dans, musik, lekar och mat.

En dagbarnvårdare berättar om goda erfarenheter av återkommande samverkan med andra aktörer: ”Vi vände oss till de som var nya i landet, men alla var välkomna. Vi hade tolk med och bjöd på fika. Vi tog hand om barnen efter fikan, så mammorna fick lyssna på en psykolog som berättade hur det är att vara förälder i Sverige och vad som gäller, till exempel om barnaga med mera.”

Frågor om jämställdhet skapar återkommande problem, berättar de intervjuade. De beskriver situationer där pappor inte interagerar med kvinnlig personal. Till exempel berättar en kvinnlig rektor: ”Han (pappan) vänder sig till den manlige biträdande rektorn i stället för till mig.” Andra situationer som beskrivs är pappor som inte tar i hand med kvinnlig personal eller endast pratar med manlig personal.

6.5.5 Förslag på åtgärder

Samverkan med socialtjänsten behöver stärkas

Såväl förskollärare som rektorer betonar att förskolan bör ha ett tydligare uppdrag vad gäller att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck. De menar också att förskolans och socialtjänstens olika roller behöver ses över.

De intervjuade beskriver en arbetssituation präglad av personalrotation, tidsbrist, sammanslagningar av förskolor, stora barngrupper och sjukskrivningar bland personal. Sammantaget ges en bild av en situation som personalen upplever som övermäktig och att frågor om hedersrelaterat våld och förtryck därför prioriteras bort. Detta framkommer särskilt i förskolor som uppger att de har en liten andel barn med utländsk bakgrund.

Brist på tid och medel för fortbildning och kontinuerliga utbildningsinsatser beskrivs också som en utmaning. Rektorer upplever att förskolan är en bortglömd verksamhet vad gäller hedersrelaterat våld och förtryck, trots förskolans möjlighet till tidiga och förebyggande insatser på området. Likvärdigheten mellan förskolor försvåras då frågan är beroende av enskilda rektorers och förskollärares engagemang.

De intervjuade beskriver att för att få genomslag i verksamheten behövs ett långsiktigt och kontinuerligt arbete i samarbete med andra aktörer, i synnerhet samverkan med socialtjänsten behöver stärkas.

Riktlinjer och stödmaterial efterfrågas

Flera förskolor efterfrågar nationella och lokala riktlinjer eller vägledningar om hur de ska agera vid misstanke eller kännedom om hedersrelaterat våld och förtryck och om samverkan med socialtjänsten och andra myndigheter. De intervjuade menar att nationella riktlinjer kan säkerställa en likvärdig hantering. De efterfrågar tydliga handlingsplaner för små verksamheter, rutiner anpassade för familjedaghem samt riktlinjer om vad som ska anses vara uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck och hedersnormer och om gränsdragningar mellan hedersnormer och religionsfrihet. De efterfrågar också stödmaterial som praktiskt beskriver hur hedersrelaterat våld och förtryck kan upptäckas.

Kunskapen i förskolan behöver stärkas

En del av den osäkerhet som personal upplever menar de beror på brister i kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. De intervjuade menar att obligatorisk utbildning i ämnet kan bidra till att framtida förskollärare inte undviker att ställa relevanta frågor av rädsla för stigmatisering och till att fler utsatta barn kan upptäckas. Utöver utbildning lyfts behovet av att ha lärandemål för personals kompetensutbildning och utbildning inom hedersrelaterat våld och förtryck.

På de besökta förskolorna finns exempel på att personal erbjuds fortbildning i form av föreläsningar eller tema- och studiedagar. Ett vanligt upplägg är att bjuda in föreläsare från akademin, polisen, regionala resurscentrum eller andra aktörer som kan beskriva uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck och hur de kan upptäckas. Denna fortbildning sker dock inte kontinuerligt och omfattar inte all personal. De intervjuade menar att på grund av den höga personalomsättningen inom förskolan riskerar frågan att tappas bort om fortbildningen inte sker kontinuerligt och planerat. Fortbildning om hedersförtryck förekommer i mindre utsträckning eller inte alls på

förskolor som uppger att hedersproblematik inte finns bland barnen i deras verksamhet.

Många av de intervjuade efterfrågar personer med specialistkunskap om hedersrelaterat våld och förtryck som de kan rådfråga. Specialisterna bör finnas nära till hands, antingen i förskolan eller socialtjänsten. Intervjupersonerna efterfrågar även bättre och tydligare stöd för att ta upp frågor om hedersrelaterat våld och förtryck i dialog med vårdnadshavare och vid intern utbildning av personal. Även stöd om hur föräldrautbildningar kan läggas upp, till exempel i dialog med socialtjänsten, är något som efterfrågas. De önskar även ett pedagogiskt material om hedersnormer som är anpassat utifrån barnens ålder, i synnerhet bildstöd och böcker för små barn.

6.6 Personal inom skolan och fritidshemmet

Vi har även intervjuat personal inom skolan och fritidshemmet. Totalt har vi intervjuat 75 personer och besökt tretton städer.[23] Vi har ställt frågor om deras:

- arbete med att utbilda om hedersrelaterat våld och förtryck
- arbete med att upptäcka och agera vid misstanke om att en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck
- dialog med vårdnadshavare
- samverkan med andra aktörer
- utmaningar i arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck och förslag på åtgärder som kan skapa bättre förutsättningar för förskolorna att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Nedan är en sammanställning av vad som framkom vid intervjuerna.

[23] Hur intervjuerna har gått till väga beskrivs i avsnitt 2.3.2.

6.6.1 Utbildning

Utbildningen varierar mellan skolorna

Hur utbildningen om hedersrelaterat våld och förtryck läggs upp varierar mellan skolorna som vi har besökt. Den kan antingen ske genom undervisning i enstaka eller flera ämnen. Den kan också genomföras genom föreläsningar, temadagar, olika utbildningstillfällen som elevhälsan erbjuder eller under mentorstid.

Lärare uppger att hedersrelaterat våld och förtryck främst tas upp i undervisning om sexualitet, samtycke och relationer, religion, samhällskunskap, svenska och biologi. En skola beskriver att frågan om hedersförtryck är naturligt integrerad i alla ämnen genom att all undervisning genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv. Flera skolor använder sig av skönlitteratur som beskriver antingen flickors eller pojkars utsatthet. En skola arbetar strukturerat med läsprojekt återkommande i årskurs 9. Under tiden som projektet pågår har all personal i skolan beredskap för att fånga upp elever som visar tecken på eller vill berätta om utsatthet.

Både lärare och elevhälsa redogör för att de i flera fall samarbetar kring annan utbildning om barnkonventionen och mänskliga rättigheter samt vilken hjälp som finns för den som får sina rättigheter begränsade. På några skolor besöker eleverna ungdomsmottagningen och en skola har tidigare haft en särskild utbildning för flickor om könsstympning. Fritidshem och fritidsgårdar arrangerar aktiviteter för att stärka flickor och kvinnor och öka jämställdheten. Det förekommer att skolor bjuder in externa föreläsare, polisen, socialtjänsten och civilsamhället för att prata om samtycke, våld i unga relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

På några skolor bedrivs ingen utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck. Personalen uppger att detta beror på att det är svårt att skapa engagemang i frågorna och att eleverna ställer sig frågande till på vilket sätt hedersrelaterat våld och förtryck har med dem att göra. Någon lärare på gymnasiet har upplevt att det är motigt att få in ämnet på de nationella gymnasieprogrammen på grund av bristande intresse från kollegor. På en skola har elevhälsan försökt få till ett samarbete med undervisande lärare om att utbilda om hedersrelaterat våld och förtryck, men inte nått fram till lärarna med initiativet.

Att utbilda om hedersrelaterat våld och förtryck upplevs som utmanande och svårt

Utbildningen om hedersrelaterat våld och förtryck sker framför allt på högstadiet i grundskolan och i gymnasieskolan. Flera av de intervjuade menar att frågan bör tas upp med elever så tidigt som möjligt för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Många upplever dock att det är svårt att lyfta frågan på ett bra sätt med barn i yngre åldrar.

Undervisning av äldre elever innebär utmaningar. Lärare beskriver att aktuella världshändelser som krig, konflikter, motsättningar mellan etniciteter och olika förställningar om kvinnors och mäns lika rättigheter har tagit sig in i klassrummet. Det skapar dels en polarisering mellan grupper av elever, dels en stigmatisering av vissa ämnen som till exempel hedersrelaterat våld och förtryck. Temat kan leda till upprörda diskussioner mellan elever och mellan elever och lärare. Lärarna beskriver hur de kan uppleva att de har ett underläge och saknar tillräcklig kunskap för att tryggt bemöta argument och påståenden från elever. Det händer att lärarna får kommentarer som: ”Det här skulle ni inte ta upp med de som är svenskar” eller: ”De vill omvända er” riktat till övriga elever. Några av de intervjuade berättar att de har blivit kallade rasister när de har stått upp mot hedersnormer som uttrycks av elever.

Några lärare känner en oro för att undervisningen ska spä på fördomar, leda till kränkningar av elever eller att elever ska känna sig utpekade eller skambelagda. Några av de intervjuade uppger att de undviker begreppet hedersrelaterat våld och förtryck och i stället undervisar utifrån vad man inte får göra i Sverige. Flera efterfrågar bättre och tydligare stöd för att ta upp frågorna i undervisningen.

Skolpersonal beskriver hur elever som lever med hedersnormer får ta del av två olika bilder av sina rättigheter, dels den som skolan förmedlar i utbildningen, dels den som råder i hemmiljön. Det ger eleven en splittrad bild om vad som faktiskt gäller. En del elever kan, när skolpersonal pratar om barns fri- och rättigheter, säga: ”Det verkar bra, men det gäller inte för mig.” Några intervjupersoner beskriver att influenserna är så starka att det är svårt att få elever att ta till sig andra normer och värderingar än de som familjen förespråkar.

Personal inom anpassade grundskolan, specialskolan och anpassade gymnasieskolan menar att undervisningen försvåras av att det inte finns något undervisningsmaterial för deras målgrupper. I stället gör personalen anpassningar av material riktade till andra målgrupper.

6.6.2 Upptäcka

Nära relationer ses som nyckeln till upptäckt

Att en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck kan upptäckas av olika personer inom skolan. Om eleven själv väljer att berätta, vänder den sig till en person som den känner sig trygg med. Det kan vara en mentor, lärare, kurator, skolsköterska, fritidspedagog, skolbibliotekarie eller resursperson.

Nyckeln till att upptäcka utsatta elever är enligt de intervjuade att bygga trygga och tillitsfulla relationer. Den som är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck försöker i regel dölja de faktiska förhållandena för omgivningen. De intervjuade upplever att äldre elever blir mer slutna och har lärt sig hur de ska bemöta direkta frågor om våld eller förtryck, vilket i sin tur innebär att en extra lyhördhet behövs.

Vissa skolor arbetar för att varje elev ska ha en trygg vuxen att vända sig till i skolan. Andra sätt att arbeta relationsskapande är att personal är närvarande och tillgänglig, till exempel genom att delta på raster, röra sig i korridorerna eller äta lunch med eleverna. Hur eleverna väljer att ta kontakt med personal kan se olika ut. För en del elever kan en sms-kontakt vara dörröppnaren, andra väljer att fysiskt söka upp någon i skolan. Några av de intervjuade menar att pojkar som upprätthåller hedersnormer inte självmant tar kontakt utan i stället aktivt behöver sökas upp.

Relationsskapande tar tid, något många av de intervjuade upplever att de inte har i dag. Mentorer beskriver situationer där elever med avsikt dröjer sig kvar efter lektionerna, men att mentorerna inte har tid att stanna kvar och ställa frågor. Personal inom fritidshemmet och resurspersoner berättar att stora barngrupper gör att de inte kan arbeta relationsskapande i den utsträckning de skulle vilja. Även personer inom elevhälsan uttrycker att det relationsskapande arbetet inte får det utrymme som skulle behövas. De intervjuade uppger att fler trygga vuxna i skolan skulle innebära att betydligt fler våldsutsatta elever skulle upptäckas.

Flera personer lyfter fram att personal inom fritidshemmet och resurspersonal är en viktig grupp för att upptäcka elevers utsatthet. Dessa personalkategorier rör sig bland eleverna under skoldagen, kan fånga upp sociala situationer och få till samtal och interaktioner med eleverna. Flera skolor uppger att resurspersonal ofta kan bekräfta tecken på utsatthet hos elever. Personal inom fritidshemmet står i

mer förbindelse med vårdnadshavare än andra yrkeskategorier och kan upptäcka varningssignaler som rör elevernas hemförhållanden. De som arbetar i fritidshem och som resurspersoner uppger att de med mer kunskap och utbildning lättare skulle kunna upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck bland elever. Kunskapen skulle kunna öka genom att hedersrelaterat våld och förtryck ingår i grundutbildningen för yrkesutbildningar eller att resurspersonal får ta del av fortbildning på temat. Personal i fritidshemmet och resurspersonal berättar att de ofta undantas från fortbildning under till exempel studiedagar.

Osäkerhet om vad hedersrelaterat våld och förtryck är

Personal beskriver att tecken på hedersrelaterat våld och förtryck ofta är subtila och svåra att upptäcka. De upplever att kontroll och begränsningar av yngre elever inte är lika uttalad och det därför sällan föranleder några åtgärder. I något fall har personal uppmärksammat utsatthet hos äldre syskon som medfört åtgärder som omfattar även yngre syskon.

En avgörande faktor för upptäckt är att personal har kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Flera av de intervjuade anser att de har god kunskap om hur hedersrelaterat våld och förtryck kan komma till uttryck och agerar därefter. Andra tycker att det är svårt att skilja på vad som är hedersrelaterat våld och förtryck och vad som är uttryck för religion, tradition och kultur eller vårdnadshavares oro eller omsorg om barnet. De intervjuade menar att det även kan finnas andra skäl till att elever till exempel inte deltar i vissa lektioner eller andra aktiviteter.

Många av de intervjuade efterfrågar mer utbildning och fortbildning, men även att ha nära tillgång till och kunna rådfråga personer med specialistkunskap. Allra helst ska dessa personer finnas på skolan eller inom socialtjänsten. De efterfrågar tydliga riktlinjer om vad som är uttryck för hedersnormer, i synnerhet i gränsdragningar till religionsfrihet. Även mer praktiskt utformat stödmaterial som beskriver vad som utgör hedersrelaterat våld och förtryck samt hur personal ska agera om de upptäcker utsatta elever, är något flera av de intervjuade ser behov av.

6.6.3 Agera

Personalen söker stöd hos varandra och andra externa aktörer

De intervjuade beskriver att de rådgör med det närmaste arbetsteamet eller elevhälsan när de fattar misstankar om att en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. De uppger att det finns en trygghet i att ta stöd av varandra för att få bekräftat att åtgärder behöver vidtas.

I de fall som skolan har en väl utvecklad samverkan med socialtjänsten, brukar även denna konsulteras. Ibland görs konsultationen i stället med regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck eller med en stödfunktion inom kommunen om en sådan finns.

Beroende på vilken information om eleven som har framkommit, gör skolan en bedömning av vilka steg som bör vidtas. Det kan vara att elevhälsan tar in eleven för ett eller flera samtal. Samtalen kan leda till att en orosanmälan upprättas. Några intervjuade uppger att elevens situation ibland har upplevts som så akut att en orosanmälan gjorts muntligen till socialtjänsten, för att senare kompletteras i skriftlig form. Någon enstaka situation har ansetts vara så allvarlig att det har föranlett att polisen kontaktats.

Få orosanmälningar görs

Vid de skolor vi har besökt är det bara ett fåtal av de orosanmälningar som görs under ett läsår som rör misstankar om att elever utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt de intervjuade beror detta bland annat på att hedersrelaterat våld och förtryck kan vara del av en större problembild, en så kallad ”blandproblematik”. Ibland har skolan initialt inte identifierat att orsaken till elevens situation är hedersrelaterat våld och förtryck. Det framkommer även andra skäl till att anmälningar inte görs. Några beskriver en osäkerhet kring vad som ska klassas som hedersrelaterat våld och förtryck och när det når en nivå som bör föranleda en orosanmälan. De beskriver tvivel om att förstora elevers utsatthet, eller att sakna något konkret att hänvisa till utöver en magkänsla att något inte står rätt till. Andra menar att de inte har tillräcklig kunskap och att någon med specialistkunskap på området bör avgöra om en orosanmälan ska göras. Många uppfattar hedersrelaterat våld och förtryck som synonymt med fysiskt dödligt våld, och uppmärksammar inte andra former av våld och förtryck.

En del uppger att de kan känna en oro vad som ska hända med eleven om en orosanmälan görs eller vilka konsekvenser det kan leda till för vårdnadshavarna. Oron kan handla om att eleven inte ska komma tillbaka till skolan eller föras ut ur landet av sin vårdnadshavare. En del menar att en anmälan kan förvärra situationen för eleven, grundat i en misstro kring hur socialtjänsten agerar i ärendet. Andra menar att de avvaktar med att agera för att de upplever att det är obekvämt att göra en anmälan. Någon har inte fått stöd av rektor för att göra en anmälan.

Rutiner saknas i många fall

Majoriteten av de intervjuade uppger att skolorna inte har handlingsplaner eller rutiner för hur personalen ska agera vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck. I stället använder de sig av de rutiner som gäller vid orosanmälan generellt. Några efterfrågar nationella och lokala riktlinjer för hur skolan ska agera vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck och som inkluderar samverkan med socialtjänsten och andra myndigheter. De menar att gemensamma rutiner kan leda till att fler utsatta elever upptäcks samt att frågan får högre prioritet och bättre kontinuitet. En intervjuperson ger som exempel på hur rutiner för in- och utrymning av skolor i händelser av dödligt våld och rutiner och uppföljning av elevers närvaro har bidragit till att frågorna integrerats i verksamheten och hamnat högre upp på agendan. Intervjupersonen menar att effekten skulle kunna bli densamma om rutiner mot hedersrelaterat våld och förtryck blir obligatoriska.

Förebyggande arbete prioriteras ned

Flera av de intervjuade uppger att i en miljö av ständiga prioriteringar och där arbetet går ut på att släcka bränder, läggs det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck åt sidan. Samtidigt lyfter de fram vikten av att arbeta förebyggande innan elevers utsatthet har nått en gräns som innebär livsfara. Det vill säga att tidigt agera vid vad som skolpersonal uppfattar som gråzoner av kontrollerande beteende både hos vårdnadshavare och andra. Några skolor har sett positiva förebyggande effekter av att personal kontinuerligt har dialog

med vårdnadshavare. Personal betonar vikten av att påbörja det förebyggande arbetet redan i förskolan.

Rektorer menar dock att det är viktigt att tydligt definiera och avgränsa vad som är skolans uppdrag när det kommer till att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck och när andra samhällsaktörer bör ta vid.

6.6.4 Dialog med vårdnadshavare

Skolorna använder sig av dialog såväl enskilt som i grupp

Skolor som uppger att hedersrelaterat våld och förtryck är vanligt förekommande bland eleverna har i flera fall strukturerade dialoger med vårdnadshavare, medan det saknas helt bland skolor som uppger att de inte har utsatta elever i elevunderlaget.

Dialogen med vårdnadshavare kan ske i det dagliga mötet eller enskilt. Den kan ske med anledning av att personal får påtryckningar av vårdnadshavare om att eleven inte får delta på lektioner eller aktiviteter eller att vissa moment ska tas bort ur undervisningen. Annan dialog kan gå ut på att skolpersonal informerar, utbildar, motiverar och förklarar skolans värdegrund, läroplan och kursplaner för vårdnadshavare. En framgångsfaktor för dialogen uppges vara att inte skapa motsättningar gentemot vårdnadshavare utan att ta avstamp i vad som är bäst för eleven, till exempel en god utbildning.

En del skolor använder föräldramöten, öppet hus och andra aktiviteter för att berätta om skolans uppdrag och innehåll, barnkonventionen och mänskliga rättigheter. Det förekommer också att skolorna bjuder in socialtjänsten och polisen till föräldramöten. Någon skola har arbetat med bildstöd riktat till mödrar om könsstympning och informerat om vilken lagstiftning som gäller på området. Effekterna av mötena upplevs som positiva, men det påpekas samtidigt att det är svårt att få vårdnadshavare att delta vid mötena.

Ett par av de besökta skolorna har anställt egna familjestödjare som arbetar med långsiktiga relationer och kunskapshöjande åtgärder riktade till familjer. Arbetet beskrivs som framgångsrikt, i synnerhet när arbetet pågår kontinuerligt och det är en och samma person som under lång tid har rollen som familjestödjare.

I gymnasieskolan är det ovanligt att skolan bjuder in vårdnadshavare till träffar och vårdnadshavare deltar inte heller vid utvecklingssamtal.

Det varierar hur mottagliga vårdnadshavare är för dialog

De intervjuade beskriver att vissa vårdnadshavare är mottagliga för dialog medan andra inte har förmåga till eller helt motsätter sig dialog. Nyanlända kan sakna kunskap om hur skolsystemet är upplagt och om undervisningens innehåll. De kan också ha fått till sig felaktiga föreställningar om svensk skola. En dialog om skolans värdegrund, barnets rättigheter och förklaringar till varför viss undervisning genomförs kan lugna vårdnadshavares oro. De intervjuade berättar att vårdnadshavare ibland ber skolan om råd i frågor som rör föräldraskap. Vårdnadshavare kan till exempel vara lärda att aga är en del av föräldraskapet, men inte ha kunskap om vilka andra verktyg de i stället kan använda för att uppfostra och sätta sunda gränser för barnet.

Språkbarriärer kan leda till att all kommunikation med vårdnadshavare förs till exempel genom äldre syskon. Skolpersonalen är då inte säkra på vilken information som kommer vårdnadshavarna till del. Det har visat sig att tolkar inte översätter i enlighet med vad skolpersonalen säger, eller att tolkarna i efterhand anklagas av vårdnadshavare för att tolka fel. Samma situation kan uppstå när skolan tar hjälp av egen personal som pratar vårdnadshavarnas språk.

Vårdnadshavare kan också motsätta sig dialog eller avstå från att delta i enskilda möten eller gruppmöten som skolan kallar till. Skolpersonalen beskriver att dessa vårdnadshavare ofta är den grupp som de främst skulle behöva nå. Dialogen är ett viktigt instrument för att få bekräftat att allting inte står rätt till. Andra menar att det finns vårdnadshavare som ”vet vad de ska säga” och som de upplever nästan har ett manus som de läser innantill och använder i alla sina myndighetskontakter.

6.6.5 Förslag på åtgärder

Skolans uppdrag behöver förtydligas

Samtliga intervjuade beskriver en skola med många konkurrerande uppdrag. De vittnar om tidsbrist, begränsningar, svårigheter att hinna med allt det skolan är ålagd att göra och att uppgiften ibland kan kännas övermäktig. Hedersrelaterat våld och förtryck kan få stryka på foten i det stora antal frågor som ska hanteras inom skolans uppdrag. Det gäller särskilt skolor och fritidshem som uppger sig inte ha så stor representation av elever med utländsk bakgrund. Skolor och fritidshem i glesbygdskommuner beskriver geografiska avstånd och brist på resurser som en generell anledning till att inte kunna erbjuda ett sådant stöd till elever i utsatta situationer som kommuner med andra förutsättningar kan ge.

De intervjuade uppger att skolan för närvarande genomgår flera omfattande reformer som till exempel införandet av en tioårig grundskola och nya läro- och kursplaner. Några menar att det är svårt att veta hur de ska förhålla sig till de kommande förändringarna och att det skapar osäkerhet kring hur områden som hedersrelaterat våld och förtryck ska hanteras framöver. Flera anser att beslutet att skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck ska tas bort i de inledande delarna i läroplanen kan innebära stora negativa konsekvenser för arbetet att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Andra menar att det är positivt att hedersrelaterat våld och förtryck läggs in i kursplanerna för fler ämnen och att eleverna blir bedömda i ämnet. I dag kan utbildningen ges i form av temadagar och föreläsningar som en del elever väljer att prioritera bort eftersom de inte är betygsgrundande.

Permanenta medel och kontinuitet saknas

En försvårande omständighet för skolans arbete med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck är vad som beskrivs som bristen på kontinuitet. Det handlar främst om avsaknad av permanenta riktade uppdrag och medel. Styrningen från regeringen upplevs som ad-hocorienterad och uppbyggd på kortlivade projekt eller uppdrag. Likvärdigheten mellan skolor begränsas då många huvudmän avstår från att ansöka om statliga bidrag på grund av den ökade administrationen som en ansökan och beviljande av medel medför. Fristående mindre skolor

uppger att den administrativa bördan är en anledning till att de inte deltar i projekt som kan motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Kommuner kan prioritera bort fristående skolor från samverkansprojekt på grund av att dessa har ett upptagningsområde av elever som kan sträcka sig över kommungränserna. Samtidigt uppger kommuner som vi har varit i kontakt med att det är få fristående skolor som vill delta i projekt vars syfte är att motverka hedersrelaterat våld och förtryck eller annan problematik som elevfrånvaro.

Utöver en ökad administrativ börda och risken för minskad likvärdighet mellan skolor uppges att effekten uteblir vid kortsiktiga projekt. För att få genomslag i verksamheten behövs ett långsiktigt och kontinuerligt arbete. En kommun beskriver hur skolan och socialtjänsten arbetat fram ett kontinuerligt och strukturerat samarbete, men för att finansiera verksamheten har man under tiotalet år sökt tillfälliga medel för projekt med olika syften. Tillfälliga projektmedel är för många rektorer utmanande även avseende planering och kontinuitet vad gäller personal. Kontinuitet av personal upplevs som avgörande för att bygga de trygga relationer och strukturer som de ser behov av.

Kunskapen i skolan behöver öka

En del av den osäkerhet som skolpersonal upplever menar de intervjuade beror på bristande kunskap. Utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck och annan våldsutsatthet saknas i de flesta grundutbildningar för personal inom skolan. Lärarutbildningen upplevs som föråldrad och att den inte förändrats i takt med det omgivande samhället. Utöver att vara inriktad på akademisk kunskap, lyfter några av intervjupersonerna fram behovet av att lärarutbildningen i högre grad förbereder blivande lärare inför att bemöta elever och vårdnadshavare, ställas inför utmanande situationer och att hålla i svåra samtal. Det handlar också om att lära sig vilka uttrycksformer som är kännetecknande för hedersrelaterat våld och förtryck, skolans uppdrag och ansvar inom området, inklusive skyldigheten att anmäla om ett barn misstänks fara illa.

Utöver lärarutbildningen framhålls behovet av att särskilt satsa på utbildning av stöd- och resurspersoner inom skolan. Denna personalkategori står ofta eleverna närmast, men saknar grundutbild-

ning och riskerar att prioriteras bort vid fortbildning om hedersrelaterat våld och förtryck och annan våldsutsatthet.

Brist på tid eller medel anses vara en faktor som begränsar vilka som deltar i fortbildning, liksom i vilken grad skolledningen prioriterar frågan. Fortbildning om hedersrelaterat våld och förtryck av elevhälsopersonal verkar prioriteras i högre grad än övriga personalkategorier.

De intervjuade efterfrågar stöd i form av riktlinjer, skriftligt stödmaterial och personer att rådfråga för att i högre grad upptäcka och agera vid oro att elever är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Stödet bör syfta till att personal ges tillräckliga verktyg för att kunna upptäcka tidiga signaler och för att veta hur ett ärende ska tas vidare. Det kan också röra sig om samtalsmetodik och bemötande, till exempel hur ett samtal läggs upp för att en elev eller vårdnadshavare inte ska sluta sig eller reagera i affekt.

Något som särskilt lyfts fram är behovet av ökat stöd, vägledning och tydlighet kring elever som befinner sig i en gråzon, det vill säga där personal uppfattar att eleven är utsatt för kontroll och begränsningar, men där det inte föranleder någon oro för att eleven befinner sig i direkt fara. I sådana situationer ser personalen behov av tydligare vägledning om vad som är och inte är hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan handla om vad som är ett legitimt uttryck för kultur eller religion eller vad som kan begränsa barnets rätt till utbildning. Det kan också röra sig om var gränsen går mellan vårdnadshavares omsorg och otillbörlig kontroll och hur långt föräldraansvaret sträcker sig i förhållande till skolans uppdrag.

Personal efterfrågar pedagogiskt undervisningsmaterial med lärarhandledning som är anpassat utifrån elevernas åldrar, i synnerhet för elever i yngre åldrar. Flera skolor använder skönlitteratur som ett sätt att närma sig frågan om heder och efterfrågar litteratur som ligger närmare elevernas – flickors respektive pojkars – vardag. Andra exempel på undervisningsmaterial som efterfrågas är material som vänder sig till särskilt utsatta grupper, till exempel elever i anpassade grundskolan, specialskolan och anpassade gymnasieskolan. Eleverna i dessa skolformer kan behöva få särskilt anpassat material i form av teckenspråk eller bildstöd eller annat anpassat, inklusive mognadsanpassat, undervisningsmaterial om våldsutsatthet, hedersrelaterat våld och förtryck, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

Ett sista exempel är stödmaterial riktat till vårdnadshavare. Att arbeta med förändring, relation och dialog med vårdnadshavare be-

skrivs som en nyckelfaktor för framgång inte minst för det förebyggande arbetet. Flera skolor arbetar aktivt med dialog med vårdnadshavare och i några fall har familjestödjare[24] anställts vid skolan. Det saknas dock handfast stödmaterial att använda vid föräldrasamtal och utvecklingssamtal. Det behövs också stöd för att lägga upp föräldrautbildningar, till exempel i dialog med socialtjänsten.

De intervjuade är i vissa delar ovetande om vilket stödmaterial som myndigheter, civilsamhället och andra aktörer redan tillhandahåller inom området. I den mån de har kunskap om att stödmaterial finns, upplevs materialet vara spretigt och svårt att hitta. Några kommuner har tagit egna initiativ till att samla relevant information och hänvisningar till andra aktörers material. Det kan till exempel handla om att samla informationen och materialet på en plats på intranätet. Ett alternativ som föreslås är att det finns en nationell portal där allt stödmaterial finns samlat för att öka tillgängligheten.

Ett annat behov som framförs är att elever och skolpersonal ska få verksamhetsnära och personligt stöd av en funktion med ett utpekat ansvar för hedersrelaterade frågor. Med det vill man säkerställa att elever har tillgång till personal på skolan med särskild kunskap om hedersproblematik. En sådan funktion skulle enligt de intervjuade kunna ge stöd i individuella fall, arbeta förebyggande gentemot vårdnadshavare, men också utgöra ett stöd till och utbilda personal. Hur en sådan funktion ska utformas och placeras rent organisatoriskt råder det dock delade meningar om, men gemensamt är att stödet ska vara nära elever och skolpersonal. Stödet kan till exempel ges genom att placera en samordnare vid varje skola som arbetar med skolans värdegrund. Andra förslag är lokala hedersombud på varje skola eller fortbildare som är knutna till kommunen.

De intervjuade föreslår andra åtgärder som ett komplement till ett nära stöd. Det kan till exempel vara en övergripande samordningsfunktion, som ett regionalt kompetenscentrum som kan fånga upp goda exempel och bistå de lokala funktionerna med kunskap och stödmaterial. Anpassade grundskolor, specialskolor och anpassade gymnasieskolor har ett särskilt behov av stöd och kunskap av personer med förståelse för de särskilda förutsättningarna för elever i dessa skolformer.

[24] Familjestödjare erbjuder förebyggande och praktiskt stöd till familjer, ofta genom hembesök eller samtal, för att stärka föräldrarollen, förbättra relationer och skapa rutiner i vardagen. I detta fall är familjestödjarna anställda av skolan.

De lokala funktionerna och den övergripande samordningsfunktionen bör enligt de intervjuade finansieras med permanenta medel, eftersom det enligt deras erfarenhet behövs stadigvarande uppbyggda strukturer för att arbetet ska få avsedd effekt.

Samverkan med socialtjänsten

Stora lokala skillnader i samverkan mellan skolan och socialtjänsten

Skolans uppdrag är att utbilda, upptäcka och agera när en elev riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. I den senare delen är samverkan med socialtjänsten central. Vad vi kan utläsa från intervjuerna är att kvaliteten på samverkan mellan skolan och socialtjänsten varierar mellan olika kommuner. Det finns skolor som vittnar om ett gott samarbete med socialtjänsten. Kännetecknande för dessa skolor är att aktörerna har ett nära och kontinuerligt samarbete. Med närhet menas att personal från socialtjänsten eller skolsociala team är stationerade på skolan eller att det finns fältassistenter som kontinuerligt besöker skolan. En annan närhetsfaktor som har lyfts fram är att det finns en fysisk närhet, det vill säga att socialtjänsten är placerad i samma område som skolan och att de därför både snabbt kan ingripa om detta behövs, och har lokal kännedom om området. Med kontinuerlig samverkan menas bland annat att det finns särskilda team vid socialtjänsten som är specialiserade på frågor om hedersrelaterat våld och förtryck, eller att skolorna kan vända sig till en och samma person vid socialtjänsten i frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck. En annan framgångsfaktor som förs fram att det finns kontinuitet bland personalen som då kan bygga nära relationer mellan skolan och socialtjänsten. I de fall skolorna bedömer att samverkan med socialtjänsten fungerar väl, brukar det finnas en utvecklad samverkan mellan flera aktörer genom SIP[25] eller SSPF.[26] Dessa används för att stödja elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck, men också för att ge skolpersonal stöd.

[25] SIP är en förkortning av samordnad individuell plan. SIP-möten innebär att personer från olika samhällsinstanser (som vård och socialtjänst) samlas med en individ och eventuellt anhöriga för att skapa en gemensam plan för att ge bästa möjliga stöd och samordnade insatser.
[26] SSPF står för skola, socialtjänst, polis och fritid och är en strukturerad samverkansmodell för att förebygga att barn och unga (oftast 12–19 år) hamnar i kriminalitet, missbruk eller destruktiva beteenden.

Otydlig ansvarsfördelning, hög arbetsbörda och misstro är hinder för samverkan

Andra exempel visar att samverkan mellan skolan och socialtjänsten inte fungerar fullt ut. Av intervjuerna framgår att det finns flera skäl till brister i samverkan. För det första handlar det om skilda bilder av uppdrag och ansvarsfördelning. Oenigheten rör vad socialtjänstens uppdrag på skolan ska vara, vilka behoven är och vad förebyggande arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck är. Det finns olika förväntningar på vad arbetet ska leda till och skolans och socialtjänstens olika roller. Samtidigt betonar personal inom skolan att det behövs tydlighet kring hur långt skolans ansvar sträcker sig och att det inte är lämpligt att skolan går utanför sitt uppdrag. Någon skola har valt att avsluta samarbetet med socialtjänsten i skolsociala team och i stället skapat egna team med anställda socialpedagoger och socionomer. Detta med anledning av att det förekommit oenighet om hur skolan och socialtjänsten ska samarbeta.

Ett annat hinder som förs fram är arbetsbörda och brist på kontinuitet bland personalen som arbetar inom socialtjänsten. En del skolor upplever att socialtjänsten är under hög press, vilket gör att en orosanmälan inte alltid föranleder någon utredning eller åtgärd. Dessa skolor upplever att det är en hög rotation bland personal inom socialtjänsten och i viss mån relativt orutinerade handläggare som ska hantera svåra och komplexa ärenden. I en del fall har åtgärder fördröjts på grund av personalbyten inom socialtjänsten, vilket har gett stora negativa effekter för de elever som är drabbade. Bristen på kontinuitet bland personal innebär även att inga relationer mellan skolan och socialtjänsten hinner utvecklas.

Skolan ser också konsekvenserna av de desinformationskampanjer som riktats mot socialtjänsten i närtid.[27] Många vårdnadshavare och elever har utvecklat en misstro och rädsla mot socialtjänsten, vilket skolorna arbetar aktivt med att motverka. De intervjuade beskriver att det finns en stor rädsla hos elever för konsekvenserna av en orosanmälan till socialtjänsten och hur det ska påverka deras egen situation, men också övriga familjemedlemmar. Eleverna delar därför inte med sig av information till skolan. Det finns också en misstro mot socialtjänsten bland personal inom skolan. Oftast grundar den sig

[27] Sedan december 2021 har socialtjänsten utsatts för desinformationskampanjer som på sociala meder och via andra sätt sprider felaktiga rykten om att socialtjänsten ”kidnappar” barn.

på självupplevda situationer där ett fördröjt agerande av socialtjänsten har fått negativa konsekvenser för elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, eller där åtgärder som socialtjänsten har vidtagit enligt den intervjuade har blivit fel. Det förekommer ibland att de intervjuade är oroliga för vilken handläggare som kommer att hantera ärendet. Vid ett tillfälle uppgavs att det finns personer inom socialtjänsten som upprätthåller hedersnormer.

Samverkan med andra aktörer

Samarbetet med polisen upplevs som bra

De skolor vi har besökt upplever att samarbetet med polisen fungerar bra. I några akuta ärenden angående hedersrelaterat våld och förtryck har polisanmälan gjorts och de berörda menar att polisen har god kännedom om hur de ska agera i sådana situationer. Skolor samarbetar med polisen även i förebyggande syfte genom att polisen deltar i föreläsningar eller vid behov har en synlig närvaro vid eller på skolan. Många nämner samverkan inom SSPF som positiv, inte minst för att de som deltar kan knyta personliga kontakter mellan samverkansaktörerna och dela med sig av råd på ett generellt plan.

Osäkerhet om regionala resurscentrums framtida roll

Flera som har arbetat inom skolan under en längre tid, refererar till att länsstyrelserna under tidigare delen av 2000-talet hade en aktiv roll vad gäller att samordna arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. De intervjuade uppger att samarbetet sedan ebbat ut, men att de har förhoppningar om vad ett utökat samarbete med anledning av utvecklingen av regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. Däremot finns en osäkerhet om vad de regionala resurscentrumens roll ska vara gentemot skolorna. Några av de intervjuade har använt sig av stödtelefonen för professionella som bland annat Länsstyrelsen Östergötland tidigare bedrivit och som numera bedrivs av Nationellt centrum för kvinnofrid. Några av de intervjuade har även använt sig av stödtelefonen till yrkesverksamma som vissa regionala resurscentrum erbjuder. Det är dock vanligt att de intervjuade inte har någon kännedom om de regionala resurscentrumen och därmed inte heller känner till vilken typ av stöd de kan erbjuda.

Sekretess upplevs som ett hinder

Flera av de intervjuade menar att sekretessen på skolområdet och mellan skolan och övriga aktörer är ett hinder för att upptäcka och agera vid hedersrelaterat våld och förtryck. Utgångspunkten för detta resonemang är att olika funktioner på skolan var för sig kan ha kunskap eller information som tillsammans ger vid handen att en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Någon uttrycker att det är som ett pussel där olika personer har olika bitar och när dessa läggs ihop skapas en helhetsbild. För att öka möjligheten att lägga pusslet uppger de att fler funktioner inom skolan, men även andra aktörer, behöver utbyta information och ge återkoppling sinsemellan för att se till elevens bästa.

För det första beskrivs sekretess mellan elevhälsan och övrig skolpersonal som hämmande. Om vårdnadshavare eller eleven inte har gett samtycke råder sekretess i vissa frågor mellan elevhälsan och till exempel lärare, kurator eller trygghetsteam. Många skolor har varje vecka möten mellan mentorer, och personal inom elevhälsan och fritidshemmet med flera för att ta upp enskilda elevärenden, men den information som kan delas uppfattas av några som begränsad. Andra menar att det fortfarande är möjligt att prata om enskilda ärenden på ett sätt som uppfyller kraven för sekretess.

För det andra redogör de för att olika regelverk avseende sekretess gäller för olika funktioner inom elevhälsan, det vill säga att skolsköterskor bland annat lyder under den sekretess som gäller för hälso- och sjukvård. Det betyder att om samtycke inte finns kan viss information inte delas mellan kurator och skolsköterska.

För det tredje beskrivs skilda uppfattningar om vilken information som kan delas mellan olika skolor vid skolbyte. Några intervjuade anger att det är möjligt att utbyta information om elevens akademiska resultat, men inte kring omständigheter som handlar om till exempel elevens hemförhållanden. I något fall nämner kommunala skolor att de upplever att det är svårt att få information vid skolbyte när en elev kommer från en fristående skola.

Den sista begränsningen avseende sekretess beskrivs föreligga mellan skolan och socialtjänsten och till viss del även skolan och polisen. Skolpersonal efterfrågar mer återkoppling från socialtjänsten vid en orosanmälan. Skolan ska kunna få återkoppling av socialtjänsten om en utredning av en elev inleds, men det verkar inte alltid ske. De inter-

vjuade ser behov av att kunna ställa följdfrågor avseende en elev där en utredning pågår eller där åtgärder har vidtagits. Detta främst för att skapa bra förutsättningar för elevens utbildning och mående. Andra vill få återkoppling om varför en utredning med anledning av en orosanmälan från skolan inte inletts och om detta berott på att informationen i anmälan från skolan inte har varit tillräcklig för att inleda en utredning.

Det finns också de som anser att sekretessen inte är något hinder. De framför att olika tolkningar av hur sekretesslagstiftningen ska tillämpas är orsaken till problemet. Ett utvidgat informationsutbyte med polisen efterfrågas i de fall skolan har gjort en polisanmälan om en elev som är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck, eftersom det kan betyda en ökad riskbild för eleven. Det gäller även när vårdnadshavare riktar hot eller utövar våld mot skolpersonal som har samband med hedersrelaterat våld och förtryck.

Risk att stödet inte är likvärdigt

Samtidigt som skolpersonal ser ett behov av att kunna vara flexibla i hur frågan om hedersrelaterat våld och förtryck hanteras på olika skolor på grund av skolors olika förutsättning, finns tecken på brist på likvärdighet. Vissa skolor, i synnerhet de med många elever med utländsk bakgrund, har en hög kompetens och medvetenhet om hedersrelaterat våld och förtryck. Vid skolor där hedersrelaterat våld och förtryck förekommer bland elever, menar de intervjuade att det finns en risk att hedersnormer normaliseras. Andra skolor uppger att de inte har elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. I intervjuerna reflekterar de över om det beror på att de inte har tillräcklig kunskap om hedersnormer, eller om det faktiskt inte finns utsatthet bland eleverna. Det ska tilläggas att det även vid intervjuerna med dessa skolor framkommer exempel på uttrycksformer för hedersnormer och exempel på elever som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck.

Någon av de intervjuade beskriver att de tidigare varit anställda vid arbetsplatser som inte har velat bli förknippade med hedersrelaterat våld och förtryck. Detta utifrån synsättet att skolan därigenom skulle bli mindre attraktiv eller få dåligt rykte. Till exempel beskrivs att en skola hade avstått från att polisanmäla händelser med tanke på

vilka signaler en parkerad polisbil utanför skolan skulle kunna ge vårdnadshavare till nuvarande elever och för rekryteringen av framtida elever. Någon uttrycker det som att hedersrelaterat våld och förtryck finns på alla skolor, även på de högprofilerade, och att eleverna där riskerar att bli osynliggjorda. Några intervjuade uppger att de upplever att vårdnadshavare hoppas på att deras barn ”ska gå under radarn” genom att flytta barnet från en skola till en annan.

När det kommer till likvärdighet beskriver personal på skolor i glesbygd att det är ett generellt problem att elever som utsätts för alla typer av våld inte får tillräckligt stöd i form av till exempel familjehem eller egna boenden. I stället skjuts problemen på framtiden och eleverna uppmanas att hålla ut till dess att de kan börja arbeta och tjäna egna pengar.

6.7 Enkäter

I enkäter riktade till personal i förskolan, skolan och fritidshemmet har vi ställt frågor om arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck och tystnadskultur. Frågorna handlade om förskolornas, skolornas och fritidshemmens förmåga att motverka och förebygga hedersrelaterat våld och förtryck genom att

- förebygga hedersrelaterat våld och förtryck och nå alla elever genom utbildningen
- nå alla vårdnadshavare med återkommande dialog
- upptäcka utsatthet hos barn och elever
- agera vid oro eller kännedom om att ett barn eller en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive genom samverkan med socialtjänsten.

Enkäterna har besvarats av personal inom förskolan, grundskolan, anpassade grundskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan och frågorna varierade beroende på yrkesfunktion.[28] Resultaten från förskolan ska dock på grund av den låga svarsfrekvensen ses som kvalitativa komplement till de tidigare beskrivna intervjuerna. Även resultaten för den anpassade gymnasieskolan ska tolkas med viss försiktighet med anledning av få svarande när dessa delas upp i respektive yrkesfunktion.

[28] Se avsnitt 2.3.3 för mer information om enkäternas upplägg och utformning.

6.7.1 Förskolan

Hedersrelaterat våld och förtryck verkar tas upp i begränsad omfattning

Flera av de rektorer som svarat på enkäten anger att förskolan inte alls eller i liten utsträckning arbetar återkommande med att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck genom att arbeta med barnets rättigheter och jämställdhet.[29] Vissa rektorer anger även att förskolans totala förmåga att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck är låg. Som skäl till detta anges otillräcklig vägledning i läroplanen, avsaknad av stöd, brist på kunskap, osäkerhet i hanteringen av temat, att temat inte är prioriterat och att det inte finns ett behov av att arbeta med det.

Det varierar huruvida förskollärare och barnskötare anser sig ha mycket låga, låga eller höga kunskaper att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. De som svarat mycket låga eller låga kunskaper hänvisar i huvudsak till avsaknad av temat i grundutbildningen, otillräcklig fortbildning och att de inte kommit kontakt med utsatta barn.

Hög förmåga att upptäcka och agera men begränsad kunskap hos personalen

Det varierar huruvida förskolorna har en handlingsplan eller skriftliga rutiner i de fall förskolan skulle upptäcka att barn utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Huvudparten av de svarande som saknar specifika rutiner uppger att de nyttjar samma rutiner som vid oro för att ett barn far illa.

Av de svarande rektorerna bedömer en stor andel förskolans förmåga att upptäcka och agera om ett barn utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck som hög eller mycket hög. De svarande som uppger att förskolan har låg förmåga att upptäcka barn som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck anger att detta bland annat beror på brist på kunskap och avsaknad av strukturer för samverkan med socialtjänsten och andra aktörer. Av fritextsvaren från rektorer framgår att bättre och tydligare handlingsplaner som följs upp i det systematiska kvalitetsarbetet efterfrågas. En rektor påtalar vikten av ett fungerande samarbete mellan förskolor, skolor, fritidshem, socialtjänsten och områdespolisen.

[29] Av enkäten framgår att frågan avsåg hur förskolan arbetar med att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck genom att arbeta aktivt med jämställdhet och barnets rättigheter.

En majoritet av förskollärarna uppger att deras kunskap i att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck är låg eller mycket låg. Skälen anges vara att det saknas utbildning om temat i grundutbildningen, otillräcklig fortbildning om temat, att de inte har kommit i kontakt med något barn som är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck, avsaknad av stödmaterial på förskolan och en osäkerhet om vad hedersrelaterat våld och förtryck är. Det omvända gäller för barnskötare där majoriteten svarande anger att de har goda kunskaper i att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck. Samtidigt framgår att huvudparten av de svarande rektorerna i liten eller ingen utsträckning arbetar med att öka personalens kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck.

Det finns brister vad gäller dialog och samverkan

Majoriteten av de svarande uppger att de endast i liten utsträckning eller inte alls arbetar återkommande med att främja dialog med vårdnadshavare för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck.

Rektorer uppger att samverkan med socialtjänsten begränsas på grund av brist på kunskap om respektive verksamhet, brist på tillit samt brist på resurser och kontinuitet hos personal. Även sekretesshinder ses som ett hinder för samverkan med socialtjänsten.

6.7.2 Grundskolan

Nå alla elever genom utbildning

Av de rektorer som har svarat på enkäten anger 75 procent att skolan inte alls eller i liten utsträckning återkommande arbetar med att utbilda elever om hedersrelaterat våld och förtryck.[30] Samtidigt uppger omkring hälften av rektorerna att skolans förmåga att nå alla elever med utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck är låg, mycket låg, eller så har de svarat ”Vet inte” Det är något vanligare att rektorer som arbetar i enskild verksamhet arbetar återkommande med att utbilda elever om hedersrelaterat våld och förtryck.

Som skäl för att skolans förmåga att nå alla elever med utbildning är låg eller mycket låg anges i huvudsak brist på kunskap, att det inte

[30] Av enkäterna framgår att med utbildning menas undervisning, men också att arrangera temadagar, föreläsningar eller möta elevers frågor om hedersrelaterat våld och förtryck med kunskap.

är ett prioriterat tema, osäkerhet i hur temat ska hanteras, att det saknas stöd för hur utbildningen ska genomföras och otillräcklig vägledning i läroplanen och kursplanerna. Vissa anser att frågan har låg relevans med hänvisning till elevunderlaget.

När rektorerna tillfrågas om i vilken utsträckning de arbetar med att öka personalens kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck svarar 72 procent att de inte alls gör detta eller att de gör så i liten utsträckning.

I enkäten fick lärare bedöma sin kunskap i att utbilda om hedersrelaterat våld och förtryck. Kunskapen uppges vara mycket låg eller låg bland hälften av de svarande. Samtidigt svarar 18 procent att de inte utbildar om hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdelat på typ av verksamhet framkommer skillnader. Vid enskild verksamhet svarar 37 procent att de inte utbildar om hedersrelaterat våld och förtryck. Motsvarande siffra för de lärare som arbetar i kommunal verksamhet är 14 procent. De svarande som bedömer att de har låg eller mycket låg kunskap i att utbilda om hedersrelaterat våld och förtryck anger som skäl huvudsakligen avsaknad av tillräcklig fortbildning i temat, ingen utbildning i temat i grundutbildningen och avsaknad av stödmaterial om temat på skolan.

På liknande sätt har fritidslärare och resurspersonal tillfrågats om deras kunskaper i att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Av fritidslärarna uppger 63 procent och av resurspersonerna 35 procent att de har låg eller mycket låg kunskap. 10 respektive 15 procent har också svarat ”Vet inte”.

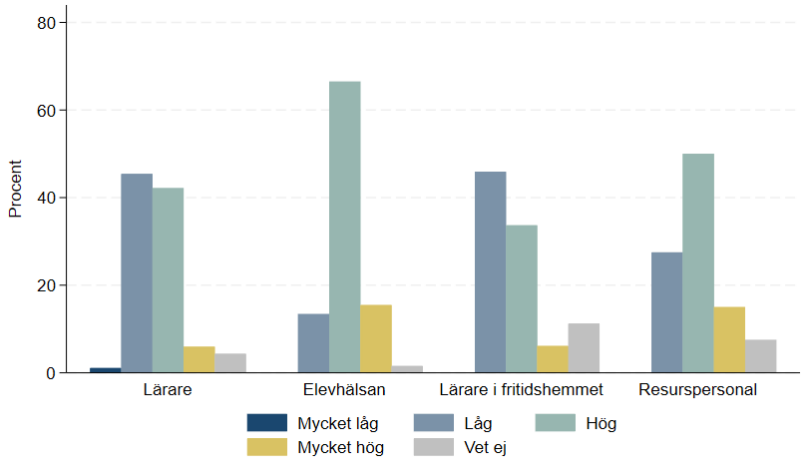
Personal som arbetar inom elevhälsan bedömer att de har goda kunskaper att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck

Drygt hälften av rektorerna arbetar vid en skola som har skriftliga rutiner eller handlingsplaner för upptäckt och agerande om en elev utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns inga större skillnader mellan kommunala och enskilda verksamheter vad gäller rutiner. I de fall rutiner saknas anger 57 procent av rektorerna att de vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck nyttjar samma rutiner som vid misstanke om att ett barn far illa medan 12 procent uppger att de inte har ett behov av sådana rutiner eller handlingsplaner. Det förekommer också att svarande hänvisar till kommunövergripande rutiner.

Rektorer i enskild verksamhet uppger hög eller mycket hög förmåga att upptäcka och agera om en elev utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck (87 procent). Motsvarande andel för rektorer som arbetar i kommunal verksamhet är 73 procent. De som svarar att de har låg eller mycket låg förmåga anger som skäl till detta brist på kunskap, osäkerhet i hur temat ska hanteras, avsaknad av strukturer för samverkan med socialtjänsten och andra aktörer och otillräcklig vägledning i läroplanen samt att de inte anser sig ha ett elevunderlag som aktualiserar frågan.

Vad gäller kunskap bland personal att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck svarar drygt 60 procent att de har hög eller mycket hög kunskap. Allra högst är kunskapen hos personer som arbetar inom elevhälsan, vilket framgår av figur 6.1. Det finns inga större skillnader mellan kommunala och enskilda verksamheter. Det bör påpekas att över 40 procent av lärarna och lärarna i fritidshem uppger att deras kunskap är låg eller mycket låg.

Figur 6.1 Kunskap i att upptäcka om elever utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck, procent inom respektive yrkesfunktion



Anm: Utredningens bearbetning. Med ”Elevhälsan” avses personal som arbetar inom elevhälsan.

De vanligaste skälen för de som svarar låg eller mycket låg kunskap är avsaknad av tillräcklig fortbildning i temat, ingen utbildning i temat i grundutbildningen, att svarande inte kommit i kontakt med utsatta elever och att det saknas stödmaterial om temat på skolan.

Samtidigt som personal inom elevhälsa generellt uppger sig ha hög kunskap att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck framkommer det att omkring 40 procent anser att elevhälsan har otillräckliga verktyg för att upptäcka och agera vid hedersrelaterat våld och förtryck. De primära skälen för detta uppges vara kunskapsbrist, att den svarande inte kommit i kontakt med utsatta elever, tidsbrist, att uppgiften inte är prioriterad och avsaknad av struktur för samverkan med socialtjänsten och andra aktörer. Även sekretess inom och utanför elevhälsan uppges som skäl samt att det gäller en svårupptäckt och komplex problematik.

Personal inom elevhälsan har fått frågan om elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck får tillräckligt stöd av skolan. Omkring 33 procent svarar att de får så endast i liten eller ingen utsträckning. 40 procent svarar ”Vet inte” vilket får antas spegla att många respondenter uppger att de inte kommit i kontakt med elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Vissa skillnader finns mellan kommunala och enskilda verksamheter i detta avseende, fler i enskild verksamhet svarar ”Vet inte”. Att särskilja svaren på dessa verksamheter måste dock göras med försiktighet med anledning av det låga antalet svarande inom enskild verksamhet (<50). För de som svarar att elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck i liten eller ingen utsträckning får tillräckligt stöd anges flertalet skäl. Dessa uppges i huvudsak vara brist på kunskap bland personal, att samverkan med socialtjänsten behöver förbättras, otydlig ansvarsfördelning och att stödet inte är likvärdigt mellan skolor.

Det förekommer att personal avstår från att göra en orosanmälan men det är mycket ovanligt. De åtta respondenter som gjort så anger som skäl oro för att elevens hemsituation ska förvärras, att inte vilja bryta ett förtroende, risk att eleven flyttas, osäkerhet på om det rör sig om hedersrelaterat våld och förtryck, tidsbrist och brist på tillit till socialtjänsten.

Brister i samverkan

Nästan 40 procent av respondenterna som arbetar inom elevhälsan svarar att de inte alls eller i liten utsträckning har rutiner för samverkan med socialtjänsten vid oro för att ett barn är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Av respondenterna svarar 10 procent ”Vet inte”. På frågan hur samverkan med socialtjänsten fungerar i praktiken uppger 32 procent låg eller mycket låg samverkan. Att 22 procent svarar ”Vet inte” kan antas bero på att de inte har haft ett sådant ärende.

Det är något vanligare att ha rutiner för samverkan bland personal i enskild verksamhet och samverkan uppges också fungera i högre utsträckning. Samtidigt ska det påminnas om att de svarande är mycket få i denna kategori, vilket påverkar tillförlitligheten. Skälen för bristerna i samverkan uppges vara sekretesshinder, olika förväntningar eller brist på tillit, brist på kunskap om varandras verksamheter, otydlig ansvarsfördelning, brist på kontinuitet bland personal och brist på resurser. Även olika prioriteringar och regelverk samt brist på mandat anges som skäl. Av fritextsvaren framkommer också att svarande uppger kompetensbrist, brist på ansvarstagande, tid och kapacitet hos socialtjänsten som ytterligare skäl.

Vad gäller samverkan med regionala resurscentrum uppger 52 procent att det i länet finns ett regionalt resurscentrum. Samtidigt svarar hälften ”Vet inte” på frågan hur samverkan med regionala resurscentrum fungerar.

Återkommande dialog med vårdnadshavare förekommer i låg utsträckning

Av enkätsvaren framgår att få svarande återkommande arbetar med att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck genom dialog med vårdnadshavare. 78 procent av de svarande uppger att detta inte sker alls eller i liten utsträckning. Drygt 5 procent svarar också ”Vet inte”. Vanligast är att rektorer svarar att de arbetar på detta sätt.

Det finns behov av omfattande och kontinuerlig utbildning av personal

Den absoluta majoriteten av respondenterna som i fritext ger förslag på hur skolan på ett bättre sätt kan arbeta med att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck lyfter fram behovet av omfattande och kontinuerlig utbildning av personalen. Det påtalas att insatserna behöver vara återkommande och för all personal och att kunskaperna behöver hållas levande oaktat om förekomsten är hög eller låg.

Svarande framhåller också behovet av förbättrande strukturer, tydliga handlingsplaner och rutiner inklusive en tydlighet i ansvarsfördelning. Därtill nämns vikten av att barn utbildas i frågan redan från tidig ålder. I detta sammanhang framhålls också vikten av att avdramatisera frågan och av att arbeta utan att skuldbelägga eller stigmatisera.

Respondenter nämner att det behövs en bredare och icke-stereotyp förståelse av hedersrelaterat våld och förtryck för att fånga upp barn och elever samt mod att lyfta fram frågorna och undvika en normalisering. Vidare framhålls att samverkan med socialtjänsten, polisen och andra aktörer behöver förbättras samt vikten av trygghetsskapande arbete och att det finns vuxna som barn och elever kan vända sig till. Svarande betonar också vikten av dialog med vårdnadshavare till yngre barn om normer och värderingar.

6.7.3 Anpassade grundskolan

Alla elever nås inte genom utbildning

Det är mycket få svarande rektorer som uppger att skolan arbetar återkommande med att utbilda alla elever om hedersrelaterat våld och förtryck. Samtidigt uppger flera av rektorerna att skolans totala förmåga att nå alla elever med utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck är låg. Som skäl till en låg förmåga i detta avseende anges i huvudsak brist på kunskap, osäkerhet i hur temat ska hanteras och att temat inte är prioriterat. Det påtalades i fritextsvaren att det kan vara svårt med kunskapshöjande insatser för elever med en intellektuell funktionsnedsättning.

På frågan om hur lärare bedömer sin kunskap i att utbilda om hedersrelaterat våld och förtryck uppger flera svarande ”Vet inte” eller att de inte utbildar om hedersrelaterat våld och förtryck.

Fritidslärare och resurspersonal bedömer i flera fall sin kunskap i att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck som låg eller svarar ”Vet inte”. Även här anges som huvudsakliga skäl avsaknaden av temat i grundutbildningen, otillräcklig fortbildning och avsaknad av stödmaterial.

Skolans förmåga att upptäcka och agera bedöms som hög men utbildning av personal är begränsad

Flertalet skolor har rutiner för hedersrelaterat våld och förtryck. De svarande som inte har rutiner uppger i huvudsak att de i stället nyttjar samma rutiner som vid misstanke om att ett barn far illa, att de inte har något behov av sådana rutiner eller att de är på väg att ta fram sådana rutiner.

Många rektorer bedömer skolans förmåga att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck som hög eller mycket hög. Den enda svarande som uppger låg förmåga anser att detta beror på att det inte finns några elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck på skolan. Några lärare, personal som arbetar med elevhälsa och lärare i fritidshem uppger sig ha låga respektive mycket låga kunskaper i att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck. Skälen för att ha svarat låga eller mycket låga kunskaper är i huvudsak avsaknad av temat i grundutbildningen, otillräcklig fortbildning, tidsbrist, avsaknad av stödmaterial och att inte ha kommit i kontakt med utsatta elever.

Vad gäller i vilken utsträckning skolan arbetar med att öka personals kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck så sker detta i olika omfattning.

Samverkan verkar finnas och fungera

Personal som arbetar inom elevhälsan tillfrågades särskilt om resurser och samverkan. Flera respondenter svarar att elevhälsan i liten eller ingen utsträckning har tillräckliga verktyg för att upptäcka och agera vid hedersrelaterat våld och förtryck. Som skäl till detta uppges i huvudsak avsaknad av kunskap och tid samt avsaknad av strukturer för sam-

verkan med socialtjänst och andra aktörer. Svaranden som arbetar med elevhälsa uppger samtidigt att de bedömer att elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck endast i liten utsträckning får tillräckligt stöd. Detta uppges i huvudsak bero på kunskapsbrist hos personalen, brist på dialog med vårdnadshavare och avsaknad av resurser hos elevhälsan. Även otydlighet i skolans uppdrag och brister likvärdighet mellan skolor vad gäller stöd nämns.

På frågan om samverkan uppger flera respondenter som arbetar inom elevhälsan att de i stor utsträckning samverkar med socialtjänsten vid oro för att en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Många uppger också att samverkan fungerar i hög utsträckning i praktiken.

Vad gäller samverkan med regionala resurscentrum förekommer detta i stort sett inte.

Dialog med vårdnadshavare

Dialog med vårdnadshavare i syfte att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck verkar inte ske i någon större utsträckning. Huvudparten av de svarande uppger att detta inte sker alls eller i mycket liten utsträckning. Den yrkesgrupp som oftast nyttjar dialog är rektorer.

Förslag på åtgärder

Flera av respondenterna som i fritext ger förslag på hur skolan på ett bättre sätt kan arbeta med att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck uppger behovet av omfattande och kontinuerlig utbildning av personalen i syfte att höja kunskapen och motverka osäkerhet. Därtill lyfts elevgruppens förutsättningar och särskilda behov fram.

6.7.4 Gymnasieskolan

Nå alla elever genom utbildning

Av de svarande rektorerna uppger 65 procent att skolan inte alls eller i liten utsträckning arbetar med att återkommande utbilda elever om hedersrelaterat våld och förtryck. Samtidigt bedömer 35 procent av rektorerna att skolans förmåga att nå alla elever med utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck är låg eller mycket låg. Som skäl för att skolans förmåga att nå alla elever genom utbildning är låg anges i huvudsak osäkerhet i hur temat ska hanteras, brist på kunskap, att det saknas stöd för hur utbildningen ska genomföras och att det inte är ett prioriterat tema. Av fritextsvaren framgår vidare att hedersrelaterat våld och förtryck anses vara ett svårupptäckt och dolt problem, rädsla och osäkerhet, och att elever är frånvarande vid undervisning i kunskapsområdet.

Vad gäller i vilken utsträckning rektorerna arbetar med att öka personalens kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck svarar 63 procent att de inte alls gör detta eller att de gör så i liten utsträckning.

När lärare tillfrågades om utbildning av elever om hedersrelaterat våld och förtryck uppges kunskapen generellt vara låg eller mycket låg (45 procent). Drygt 20 procent svarar också att de inte alls utbildar om hedersrelaterat våld och förtryck. Mycket låg eller låg kunskap är vanligare bland lärare som arbetar i enskild verksamhet. Samtidigt ska svaren för denna grupp tolkas med viss försiktighet eftersom antalet svarande är få (<50). För de lärare som uppger låg eller mycket låg kunskap anges som skäl huvudsakligen att det inte förekommit någon utbildning i temat i grundutbildningen, avsaknad av tillräcklig fortbildning i temat, avsaknad av stödmaterial om temat på skolan och att det inte ingår i uppdraget.

Vad gäller resurspersoners kunskaper i att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck uppger knappt 40 procent att de har låg eller mycket låg kunskap och 15 procent svarar ”Vet inte”.

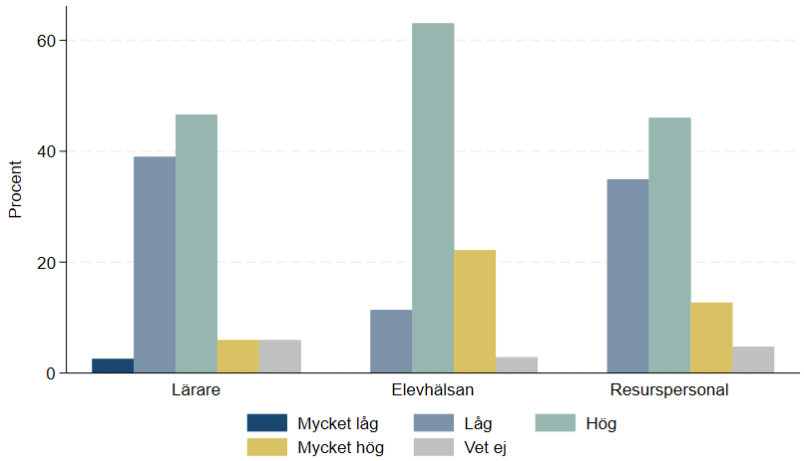
Rektorer uppger hög förmåga men kunskaperna varierar bland personalen

Drygt 60 procent av rektorerna arbetar vid en skola som har skriftliga rutiner eller handlingsplaner för upptäckt och agerande om en elev utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Av rektorerna som arbetar för en kommunal huvudman har 68 procent rutiner medan motsvarande siffra för enskild huvudman är 54 procent. Då rutiner saknas anger 82 procent av rektorerna att de vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck nyttjar samma rutiner som vid misstanke om att ett barn far illa. Av rektorerna uppger 6 procent att de inte har ett behov av sådana rutiner eller handlingsplaner. Av fritextsvaren framgår vidare att respondenter inte anser att sådana rutiner behövs med hänvisning till elevunderlaget.

Omkring 70 procent av rektorerna anser att skolan har hög eller mycket hög förmåga att upptäcka och agera om en elev utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. En något större andel rektorer i enskild verksamhet uppger att förmågan är hög eller mycket hög (75 procent) jämfört med rektorer i kommunal verksamhet (70 procent). För de som svarar låg eller mycket låg förmåga anges i huvudsak brist på kunskap, osäkerhet i hur temat ska hanteras, avsaknad av strukturer för samverkan med socialtjänsten och andra aktörer samt otillräcklig vägledning i läroplanen som skäl.

Vad gäller personalens upplevda kunskap i att upptäcka hedersrelaterat våld svarar omkring 70 procent att de har hög eller mycket hög kunskap. Allra högst är kunskapen hos personer som arbetar inom elevhälsan, vilket framgår av figur 6.2. Liksom för grundskolorna går det inte att se några större skillnader mellan kommunala och enskilda verksamheter.

Figur 6.2 Kunskap i att upptäcka om elever utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck, procent inom respektive yrkesfunktion



Anm: Utredningens bearbetning. Med ”Elevhälsan” avses personal som arbetar inom elevhälsan.

Som skäl till låg eller mycket låg kunskap anger lärare, personal som arbetar inom elevhälsan och resurspersoner i huvudsak avsaknad av fortbildning i temat och att de inte kommit i kontakt med utsatta elever. Lärare och resurspersoner anger också i stor utsträckning avsaknad av temat i grundutbildningen. Därutöver nämner dessa svarande avsaknad av stödmaterial om temat på skolan och osäkerhet om vad som är hedersrelaterat våld och förtryck. Lärare och personal som arbetar inom elevhälsan uppger att det saknas tid för att sätta sig in i temat. Av fritextsvaren framgår också avsaknad av praktisk erfarenhet.

Samtidigt som personal inom elevhälsan i stort uppger sig ha hög eller mycket hög kunskap i att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck svarar 27 procent av de som arbetar inom elevhälsan att elevhälsan har otillräckliga verktyg för att upptäcka och agera vid hedersrelaterat våld och förtryck. De primära skälen för detta uppges vara kunskapsbrist, tidsbrist och att uppgiften inte är prioriterad. Av fritextsvaren framkommer också att svarande upplever frågan som svår och att det finns en osäkerhet i hur den ska hanteras.

På frågan riktad till personal som arbetar inom elevhälsan om elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck får tillräckligt stöd av skolan svarar 23 procent att de får så endast i liten eller ingen

utsträckning. Av respondenterna svarar 25 procent ”Vet inte”, vilket får antas spegla det faktum att många respondenter uppger att de inte kommit i kontakt med elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. För de som svarar att elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck endast i liten eller ingen utsträckning får tillräckligt stöd anges flertalet skäl. Dessa uppges i huvudsak vara brist på kunskap hos personal och att samverkan med socialtjänsten behöver förbättras.

Av fritextsvaren framgår vidare låg upplevd relevans med hänvisning till elevunderlaget, att stöd ges först när eleven vågat berätta, att oro inte följs upp samt avsaknad av strukturerat arbete.

Ett fåtal av respondenterna, oavsett profession, uppger att de avstått från att göra en orosanmälan. Anledningarna att avstå från att göra en orosanmälan är i huvudsak oro för att elevens hemsituation ska förvärras, att respondenten inte önskar bryta elevens förtroende, osäkerhet på om det rör sig om hedersrelaterat våld och förtryck, brist på tillit till socialtjänsten och att det finns en risk att eleven flyttas från skolan. I fritextsvaren anges i huvudsak skälet att eleven var myndig.

Samverkan i praktiken

De problem med samverkan som noteras för grundskolan avspeglar sig även i svaren av personal som arbetar inom elevhälsan i gymnasieskolan. Av de svarande anger 33 procent att skolan inte alls eller i liten utsträckning har rutiner för samverkan med socialtjänsten vid oro för att ett barn är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck och 5 procent svarar ”Vet inte”. På frågan om hur samverkan med socialtjänsten fungerar i praktiken uppger 26 procent låg eller mycket låg samverkan. 19 procent svarar ”Vet inte”, vilket kan antas bero på att de inte har haft ett sådant ärende. Skälen för bristerna i samverkan uppges huvudsakligen vara sekretesshinder, olika förväntningar/brist på tillit, brist på kunskap om varandras verksamheter och brist på kontinuitet bland personal. I fritextsvaren nämns också brist på gemensamma rutiner, kompetens- och erfarenhetsbrist hos socialtjänsten, liksom bristande tillgänglighet hos socialtjänsten.

Vad gäller samverkan med regionala resurscentrum uppger 53 procent att det finns ett regionalt resurscentrum i länet. Samtidigt svarar 35 procent ”Vet inte” när de tillfrågas om hur samverkan fungerar.

Återkommande dialog med vårdnadshavare sker sällan

Personal inom gymnasieskolan arbetar i allmänhet mycket lite med att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck genom dialog med vårdnadshavare. 86 procent arbetar med dialog i liten eller ingen utsträckning utan några egentliga skillnader mellan yrkesfunktioner och oaktat typ av huvudman.

Även personal i gymnasieskolor efterfrågar återkommande och obligatorisk utbildning

De respondenter som i fritext ger förslag på hur skolan på ett bättre sätt kan arbeta med att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck lyfter huvudsakligen fram mer, återkommande och obligatorisk utbildning för personal – inklusive praktisk kunskap. Det påtalas att det finns behov av att utbilda samtliga personalgrupper i syfte att stärka deras möjligheter att upptäcka och agera vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck.

Därtill gavs förslag om att stärka skolans möjligheter att arbeta relationsskapande och om att utarbeta tydliga rutiner och handlingsplaner. Vidare föreslås att frågorna integreras i ordinarie undervisning snarare än som punktinsatser eller vid enstaka tillfällen, och förbättrad samverkan med socialtjänsten och andra aktörer – exempelvis regionala resurscentrum och civilsamhällesorganisationer.

Annat som påtalas är att skolan inte ensamt kan hantera frågan, det behövs tidig och tydlig information till vårdnadshavare och förbättrad informationsöverföring vid skolbyte. Respondenter lyfter också fram vikten av att frågan hanteras regelbundet, även om antalet elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck är få i den egna verksamheten.

6.7.5 Anpassade gymnasieskolan

Alla elever verkar inte nås med utbildning

Det är få svarande rektorer som uppger att skolan återkommande arbetar med att utbilda elever om hedersrelaterat våld och förtryck. Detta speglas till viss del i att flera av de svarande rektorerna svarar ”Vet inte” eller att deras förmåga att nå alla elever med utbildning

om hedersrelaterat våld och förtryck är låg eller mycket låg. Som skäl till en låg förmåga i detta avseende anges i huvudsak osäkerhet i hur temat ska hanteras och kunskapsbrist. I fritextsvaren lyfts också fram att elevgruppen i huvudsak har intellektuella funktionsnedsättningar vilket försvårar undervisningen.

På frågan om hur lärare bedömer sin kunskap i att utbilda om hedersrelaterat våld och förtryck svarar många lärare att denna antingen är låg alternativt ”Vet inte”. Skälen till detta uppges vara avsaknad av stödmaterial och otillräcklig fortbildning.

Resurspersonal tillfrågades också om hur de bedömer sina kunskaper i att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. Flera svarande uppger att de har låg kunskap respektive ”Vet inte” och som skäl anges i huvudsak otillräcklig fortbildning.

Förmågan att upptäcka och agera skattas som hög men utbildningen av personal förefaller begränsad

Flertalet rektorer uppger att skolan har skriftliga rutiner eller handlingsplaner för hur skolan ska upptäcka och agera om en elev utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. De som saknar sådana rutiner svarar i huvudsak att de i stället nyttjar samma rutiner som vid misstanke om att ett barn far illa.

Skolans totala förmåga att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck skattas av rektorerna i huvudsak som hög eller mycket hög. De svarande som uppger låg förmåga eller svarar ”Vet inte”, anger i huvudsak att detta beror på en osäkerhet i hur temat ska hanteras.

Vad gäller i vilken utsträckning skolan arbetar med att öka personalens kunskap i att upptäcka och agera om ett barn utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck verkar så ske i begränsad utsträckning. Merparten av rektorerna anger att detta görs endast i liten utsträckning.

Vad gäller lärare, personal som arbetar inom elevhälsan, lärare i fritidshemmet och resurspersoner så varierar det hur dessa bedömer sina kunskaper i att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck. Det är vanligast att lärare uppger sig ha låga kunskaper eller att de svarar ”Vet inte”. Skälen för låga kunskaper anges i huvudsak vara att inte ha kommit i kontakt med utsatta elever och otillräcklig fortbildning. Lärare och personal som arbetar inom elevhälsan uppger också i huvudsak avsaknad av temat på grundutbildningen.

Personal som arbetar inom elevhälsan tillfrågades i vilken utsträckning de upplever att elevhälsan har tillräckliga verktyg för att upptäcka och agera vid hedersrelaterat våld och förtryck. De flesta anser att de i stor eller mycket stor utsträckning har tillräckliga verktyg. För de som svarar låg utsträckning anges som skäl i huvudsak otillräcklig kunskap, att de inte har kommit i kontakt med utsatta och avsaknad av strukturer för samverkan med socialtjänsten och andra aktörer.

Svarande som arbetar inom elevhälsan uppger oftast att elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck antingen endast i liten utsträckning får tillräckligt stöd, alternativt ”Vet inte”. Att elever inte får tillräckligt stöd uppges i huvudsak bero på kunskapsbrist hos personalen och otydlighet i skolans uppdrag. Även avsaknad av resurser hos elevhälsan, avsaknad av personal som kan arbeta relationsskapande, att samverkan med socialtjänsten måste förbättras och att ansvarsfördelningen till andra aktörer är otydlig lyfts fram.

Samverkan med andra aktörer

Flertalet respondenter som arbetar inom elevhälsan uppger att de i stor utsträckning samverkar med socialtjänsten vid oro för att en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. En del uppger också att samverkan fungerar i hög utsträckning. De svarande som uppger att samverkan fungerar i låg utsträckning anger som huvudsakliga skäl sekretesshinder, brist på kunskap om varandras verksamheter, brist på tillit och otydliga förväntningar, brist på resurser och brist på kontinuitet hos personal.

På frågan om samverkan med regionala resurscentrum finns det svarande som har kännedom om att ett sådant finns att tillgå i länet. Huruvida samverkan med regionala resurscentrum sker varierar dock.

Dialog med vårdnadshavare

Dialog med vårdnadshavare i syfte att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck verkar ske endast i begränsad utsträckning. Majoriteten svarar att dialog inte sker alls eller endast i liten utsträckning.

Förslag på åtgärder

Flera av respondenterna som i fritext ger förslag på hur skolan på ett bättre sätt kan arbeta med att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck lyfter fram behovet av omfattande och kontinuerlig utbildning av samtlig personal i syfte att höja kunskapen och motverka osäkerhet. Behovet av rutiner och ett systematiskt förebyggande arbete med tydlig vägledning i olika situationer nämns också. Därtill framhålls elevgruppens förutsättningar och särskilda behov.

Det förekommer att svarande uppger att frågan inte är aktuell för den egna skolan. Samtidigt poängteras i fritextsvaren att elever som bor på skolan ges skydd från utsatthet från vårdnadshavare och att utsatthet hos elever som har vårdbehov lättare kan upptäckas.

6.8 Sammanfattning och slutsatser

6.8.1 Stödet till utsatta barn och elever behöver stärkas

Osäkerhet och brist på kunskap leder till att utsatta barn och elever inte upptäcks och får stöd

Förskolan, skolan och fritidshemmet har en viktig roll att upptäcka utsatthet hos barn och elever och agera vid oro eller kännedom om hedersrelaterat våld och förtryck. Av våra intervjuer med personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet framgår att hedersrelaterat våld och förtryck upplevs som ett komplext och svårbedömt område. Flera av de intervjuade beskriver att de inte har tillräcklig kunskap och känner osäkerhet om vad hedersrelaterat våld och förtryck är. Hedersrelaterat våld och förtryck förknippas i många fall med dödligt fysiskt våld, vilket gör att andra uttryck för våld och förtryck riskerar att inte uppmärksammas. De intervjuade uppger att de är osäkra på var gränsen går mellan otillbörlig kontroll och vårdnadshavares berättigade omsorg om barnet. De upplever att det kan vara svårt att avgöra om barnet upplever situationen som problematisk, särskilt om kontroll och begränsningar har blivit normaliserade och en del av barnets vardag. Iakttagelserna överensstämmer med tidigare genomförda studier av förskolan och elevhälsan.[31]

[31] Se avsnitt 6.3.

De unga som vi har intervjuat berättar att de upplever att personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet inte har tillräcklig kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck eller att personal vänder bort blicken och väljer att inte agera.

I vår enkät uppger 33 procent av personalen som arbetar inom elevhälsan i grundskolorna och 23 procent av de som arbetar inom elevhälsan i gymnasieskolorna att elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck får inget eller lite stöd av skolan. Detta indikerar att elever inte i tillräcklig utsträckning får tillgång till ett adekvat stöd. De främsta skälen för att inget eller lite stöd ges anges vara brist på kunskap hos personalen och att samverkan med socialtjänsten behöver förbättras. Det visar att kunskap hos personalen och en fungerande samverkan mellan socialtjänsten och skolan är avgörande för att utsatta barn och elever ska få skydd och stöd.

Det finns dilemman kring orosanmälan

De intervjuade beskriver flera dilemman i relation till skyldigheten att anmäla oro för att ett barn far illa till socialtjänsten. Av intervjuerna framgår att det inte enbart är brist på kunskap eller osäkerhet som kan föranleda att en orosanmälan inte görs. Personal uppger att de är oroliga för att skada relationen mellan förskolan, skolan, fritidshemmet och vårdnadshavare eller att de inte känner sig bekväma med att göra en anmälan. I detta ingår i vissa fall en oro för att skapa en konflikt med vårdnadshavare. I några fall framkommer exempel på oro för hot eller våld från vårdnadshavare. Av intervjuerna framgår enstaka exempel på att hotfulla situationer har förekommit som har samband med hedersrelaterat våld och förtryck. Dialogen med vårdnadshavare anses som regel vara god. Även enkäterna visar att enbart några procent av de svarande inom grundskolan och gymnasieskolan upplevt att familj eller släkt till ett barn har uppträtt hotfullt och att det är kopplat till hedersrelaterat våld och förtryck.

Andra dilemman är en oro för att en anmälan ska förvärra situationen för eleven i form av hot eller våld från familjen. Ytterligare anledningar är bristande tillit till socialtjänstens förmåga att vidta åtgärder. Bland förskolor framkommer också exempel på att personalen vill

tolka situationen till vårdnadshavarnas fördel. Samtliga beskrivna skäl överensstämmer med andra studier som har gjorts på området.[32]

Dilemman kring orosanmälningar framförs relativt ofta vid intervjuerna, medan få av respondenterna av enkäterna uppger att de har avstått från att göra en orosanmälan. I de fall respondenterna av enkäterna har avstått är skälen främst oro för att elevens hemsituation ska förvärras och brist på tillit till socialtjänsten.

Vi noterar att det finns en gråzon av utsatta barn och elever där oron inte bedöms vara av sådan art att en orosanmälan görs, men där det finns förebyggande åtgärder som förskolan, skolan eller fritidshemmet skulle kunna vidta. Det kan också röra sig om subtila signaler hos barnet eller eleven som inte föranleder någon åtgärd från personalens sida. Anledningen till att förebyggande åtgärder inte vidtas anges av de intervjuade bero på tidsbrist, andra prioriteringar och förskolans, skolans och fritidshemmets många konkurrerande uppdrag. För förskolan anges även att tecken på utsatthet inte är lika tydliga hos yngre barn.

Elevhälsans har god kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck men brist på tid och resurser

Elevhälsan har en central roll att genom sin tvärprofessionella kompetens upptäcka och initiera åtgärder vid misstanke om att en elev utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Elevhälsan kan också stödja övrig skolpersonal att upptäcka utsatta elever.

Våra intervjuer visar att personal inom elevhälsan har god kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck, men på grund av brist på tid och resurser inte alltid har möjlighet att fånga upp utsatta elever. Många framför att de vill arbeta mer relationsskapande och vara mer tillgängliga för fler elever.

Enkätresultaten stärker bilden av att personal inom elevhälsan har god kunskap i att upptäcka och agera vid hedersrelaterat våld och förtryck. Fyra av fem av respondenter som arbetar inom elevhälsan i grundskolan och gymnasieskolan bedömer att de har hög eller mycket hög kunskap. På frågan om skolan har tillräckliga verktyg för att upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck uppger 40 procent av svaranden från elevhälsan i grundskolan att verktygen är

[32] Se avsnitt 6.3.

otillräckliga. Färre, ungefär var fjärde respondent i gymnasieskolan, upplever sig ha otillräckliga verktyg. De vanligaste orsakerna till att skolan inte har tillräckliga verktyg uppges vara brist på kunskap och tid, att uppgiften inte är prioriterad eller avsaknad av strukturer för samverkan med socialtjänsten.

Samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten behöver utvecklas

En väl fungerande samverkan mellan å ena sidan förskolan och skolan och å andra socialtjänsten är avgörande för att barn och elever ska få skydd och stöd. Kartläggningen visar att det finns lokala skillnader i samverkan, vilket kan försvåra samarbetet och därmed förutsättningarna att ge utsatta barn och elever ett likvärdigt och samordnat stöd. Skillnader i arbetssätt, sekretessregler och organisatoriska strukturer kan försvåra samarbetet.

Det finns till viss del en misstro mot att socialtjänsten kan leva upp till sina åtaganden. Den bristande tilliten kan yttra sig genom att personal drar sig för att anmäla oro för utsatta barn och elever. Andra svårigheter är skilda bilder av uppdrag och ansvarsfördelning samt olika förväntningar. De intervjuade beskriver hur socialtjänsten har en hög arbetsbörda och brist på kontinuitet bland personalen, vilket gör att skolan och socialtjänsten inte kan bygga långsiktiga relationer. Ytterligare en försvårande omständighet är de desinformationskampanjer som socialtjänsten blivit föremål för. De unga vi har intervjuat berättar att de tidigt lärt sig att känna misstro mot socialtjänsten och att socialtjänsten används som ett hot för att få barn att följa hedersnormer.

I enkäten uppger 40 procent av personalen som arbetar inom elevhälsan i grundskolan och 33 procent i gymnasieskolan att de i liten eller ingen utsträckning har rutiner för samverkan med socialtjänsten i frågor som rör elever som misstänks vara utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Av personal som arbetar inom elevhälsan svarar ungefär var tredje, respektive var fjärde svarande i grund- respektive gymnasieskolan att samverkan med socialtjänsten i praktiken, i det operativa arbetet med fokus på den utsatta eleven är låg eller mycket låg. De främsta skälen för låg samverkan anges vara sekretesshinder, olika förväntningar, brist på tillit och brist på kunskap om varandras verksamheter.

Tröskeln för att agera behöver sänkas

Vår slutsats är att fler insatser skulle kunna göras av förskolan, skolan och fritidshemmet för att ge skydd och stöd för barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns tendenser till att förskolor, skolor och fritidshem avvaktar med att göra en orosanmälan till dess att det finns en överhängande risk för fysiskt våld. Vi menar att det finns en stor andel barn som befinner sig i en gråzon som inte föranleder en orosanmälan, men som är i behov av insatser. I synnerhet förskolan har en viktig roll i att bidra till tidiga och förebyggande åtgärder genom att låta barnets rättigheter vara en tydlig utgångspunkt för förskolans verksamhet och genom att ha en god dialog med vårdnadshavare.

Tröskeln för att vidta såväl förebyggande som åtgärdande insatser behöver sänkas så att fler barn och elever blir sedda, hörda och kan få ett ökat skydd och stöd. Förskolan, skolan och fritidshemmet ska ha förmåga att se och agera vid oro att ett barn eller en elev far illa, men ska inte utreda motiv eller orsaker. En av de främsta anledningarna till att personal tvekar inför att vidta åtgärder, är en osäkerhet om vad hedersrelaterat våld och förtryck är och otillräcklig kunskap inom området. Utöver kunskapshöjande insatser riktade till personal, menar vi att en del av osäkerheten kan avhjälpas genom att fokus läggs på uttrycksformer för kontroll och begränsningar som hindrar barnets utveckling, självbestämmande eller åtnjutande av barnets eller elevens rättigheter i övrigt.

I betänkandet använder vi utöver hedersrelaterat våld och förtryck även begreppet annan negativ social kontroll. Med annan negativ social kontroll menar vi begränsningar och kontroll över ett barns självbestämmande över sin identitet, kropp och sexualitet, friheten att välja vänner, fritidsaktiviteter, religion, klädsel, utbildning, yrke, partner eller att få tillgång till hälsovård. Vi vill särskilt betona att annan negativ social kontroll inte ska ersätta begreppet hedersrelaterat våld och förtryck, utan är ett komplement vid subtila signaler om hedersrelaterat våld och förtryck eller då vårdnadshavare utövar kontroll och begränsningar som inte respekterar barnets rättigheter.[33] Att förstå negativ social kontroll kan dock bidra till tidig upptäckt av barn som kontrolleras och begränsas i strid med barnets rättigheter. Fokus blir på handlingarna, inte på motiven. Vid riskbedömning och åtgärder

[33] Begreppet förklaras ytterligare i avsnitt 2.4.4.

är det dock viktigt att ta hänsyn till de specifika risker som kan finnas för barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

Begreppet annan negativ social kontroll används i de förslag vars syfte är att stärka det individuella stödet för barn och elever som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck, se kapitel 7. Genom att inkludera begreppet omfattar stödet även barn och elever som utsätts för andra likvärdiga begränsningar och kränkningar som har samband med bland annat kön, sexuell läggning eller könsidentitet.

Elevhälsans uppdrag behöver förtydligas

Vi noterar att det finns omotiverade skillnader mellan hur förskolor, skolor och fritidshem förebygger, upptäcker och agerar mot hedersrelaterat våld och förtryck. Till exempel har det även vid förskolor och skolor där personalen uppger att de inte har barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck framkommit exempel på det motsatta. En tydlig ansvarsfördelning mellan olika funktioner inom skolan är avgörande för att inte riskera att utsatta elever inte får likvärdigt och samordnat stöd.

Det är ytterst ledningens ansvar att frågor om barn och elevers utsatthet för våld och hedersrelaterat våld och förtryck prioriteras i den dagliga verksamheten. Elevhälsan har dock en central roll i att upptäcka och stödja elever och personal i frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Elevhälsans uppdrag i skollagen är formulerat på en övergripande nivå. Det saknas uttryckliga bestämmelser som närmare anger elevhälsans roll i situationer där det finns tecken på våld eller annan allvarlig utsatthet. Det finns en risk för att elevhälsans roll tolkas olika mellan huvudmän, från ett mer restriktivt synsätt till ett mer långtgående engagemang vilket kan få konsekvenser för det skydd och stöd som utsatta elever får. Vi föreslår att elevhälsans uppdrag förtydligas, se avsnitt 7.2. I avsnitt 7.4 föreslår vi att frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive könsstympning, samt annan negativ social kontroll uppmärksammas och hanteras inom elevhälsans arbete, särskilt i samband med hälsobesök.

Samverkan med socialtjänsten behöver stärkas

Brister i samverkan och tillit mellan å ena sidan förskolan, skolan och fritidshemmet och å andra sidan socialtjänsten riskerar att leda till att barn och elever i en hederskontext inte får ett tillräckligt samordnat skydd och stöd, ens i kritiska skeden av utsatthet.

För att utveckla samarbetsförmågan behöver förskolans, skolans och fritidshemmets samverkansformer med andra aktörer stärkas. Det gäller i synnerhet samverkan med socialtjänsten där olika förväntningar och tolkningar av aktörernas olika uppdrag, ansvar och roller skapar slitningar. Vissa skolor har genom att sätta upp gemensamma mål med socialtjänsten för vad som ska uppnås genom samverkan fått ett väl fungerande samarbete.

Vi menar att samverkan mellan å ena sidan förskolan, skolan och fritidshemmet och å andra sidan socialtjänsten behöver stärkas. Detta för att överbrygga otydligheter i ansvarsfördelning och förväntningar, brister i tillit och okunskap om varandras arbetssätt. Vi ser att en aktiv samverkan inom olika befintliga samarbetsstrukturer kan stärka stödet för utsatta barn och elever både på grupp- och individnivå. I avsnitt 7.5 föreslår vi att statsbidrag ska få lämnas till skolsociala team i syfte att tidigt uppmärksamma våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. I avsnitt 7.6 föreslår vi också att statsbidrag för skolsociala team utvidgas till att omfatta förskolan och att statsbidrag kan lämnas till huvudmän för anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan och anpassade gymnasieskolan. Slutligen föreslår vi att förskolor och skolor ska kunna ta initiativ till en samordnad individuell plan (SIP), se avsnitt 7.8.

6.8.2 Utbildning och undervisning behöver bli prioriterad

Utbildning och undervisning sker inte återkommande

Unga med erfarenhet av hedersrelaterat våld och förtryck berättar att de inte har fått någon utbildning eller undervisning om vad hedersrelaterat våld och förtryck är.[34]

Våra intervjuer bekräftar bilden av att utbildning och undervisning inte sker återkommande, men att ämnet är mer prioriterat bland sko-

[34] Detta gäller även unga som omfattas av läroplansändringen som genomfördes 2022 och som tydliggör kunskapsområdet sexualitet, samtyckte och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck.

lor med en majoritet av elever med utländsk bakgrund. Av rektorernas svar på våra enkäter framgår att 75 procent av grundskolorna respektive 65 procent av gymnasieskolorna inte alls eller i liten utsträckning arbetar med att återkommande utbilda alla elever om hedersrelaterat våld och förtryck. De främsta skälen till att skolorna inte arbetar med att öka elevernas kunskap på området är brist på kunskap, osäkerhet kring hur ämnet ska hanteras och att ämnet inte är prioriterat. Samtidigt är många rektorers bedömning att skolorna har en hög förmåga att nå alla elever med utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck. Av de tillfrågade lärarna bedömer ungefär hälften av svarande i grundskolan och gymnasieskolan att de har låg eller mycket låg kunskap i att utbilda om hedersrelaterat våld och förtryck. Lärarna menar att det främst beror på avsaknad av temat i grundutbildningen och brist på fortbildning.

Vid intervjuer med lärare som undervisar i kunskapsområdet beskriver dessa hur samtal om hedersrelaterat våld och förtryck kan leda till stigmatisering i klassrummet. Lärarna berättar att de känner en oro för att peka ut vissa religioner eller etniciteter och därmed även enskilda elever. Lärarna redogör för situationer där ämnet skapar motsättningar mellan elever och mellan elever och lärare. Det nämns även exempel på lärare som överlåter undervisningen om hedersrelaterat våld och förtryck till andra i lärarkåren eller till elevhälsan.

Av enkäterna framgår också att omkring var femte svarande lärare i grund- och gymnasieskolan uppgett att de inte utbildar eleverna om hedersrelaterat våld och förtryck.

Att hedersrelaterat våld och förtryck inte behandlas återkommande i utbildningen, att lärare inte känner sig bekväma med att undervisa i ämnet och att elever upplever att de inte får utbildning i ämnet överensstämmer med bland annat tidigare granskningar som Skolinspektionen har genomfört.[35]

Många av de intervjuade efterfrågar ett åldersanpassat material att använda i undervisningen. Det handlar om material riktat till yngre målgrupper eftersom många upplever att det är svårt att ta upp frågan i låg- och mellanstadium. Materialet bör utgöra ett stöd i att lägga upp undervisningen på ett sätt som inte ökar motsättningar i klassrummet eller att elever känner sig utpekade. De anpassade skolformerna och specialskolan har behov av undervisningsmaterial som är anpassat till deras målgrupper.

[35] Se avsnitt 6.3.1.

Kvaliteten på undervisningen behöver öka och bli likvärdig

Elever ska få undervisning om sexualitet, samverkan och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck. Att få undervisning inom kunskapsområdet har, enligt vår mening, en allmänpreventiv effekt genom att öka samhällets kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Undervisningen kan också vara avgörande för att öka utsatta elevers kunskap om sina rättigheter och medvetandegöra att de lever i en hederskontext. Den är därför en viktig åtgärd för att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Att utbildning och undervisning om hedersrelaterat våld och förtryck inte bedrivs återkommande på skolor innebär att kunskapen inte blir likvärdig. Detta får negativa effekter för elever som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck och därmed inte får kunskap om sina rättigheter och även för det allmänpreventiva arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Kvaliteten på undervisningen behöver stärkas och bli mer likvärdig. Vi bedömer att detta kan uppnås genom att utöka möjligheten för förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck att ge stöd till andra lärare att undervisa i ämnet och att tillsammans med elevhälsan utbilda annan personal om hedersrelaterat våld och förtryck, se avsnitt 8.5.2 och 7.2.

6.8.3 Personalen behöver få tillgång till kunskap

Behovet av utbildning, stöd och riktlinjer

Av enkätsvaren och intervjuerna framkommer att ökad kunskap är en av de främsta möjliggörarna för ett framgångsrikt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. Behovet av omfattande och kontinuerlig utbildning av all personal i syfte att höja kunskapen om och motverka osäkerhet kring hedersrelaterat våld och förtryck är ett genomgående tema i vår kartläggning. Vi har kategoriserat behoven av ökad kunskap i tre olika områden. Det är för det första att få tillgång till utbildning och fortbildning. För det andra att ha tillgång till stödmaterial och praktiknära personligt stöd. Slutligen framförs behov av att ha tillgång till nationella riktlinjer och vägledningar för att underlätta gränsdragningen mellan hedersrelaterat våld och förtryck och tradition, kultur och

religion. Detta inkluderar gränsdragningar mellan vårdnadshavares berättigade omsorg och kontroll och begränsningar som inkräktar på barnets rättigheter.

Utbildning och fortbildning

Vår kartläggning visar att det finns varierande kunskaper och kompetens i förskolan, skolan och fritidshemmet om hedersrelaterat våld och förtryck. De intervjuade uppger att frågor om våld och hedersrelaterat våld och förtryck inte ingår i grundutbildningen. Det framkommer även att det sällan erbjuds fortbildning om hedersrelaterat våld och förtryck. Även i enkäterna påtalas avsaknaden av temat i grundutbildningen och kontinuerlig fortbildning. Många av de intervjuade berättar också att de har ett intresse för frågorna, men att det inte finns tid att fördjupa sig i området, eller att det inte är prioriterat.

Lärare i fritidshemmet och resurspersonal lyfts fram som särskilt viktiga grupper att ge kompetens och kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Det är yrkeskategorier som har en nära relation till barn och elever och som ofta står i daglig kontakt med vårdnadshavare.

Av enkäterna framgår att 33 procent av de svarande i grundskolan och 26 procent inom gymnasieskolan anser att deras kunskap att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck är låg eller mycket låg. De anger att detta beror på att temat inte ingår i grundutbildningen, avsaknad av tillräcklig fortbildning och att de inte har varit i kontakt med någon som är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck. Den grupp som i stort uppger att de har hög eller mycket hög kunskap i att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck är personal inom elevhälsan. Även resurspersoner uppger i större utsträckning än lärare och lärare i fritidshemmet att de har hög eller mycket hög kunskap.

Av rektorerna i grundskolorna är det 72 procent och i gymnasieskolorna 60 procent som uppger att skolorna i ingen eller i liten utsträckning arbetar med att öka personalens kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Det som framkommer i intervjuerna om att fortbildning i hedersrelaterat våld och förtryck inte sker återkommande stödjer detta resultat.

Stödmaterial och praktiknära stöd

De intervjuade beskriver behov av stödmaterial som underlättar att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. I flera fall nämner förskolor och skolor att de själva eller kommunen har tagit fram ett eget anpassat material eftersom det som finns tillgängligt inte upplevs som tillräckligt. Vi kan dock konstatera att det inte saknas stödmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck. Flera statliga myndigheter har eller har haft i uppdrag att ta fram stödmaterial. En inventering genomförd av Jämställdhetsmyndigheten visar att förskolan och skolan tillhör de målgrupper för vilka det finns mest stödmaterial framtaget.[36]

Enligt vår mening finns det ett glapp mellan det stödmaterial och personliga stöd som finns tillgängligt och det sätt som den når ut i verksamheten. Att stödet inte når ut till verksamheterna kan bero på flera orsaker. Det material som finns är fördelat på flera olika aktörer, vilket kan göra det svårt att hitta. Andra orsaker kan vara att det inte finns kunskap om vilket material som finns att tillgå, brister i implementeringen av tillgängligt material eller att materialet inte är anpassat efter verksamheternas behov.

De förskolor och skolor som vi har besökt efterfrågar främst ett personligt, fysiskt nära och praktiskt utformat stöd. Allra helst vill personalen ha någon person med specialistkunskaper på området som kan kontaktas och ge stöd i konkreta ärenden.

Riktlinjer och vägledning

Det förekommer att personal känner en osäkerhet och tycker att det är svårt att dra gränser mellan vad som är uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck och uttryck som är kopplat till kultur, tradition och religion. Personal uppger att de har en oro för att peka ut vissa grupper eller familjer. Personal upplever även att det är svårt att sätta en gräns mellan vad som får anses vara berättigad omsorg om barnet eller eleven från vårdnadshavares sida och vad som är osund kontroll och begränsningar som har en negativ påverkan på barnets självbestämmande, utveckling och andra rättigheter.

[36] Se avsnitt 3.3.4.

Denna osäkerhet kan sammantaget leda till att personal omedvetet eller medvetet drar sig för att vidta åtgärder i situationer där det finns skäl att agera. Sammantaget riskerar osäkerhet och oro för stigmatisering att leda till passivitet, vilket i sin tur kan innebära att barn och elever som lever i en hederskontext inte upptäcks eller får det skydd och stöd de har rätt till.

Många av de intervjuade framför att de saknar tydliga nationella riktlinjer om vad som ska anses vara hedersrelaterat våld och förtryck och om avvägningarna i förhållande till barnets rätt till religion, kultur och tradition. Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck upplevs som vagt, liksom vad som inryms i begreppet. Det medför att vi har fått del av nästan lika många tolkningar av begreppet som personer vi har intervjuat.

Vi har övervägt att föreslå åtgärder som kan tydliggöra vad som är uttryck för negativ påverkan på barnets självbestämmande, utveckling och andra rättigheter. Vi kan dock konstatera att Jämställdhetsmyndigheten i samverkan med Barnombudsmannen och länsstyrelserna under 2027 och 2028 ska genomföra en informationssatsning om hedersrelaterat våld och förtryck riktad till yrkesverksamma inom bland annat skolan. Vi menar att frågan till viss del omhändertas inom ramen för det uppdraget.[37]

Det behövs ett kunskapslyft av personal

Vi noterar att det vid en del förskolor, skolor och fritidshem finns en bred kunskap i frågan, men att kunskapen och medvetenheten om hedersrelaterat våld och förtryck är betydligt mindre utvecklad vid andra verksamheter. Brist på kunskap hos personal och fördomar kring vad hedersrelaterat våld och förtryck är, innebär en risk att barn och unga i behov av stöd inte blir uppmärksammade. Det innebär att barnets skydd och stöd kan avgöras av vilken kunskap som finns vid den förskola, skola eller fritidshem där barnet är inskrivet.

Grundutbildningen för yrken som arbetar med barn och elever behöver stärkas generellt kring våld och hedersrelaterat våld och förtryck. Vi bedömer därför att kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck bör ingå i fler grundutbildningar för personal som arbetar

[37] Regeringsbeslut 2025-12-18. *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Jämställdhetsmyndigheten.* Dnr A2025/01245 (delvis), A2025/01258.

inom förskolan, skolan och fritidshemmet. Vi föreslår att det ska införas nya examensmål om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer i examensbeskrivningarna för förskollärar-, grundlärar-, ämneslärar- och yrkeslärarexamen. I detta sammanhang ska ”mäns våld mot kvinnor” och ”våld i nära relationer” anses omfatta hedersrelaterat våld och förtryck, se avsnitt 8.2–8.4. När det gäller fortbildning av personal kan kombinationen av särskild förstelärare som, utöver att utbilda elever, kan utbilda annan personal om hedersrelaterat våld och förtryck, se avsnitt 8.5 och länsstyrelsernas stöd till regionala resurscentrum och skolväsendet, se avsnitt 8.6, bidra till ökad kunskap hos personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet.

Samordning och tillgång till praktiknära stöd behöver stärkas

I våra kontakter med förskolor, skolor, fritidshem, socialtjänsten och regionala resurscentrum har betydelsen av vuxna som kan arbeta trygghetsskapande och relationsbyggande i förskole- och skolmiljön framhållits. Det har också framkommit att personal, för att kunna upptäcka och stödja elever som lever i utsatthet, behöver ett praktiknära och personligt stöd i frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. Vi har vidare noterat att det finns ett glapp mellan det stödmaterial som statliga myndigheter och civilsamhället tillhandahåller och implementeringen i den praktiska verksamheten.

I syfte att säkerställa att det metod- och kunskapsstöd som finns tillgängligt kommer till användning i verksamheten och att personal får tillgång till praktiknära stöd, föreslår vi att länsstyrelserna i samverkan med de regionala resurscentrumen ska arbeta med aktiva insatser gentemot skolväsendet. Vi beskriver förslaget i avsnitt 8.6.

6.8.4 Upplevda hinder bör motverkas

Sekretess upplevs som ett hinder

De intervjuade beskriver sekretess som en begränsande faktor för att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. De hinder som redogörs för är skillnader i sekretess inom elevhälsan, mellan elevhälsan och övriga delar av skolan och mellan skolan och socialtjänsten. I det senare fallet gäller det främst möjligheten att få

återkoppling vid en anmälan om oro för att ett barn eller en elev utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. De intervjuade beskriver även ett behov av att få återkoppling av polisen i ärenden som handlar om hedersrelaterat våld och förtryck. I vår enkät anger respondenter från elevhälsan sekretessen mellan skolan och socialtjänsten som det främsta skälet till en bristande samverkan.

Det underliggande behovet är att kunna dela mer information om barn och elever i syfte att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. För skolans del handlar det även om vilka åtgärder som bör vidtas efter en orosanmälan upprättats för att kunna ge stöd till den utsatta eleven inom skolans verksamhet. Sekretessen upplevs inte som ett hinder av alla förskolor och skolor, utan det finns även de som menar att gällande regelverk möjliggör ett väl fungerande samarbete och informationsutbyte.

Att kunna utbyta viss typ av information är en förutsättning för att kunna upptäcka och agera på en misstanke om att barn och elever är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Ofta kan flera anställda på en förskola eller skola sitta på olika pusselbitar som tillsammans kan föranleda en anmälan om oro för ett barn eller en elev. Samtidigt är det viktigt att informationsutbytet personal och verksamheter emellan sker på ett sätt som inte kränker den personliga integriteten. Vi har fått olika bilder av huruvida begränsningarna enligt sekretesslagstiftningen utgör ett hinder för personal att upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck och ge utsatta barn och elever de stöd de har rätt till, eller om det är en fråga om hur lagstiftningen tillämpas. Vi kan dessutom konstatera att ny lagstiftning nyligen trätt i kraft på området. Det finns dock anledning att göra en närmare analys av sekretesslagstiftningen och dess tillämpning vad gäller informationsöverlämning. Vi redogör för denna i avsnitt 10.5.

Kortsiktig finansiering får negativa effekter för kontinuiteten

Skolan finansieras av kommunalskatt och av generella och riktade statsbidrag. Riktade statsbidrag som kan bidra till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck har varierat över tid och har också varit tidsbegränsade. I intervjuerna har framkommit att ansökningarna om riktade statsbidrag medför en ökad administrativ börda för den sökande, vilket gör att huvudmän med liten kapacitet för administra-

tion inte ansöker om medel. Med tidsbegränsade statsbidrag följer även andra utmaningar så som bristande kontinuitet och svårigheter med resursplanering och kompetensförsörjning. Bidrag som löper över ett år tenderar att vara en alltför kort tid för att huvudmän ska ha möjlighet att förbruka medlen. Det finns flera praktiska och strukturella hinder för att enskilda huvudmän ska kunna ta del av vissa statsbidrag, bland annat att upptagningsområdet av barn och elever kan sträcka sig över kommungränser.

De förslag som vi lämnar omfattar i vissa delar riktade statsbidrag eftersom det är den finansieringsmodell som finns att tillgå. Några av dessa förslag finns bland annat i avsnitt 7.8 och 7.9. I detta är taget i beaktande att dessa ska leda till kontinuitet och långsiktighet.

6.8.5 Förslagen förstärker varandra och bör genomföras i sin helhet

Flera av våra förslag är utformade så att de kan genomföras oberoende av varandra. Samtidigt kompletterar de varandra och förstärker varandras effekter. Även om enskilda förslag bedöms bidra till att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet blir den samlade nyttan betydligt större om förslagen genomförs i sin helhet. Tillsammans skapar de en sammanhängande struktur för att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet och ge utsatta barn och elever det skydd och stöd de behöver.

En grundläggande förutsättning för att åtgärder som syftar till att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet ska få avsedd effekt är att personal har tillräcklig kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Våra förslag om ett kunskapslyft, däribland nya examensmål för vissa yrkesgrupper och en särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck, stärker förutsättningarna för att förebygga, upptäcka och agera vid misstanke om utsatthet. Dessa förslag bidrar också till att bygga upp och sprida kompetens inom och mellan verksamheter.

Ökad kunskap behöver kombineras med strukturer som säkerställer att upptäckt utsatthet leder till rätt åtgärder. Förslagen om ett förtydligat uppdrag för elevhälsan, stärkt samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten samt utvecklade förskolesociala och

skolsociala team skapar goda förutsättningar för ett förstärkt individuellt stödsystem – från tidig upptäckt till skydd, stöd och uppföljning. Genom förskolesociala team och skolsociala team som även ska omfatta de anpassade skolformerna, specialskolan och sameskolan förbättras förutsättningarna för en mer likvärdig hantering av hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan och skolan.

För att stödet ska fungera långsiktigt krävs också strukturer utanför den enskilda verksamheten. Länsstyrelsernas samordnande roll genom de regionala resurscentrumen bidrar till att främja samverkan mellan skolväsendet och andra berörda aktörer och göra specialistkompetens och metodstöd tillgängligt i hela landet. Tillsammans med ett förstärkt stöd till civilsamhällets arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck skapas bättre möjligheter att komplettera skolans insatser, ge stöd till utsatta barn och elever samt stärka kompetensen hos personalen.

Förslagen omfattar även åtgärder som stärker styrning, ansvar och uppföljning. Genom att föra in hedersrelaterat våld och förtryck i förskolans läroplan, stärka tillämpningen av uppgiftsskyldigheten och anmälningsskyldigheten samt förbättra förutsättningarna för informationsutbyte förtydligas ansvar. Förslagen kan också leda till mer enhetliga arbetssätt. Detta ökar förutsättningarna för tidiga och likvärdiga insatser i hela landet.

Slutligen ger vi förslag som syftar till att motverka att hedersnormer upprätthålls inom förskolan, skolan och fritidshemmet. Genom förtydliganden i regelverket om kränkande behandling och skärpta villkor för att bedriva pedagogisk omsorg minskar risken för att verksamheter används för att upprätthålla eller legitimera hedersrelaterade normer och begränsningar.

Sammantaget stärker förslagen arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck på flera nivåer samtidigt – genom förstärkt stöd till utsatta barn och elever, ökad kunskap, tydligare ansvar, förbättrad samverkan samt bättre förutsättningar för styrning, uppföljning och tillsyn. Även om enskilda förslag bedöms ge positiva effekter är det samspelet mellan dem som ger den största effekten. Vi bedömer därför att förslagen bör genomföras i sin helhet.

7 Ett stärkt stöd för barn och elever

7.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi förslag som syftar till att barn och elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck ska få ta del av tidiga förebyggande insatser och ett stärkt individuellt stöd. Förslagen ska leda till en utvecklad samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten. Förslagen omfattar även barn och elever som utsätts för negativ social kontroll.

Vi föreslår att elevhälsans uppdrag ska förtydligas så att det framgår att uppdraget omfattas av våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Elevhälsan ska, inom skolans ansvar, uppmärksamma och identifiera tecken på utsatthet och bidra till att nödvändiga åtgärder initieras. Vi föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om elevhälsans uppgifter och arbete, inklusive innehållet i hälsobesök. Vidare föreslår vi att Statens skolverk (Skolverket) och Socialstyrelsen ska få i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa att frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstympning, eller annan negativ social kontroll uppmärksammas och hanteras inom elevhälsans arbete, särskilt i samband med hälsobesök. Uppdraget ska genomföras genom att utfärda föreskrifter eller genom att ta fram kunskapsstöd eller annan nationell vägledning.

Andra förslag är att uppdraget om statsbidrag får lämnas för arbete inom skolsociala team som avser att tidigt uppmärksamma svårigheter i skolsituationen som kan ha samband med våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Det bör även bli möjligt att söka statsbidrag för förskolesociala team för förskolan och skolsociala team för anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, och anpassade gymnasieskolan. Vi föreslår vidare att huvudmannen för förskolan eller skolan ska medverka i arbetet med en så kallad sam-

ordnad individuell plan (SIP) och att huvudmannen också får initiera att behovet av en SIP prövas. Genom förskole- och skolsociala team stärks samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten för tidiga insatser på gruppnivå och genom samordnad individuell plan på individnivå.

Vi föreslår att ökade medel genom statsbidrag ska anslås till civilsamhällets verksamhet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vidare föreslår vi att Jämställdhetsmyndigheten ska få i uppdrag att särskilt prioritera verksamhets- och projektstöd till civilsamhällets samverkan med skolväsendet i syfte att öka och stärka åtgärderna mot hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll.

Genom ett förtydligat uppdrag till elevhälsan, stärkt samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten samt riktade och utökade medel till civilsamhället stärks möjligheterna att genom gemensamma insatser ge barn och elever utsatta för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll ett ökat skydd och stöd.

7.2 Elevhälsans uppdrag ska omfatta hedersrelaterat våld och förtryck

Förslag

Elevhälsans uppdrag ska förtydligas så att det framgår att elevhälsan särskilt ska uppmärksamma och identifiera tecken på att en elev kan vara utsatt för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Elevhälsan ska, inom ramen för skolans ansvar, bidra till att nödvändiga åtgärder initieras.

Bedömning

Förutsättningarna för ett ändamålsenligt och likvärdigt genomförande förbättras om de förslag som lämnats av Elevhälsoutredningen avseende resurser och bemanning genomförs.

7.2.1 Om förslaget

Förslaget innebär att elevhälsans uppdrag enligt skollagen (2010:800) preciseras. Det ska uttryckligen framgå att elevhälsan i sitt arbete särskilt ska uppmärksamma och identifiera tecken på att en elev kan vara utsatt för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Det ska också framgå att elevhälsan, inom ramen för skolans ansvar, ska bidra till att nödvändiga åtgärder initieras när tecken på sådan utsatthet uppmärksammas.

Syftet är att tydliggöra elevhälsans roll i skolans arbete när det finns tecken på utsatthet. Förslaget markerar att frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll utgör en del av elevhälsans uppdrag och ska hanteras inom skolans ordinarie struktur. Det innebär att uppmärksammad oro inte ska stanna vid en enskild iakttagelse utan tas vidare i organisationen för bedömning och ställningstagande.

Förslaget påverkar inte den skyldighet som varje anställd i skolan har att, i enlighet med gällande rätt, självständigt och utan dröjsmål göra en anmälan till socialtjänsten när det finns misstanke om att ett barn far illa.[1] Det innebär att en anmälan inte ska föregås av någon särskild intern beredning eller att ansvaret för att anmäla övergår till elevhälsan.

Förslaget innebär inte att ett nytt materiellt ansvar införs. Elevhälsan har redan i dag ett ansvar att uppmärksamma signaler om att en elev kan fara illa och att bidra med sin kompetens i skolans fortsatta hantering. Genom lagregleringen tydliggörs detta ansvar och ges en tydligare rättslig förankring. Det bedöms skapa kontinuitet, bättre förutsättningar för en mer enhetlig och systematisk tillämpning och minska risken för att hanteringen blir beroende av enskilda medarbetares kunskap eller engagemang. Därigenom förbättras förutsättningarna för att elever som är utsatta eller riskerar att utsättas för våld eller kontroll uppmärksammas i ett tidigt skede och får rätt stöd.

Att elevhälsan ska bidra till att nödvändiga åtgärder initieras innebär att elevhälsan, inom ramen för skolans ansvar, ska verka för att uppmärksammad oro tas vidare och leder till ett ställningstagande om vilka insatser som är aktuella i elevens skolsituation. Det kan handla om stödinsatser, anpassningar eller trygghetsskapande åtgärder inom skolans verksamhet. Åtgärderna hanteras och följs upp inom ramen

[1] 19 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).

för skolans befintliga ansvar och det systematiska kvalitetsarbete som följer av skollagen.

Elevhälsans uppgift är inte att utreda om våld eller annan utsatthet faktiskt förekommer. Sådana utredningar ankommer på socialtjänsten och i förekommande fall andra myndigheter. Elevhälsans roll är i stället att, utifrån sin samlade kompetens, uppmärksamma och identifiera tecken på utsatthet samt att stödja skolans fortsatta hantering inom ramen för dess ansvar.

Genom att bestämmelsen omfattar både hedersrelaterat våld och förtryck och annan negativ social kontroll säkerställs en tidig upptäckt av elever som begränsas genom olika former av kontroll i strid med barnets rättigheter. Detta bidrar till en mer förutsebar och rättssäker hantering av elevers utsatthet.

Elevhälsan har genom sina samlade professioner särskilda förutsättningar att uppmärksamma tecken på utsatthet och att möta elever i situationer där ett första stöd kan behövas. Förslaget tydliggör att elevhälsan utgör en central funktion i skolans arbete i dessa situationer, samtidigt som ansvarsfördelningen inom skolan och i förhållande till andra myndigheter är oförändrad.

7.2.2 Skälen för förslaget

I skolans vardag uppkommer återkommande situationer där tecken på våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll framträder indirekt och fragmentariskt. Det kan handla om förändringar i beteende, oro, begränsningar eller frånvaro som inte omedelbart kan förstås eller värderas av en enskild lärare eller annan personal. Om det saknas tydliga ramar för hur sådana signaler ska fångas upp och tas vidare i skolans organisation finns en risk för att oro stannar vid en individuell iakttagelse, att elevhälsan kopplas in sent eller att ansvarsfördelningen uppfattas som oklar. Detta aktualiserar även rektors ansvar att organisera och leda arbetet vid skolan på ett sådant sätt att elevhälsans kompetens tas till vara och att det finns fungerande rutiner för hur oro för en elev ska hanteras. Oklarheter i ansvarsfördelningen kan i sin tur leda till att nödvändiga åtgärder dröjer eller blir otydliga, särskilt i situationer där sekretess, anmälningsskyldighet och samverkan aktualiseras samtidigt.

En sådan variation i hanteringen är problematisk ur likvärdighetssynpunkt. Enligt skollagen ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet, oavsett var i landet den anordnas.[2] Om arbetssätt och ansvarstolkningar varierar riskerar elevers faktiska tillgång till stöd och skydd att bli beroende av lokala rutiner eller enskilda medarbetares kompetens och engagemang.

Frågan aktualiserar även principen om barnets bästa. Av skollagen följer att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet.[3] I situationer där det finns tecken på våld eller systematisk kontroll är elevens trygghet, hälsa och möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen direkt berörd. Ett otydligt eller varierande ansvar för att uppmärksamma och ta sådana signaler vidare riskerar därför att motverka ett systematiskt och likvärdigt beaktande av barnets bästa.

Det finns kunskapsstöd och vägledningsmaterial från Socialstyrelsen och Skolverket som behandlar skolans och elevhälsans arbete med att uppmärksamma oro för våld, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck.[4] Dessa dokument ger uttryck för tydliga förväntningar på att elevhälsans professioner ska vara aktiva i att identifiera risker, bidra med sin kompetens och stödja skolans fortsatta hantering, inklusive vid behov kontakt med socialtjänsten. Vägledningarna är emellertid inte rättsligt bindande och kan därför inte i sig läggas till grund för bedömningar av om en verksamhet uppfyller de krav som följer av författning. Detta innebär att möjligheterna att inom tillsyn säkerställa en enhetlig tillämpning i dessa delar är begränsade.

Samtidigt är elevhälsans uppdrag i skollagen formulerat på en övergripande nivå, med tyngdpunkt på förebyggande och hälsofrämjande arbete. Det saknas uttryckliga bestämmelser som närmare anger elevhälsans roll i situationer där det finns tecken på våld eller annan allvarlig utsatthet. Det ansvar som i vägledningar och kunskapsstöd beskrivs som centralt för elevhälsan har därmed inte ett tydligt motsvarande stöd i lagtext.

I praktiken innebär detta att elevhälsans professioner ofta behöver ta ställning till frågor om uppmärksammande, intern informationsdelning och samverkan med externa aktörer utan att det är tydligt hur långt uppdraget sträcker sig. Det finns även en risk för att elev-

[2] 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).
[3] 1 kap. 10 § skollagen (2010:800).
[4] Socialstyrelsen och Skolverket (2023). *Vägledning för elevhälsan*.

hälsans roll tolkas olika mellan huvudmän, från ett mer restriktivt synsätt till ett mer långtgående engagemang.

Elevhälsoutredningen[5] har pekat på att otydliga ansvarsförhållanden kan leda till att signaler om utsatthet inte fångas upp i tid eller att ansvar för vidare åtgärder förskjuts mellan olika aktörer. När elevhälsans roll inte är tydligt förankrad i lag kan det även påverka personalens handlingsutrymme och upplevda trygghet i att agera vid oro för ett barn.

Sammantaget finns det ett glapp mellan de förväntningar som i vägledningar och kunskapsstöd ställs på elevhälsans arbete och den uttryckliga regleringen i skollagen. Detta talar för ett behov av att tydligare reglera elevhälsans uppdrag i lag när det gäller att uppmärksamma och hantera oro för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll, i syfte att stärka likvärdighet, rättssäkerhet och tydlighet i tillämpningen. Behovet av tydlighet är särskilt stort i fråga om elevhälsans roll i individärenden.

7.2.3 Varför krävs en uttrycklig reglering i skollagen av ett existerande uppdrag?

Elevhälsan har redan ett ansvar att uppmärksamma signaler om att en elev kan fara illa. Detta följer av såväl förarbetena till skollagen som av hälso- och sjukvårdens regelverk samt av anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen. Nedan beskriver vi varför ett förtydligande ändå är nödvändigt.

Det juridiska behovet av tydlighet

Elevhälsans uppdrag är i skollagen[6] formulerat på en övergripande nivå och betonar i första hand det förebyggande och hälsofrämjande arbetet. Bestämmelsen anger inte närmare hur uppdraget ska förstås i situationer där det finns tecken på våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Detta innebär att det finns ett tolkningsutrymme när det gäller hur långt elevhälsans ansvar sträcker sig i individärenden av detta slag.

[5] När vi fortsättningsvis gör hänvisningar till Elevhälsoutredningen avser vi betänkandet SOU 2025:113 *En förbättrad elevhälsa*.
[6] 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).

En uttrycklig reglering i skollagen stärker den rättsliga förankringen och minskar risken för restriktiva tolkningar där frågor om våld eller kontroll inte beaktas inom ramen för skolans uppdrag.

Praktiska skillnader i tillämpningen

Vår kartläggning visar att elevhälsans arbete med att uppmärksamma och hantera oro för våld och kontroll varierar mellan skolor och huvudmän. Även de enkäter vi genomfört visar på att det är många inom elevhälsan som upplever att verktygen för att stödja elever som lever i en hederskontext är otillräckliga. I vissa verksamheter finns tydliga rutiner, etablerad samverkan med socialtjänsten och en gemensam förståelse för hur sådana situationer ska hanteras. I andra fall är arbetet i hög grad personberoende, där enskilda medarbetares kunskap och engagemang får stor betydelse för om signaler uppmärksammas och förs vidare.

Det förekommer också att elevhälsan kopplas in sent, eller först när problematiken fått tydliga konsekvenser för elevens närvaro eller skolresultat. Sammantaget innebär detta att elevers tillgång till stöd och skydd kan variera beroende på vilken skola de går i och hur verksamheten är organiserad.

Likvärdighet och rättslig effekt

Skollagen bygger på principen om likvärdig utbildning i hela landet. När det gäller frågor om utsatthet hos barn och unga är behovet av likvärdighet särskilt starkt. Att upptäcka och agera vid våld och systematisk kontroll kan vara avgörande för elevens trygghet och möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen.

Genom att tydligt ange i lag att elevhälsan särskilt ska uppmärksamma och identifiera tecken på sådan utsatthet samt bidra till att nödvändiga åtgärder initieras, skapas en gemensam och nationell norm för hur uppdraget ska förstås. Det minskar utrymmet för passivitet, ansvarsförskjutning eller alltför restriktiva tolkningar.

7.2.4 Elevhälsan är en viktig aktör för att upptäcka våld

Elevhälsan har genom sitt uppdrag och sina professioner en särskild ställning i skolan när det gäller att uppmärksamma tecken på att elever kan vara utsatta för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Elevhälsan möter elever i sammanhang som ofta präglas av förtroende och kontinuitet, exempelvis genom hälsobesök och återkommande kontakter inom ramen för elevhälsans medicinska, psykologiska och psykosociala insatser. Vår kartläggning visar att utsatta elever riskerar att inte bli uppmärksammade när personal inom skolan och fritidshemmet saknar kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt vår kartläggning anser dock personal inom elevhälsan att de har en god kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck och dessutom uppmärksammar fler uttrycksformer av densamma bland elever än andra yrkeskategorier inom skolan. Elevhälsan har därför en central roll för att utsatta elever ska få skydd och stöd.

De professioner som ingår i elevhälsan har särskild kompetens att uppmärksamma fysiska, psykiska och psykosociala signaler som kan tyda på utsatthet. Sådana signaler kan vara svåra att identifiera men kan framträda i samtal om hälsa, välbefinnande, relationer eller livssituation. Detta gäller inte minst i situationer där våld eller kontroll utövas inom familjen eller ett vidare nätverk och där eleven kan ha begränsade möjligheter att själv berätta om sin situation.

Enligt Elevhälsoutredningen skapar återkommande och planerade kontakter med elevhälsans medicinska och psykosociala professioner bättre förutsättningar att följa elevers hälsa och livssituation över tid. Detta bedöms öka möjligheterna att tidigt uppmärksamma förändringar, signaler på ohälsa eller andra tecken på utsatthet som annars riskerar att förbli oupptäckta.

Elevhälsans roll som lågtröskelverksamhet innebär att elever både kan bli hänvisade till eller själva ta kontakt med elevhälsan vid oro eller utsatthet. Även detta ger elevhälsan särskilda förutsättningar att tidigt fånga upp signaler om våld och negativ social kontroll och att bidra till att skolan agerar i ett tidigt skede.

Mot denna bakgrund bedömer vi att elevhälsan, genom sina samlade professioner och kontinuerliga kontakter med elever, har en central funktion och särskilda förutsättningar att tidigt uppmärksamma signaler om våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Ett tydligare uppdrag i detta avseende bidrar

till att stärka skolans samlade förmåga att tidigt upptäcka utsatthet och att agera på ett rättssäkert och likvärdigt sätt.

7.2.5 Det förtydligande uppdraget bör regleras inom elevhälsans ansvar

Förslaget innebär att elevhälsans uppdrag förtydligas i skollagen. Vi bedömer att detta är den mest ändamålsenliga och systematiskt riktiga placeringen av regleringen.

För det första ligger uppgiften redan inom ramen för elevhälsans befintliga uppdrag. Elevhälsan ska enligt skollagen arbeta förebyggande och hälsofrämjande samt stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Att uppmärksamma och identifiera tecken på våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll är en del av detta arbete, eftersom sådan utsatthet påverkar elevens hälsa, trygghet och möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen. Förslaget innebär därmed inte att ett nytt uppdrag tillkommer, utan att ett befintligt ansvar tydliggörs.

För det andra säkerställer en reglering inom elevhälsans uppdrag att samtliga skolor omfattas på ett likvärdigt sätt. Elevhälsa ska finnas vid alla skolenheter, vilket innebär att regleringen får ett brett och enhetligt genomslag. En reglering som i stället knyts till särskilda funktioner eller tillfälliga insatser skulle riskera att leda till variationer i tillämpningen.

För det tredje har elevhälsan redan i dag en central funktion i skolans arbete med elevers hälsa och sociala situation, samt i samverkan med andra aktörer. Genom att tydliggöra uppdraget i elevhälsans ansvar klargörs hur denna funktion ska tas i anspråk i situationer som rör allvarlig utsatthet, utan att ansvarsfördelningen i övrigt förändras. Sammantaget talar såväl krav på likvärdighet, som systematiska och praktiska skäl för att regleringen bör placeras inom elevhälsans uppdrag.

Varför ansvaret inte ska ingå i arbetet med kränkande behandling eller förtydligas i rektors ansvar

Det hade varit möjligt att placera en reglering av detta slag i bestämmelserna om rektors ansvar eller inom ramen för 6 kap. skollagen om åtgärder mot kränkande behandling. Vi bedömer dock att en sådan placering inte skulle vara ändamålsenlig.

Rektorn har enligt skollagen ett övergripande ansvar för ledningen och samordningen av verksamheten vid skolenheten.[7] Skolverket och Socialstyrelsen framhåller i den nationella vägledningen för elevhälsan att rektorn har en central roll i att leda, organisera och skapa förutsättningar för ett väl fungerande elevhälsoarbete.

Det övergripande organisatoriska ansvaret innebär emellertid inte att det tydligt framgår vilken funktion inom skolan som särskilt ska uppmärksamma och identifiera tecken på att en elev kan vara utsatt för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. En reglering som enbart knyts till rektors ansvar riskerar därför att bli allmänt hållen och inte ge tillräcklig vägledning om hur arbetet ska bedrivas i praktiken eller vilken funktion som har ett särskilt ansvar för dessa frågor.

Syftet med förslaget är att tydliggöra att elevhälsans tvärprofessionella kompetens ska tas i anspråk när det finns tecken på att en elev kan vara utsatt för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Elevhälsan har genom sina medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska kompetenser särskilda förutsättningar att uppmärksamma och identifiera sådana tecken samt att bidra till att nödvändiga åtgärder initieras inom ramen för skolans ansvar. En placering i bestämmelserna om elevhälsans uppdrag tydliggör därför ansvarsfördelningen bättre än en generell reglering av rektors ansvar och bidrar därigenom till en mer likvärdig tillämpning.

Det är inte heller lämpligt att reglera frågan inom ramen för 6 kap. skollagen. Bestämmelserna i detta kapitel avser kränkande behandling i samband med skolans verksamhet. Den utsatthet som nu är aktuell har i många fall sin grund utanför skolan och utövas ofta av familjemedlemmar eller andra närstående. Även om konsekvenserna kan märkas i skolmiljön är det inte fråga om kränkningar som främst sker i samband med skolans verksamhet. En placering i 6 kap. skollagen skulle därför riskera att ge en missvisande bild av problematiken och

[7] Se bl.a. 2 kap. 9 och 10 §§ skollagen (2010:800) och SOU 2025:113 *En förbättrad elevhälsa.*

begränsa bestämmelsens tillämpningsområde. I de fall det i skolmiljön förekommer att elever utövar kontroll gentemot varandra eller att personal upprätthåller hedersnormer i förhållande till elever, ska detta däremot hanteras som kränkande behandling, om förutsättningarna för det är uppfyllda, se avsnitt 9.2.

Genom att i stället reglera frågan inom elevhälsans uppdrag tydliggörs att det handlar om att uppmärksamma och hantera elevers hälsa, trygghet och livssituation i ett bredare perspektiv, även när orsakerna ligger utanför skolans direkta kontroll.

Det förtydligade uppdraget innebär att elevhälsan ges ett uttryckligt mandat att uppmärksamma och identifiera tecken på utsatthet samt att bidra till att åtgärder initieras inom ramen för skolans ansvar. Detta förändrar inte ansvarsfördelningen utan tydliggör hur elevhälsans kompetens ska tas i anspråk i verksamheten.

7.2.6 Vad innebär förtydligandet av uppdraget?

Elevhälsan ska fungera som ett nav för skolans arbete

Elevhälsan ska fungera som ett nav. Det innebär att den ska utgöra en samlande och strukturerande funktion i skolans hantering av oro för en elev.

Funktionen som nav innebär inte att elevhälsan ensam bär ansvaret för åtgärder eller beslut eller att andra personalgrupper inte ska agera i avvaktan på elevhälsans bedömning. Varje anställd ansvarar för att agera i enlighet med sina skyldigheter enligt gällande regelverk, inklusive att genast göra en anmälan till socialtjänsten vid misstanke om att ett barn far illa.

Elevhälsans roll är i stället att bidra med underlag, bedömningar och förslag till insatser samt att verka för att frågan tas vidare i skolans organisation eller till aktörer utanför skolan, såsom hälso- och sjukvården, när så krävs. Beslut om åtgärder fattas även fortsättningsvis inom ramen för rektors övergripande ansvar för verksamheten.

Elevhälsans förtydligande roll har betydelse mot bakgrund av att vi samtidigt föreslår att uppdraget till länsstyrelsernas samverkan i dessa frågor ska stärkas, se avsnitt 8.6.3. En tydlig intern funktion i skolan är en förutsättning för att externa stödstrukturer ska få genomslag i praktiken. Förslaget bidrar därmed inte enbart till tydlighet i det enskilda ärendet utan även till en mer sammanhållen nationell struktur för kunskapsstöd och samverkan.

Vad innebär att elevhälsan *särskilt* ska *uppmärksamma* och *identifiera* tecken på utsatthet?

Att elevhälsan särskilt ska uppmärksamma och identifiera tecken på att en elev kan vara utsatt för våld, hedersrelaterat våld och förtryck, eller annan negativ social kontroll innebär att elevhälsan aktivt ska vara observant på signaler som kan tyda på sådan utsatthet.

Att uppmärksamma innebär att vara vaksam och reagera på sådana signaler i elevens situation som kan ge anledning till oro. Det kan handla om elevens mående, beteende eller deltagande i utbildningen, liksom uppgifter som framkommer i samtal med eleven eller iakttagelser från skolans personal. Uppmärksammandet kan ske såväl i planerade kontakter, såsom hälsobesök, som i andra sammanhang inom elevhälsans verksamhet.

Att identifiera innebär att, med stöd av elevhälsans samlade kompetens, sätta dessa signaler i ett sammanhang och bedöma om de kan tyda på att eleven kan vara utsatt och i behov av stöd eller skydd. Elevhälsans olika professioner – medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska – kan bidra med olika perspektiv i denna bedömning.

Att uppmärksamma och identifiera tecken på utsatthet innebär inte att elevhälsan ska utreda om våld eller annan utsatthet faktiskt förekommer eller fastställa motiv. Sådana utredningar ankommer på socialtjänsten och vid behov andra myndigheter. Det är tillräckligt att det finns tecken eller omständigheter som ger anledning till oro för att en elev kan vara i behov av skydd eller stöd.

Bedömningen ska göras utifrån elevens situation och med beaktande av att barn och unga inte alltid själva kan eller vill berätta om sin utsatthet. De signaler som uppmärksammas kan därför vara indirekta eller fragmentariska. I sådana situationer behöver skolan, med stöd av elevhälsans kompetens, göra en samlad bedömning av situationen. En sådan bedömning kan innefatta en avvägning av vilka åtgärder som är lämpliga och säkra i det enskilda fallet. Det kan exempelvis gälla om och hur kontakt med vårdnadshavare bör tas, om det finns skäl att göra en anmälan till socialtjänsten samt hur allvarlig och akut situationen framstår. Bedömningen ska göras med beaktande av att vissa åtgärder, såsom kontakt med vårdnadshavare, i vissa fall kan innebära en risk för eleven. Detta gäller särskilt vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck eller annan form av systematisk kon-

troll som utövas av vårdnadshavare. Det är inte fråga om en utredning i socialtjänstlagens mening. Bedömningen syftar i stället till att avgöra hur skolan ska agera inom ramen för sitt ansvar och säkerställa att elevens behov av stöd och skydd tillgodoses.

Elevhälsan ska inom ramen för skolans ansvar *initiera nödvändiga åtgärder*

Förslaget innebär att elevhälsans uppdrag inte enbart omfattar att uppmärksamma och identifiera tecken på utsatthet, utan även att – inom ramen för skolans ansvar – bidra till att nödvändiga åtgärder initieras. Tillägget syftar till att tydliggöra elevhälsans roll när oro för en elev uppstår.

Att bidra till att åtgärder initieras innebär att elevhälsan ska verka för att frågan tas vidare i skolans organisation och inte stannar vid en individuell iakttagelse. Elevhälsan ska, med sin tvärprofessionella kompetens, medverka i bedömningen av elevens situation och bidra till att rektor eller annan ansvarig funktion får ett tillräckligt underlag för att ta ställning till vilka åtgärder som kan vara aktuella inom skolans verksamhet. Detta påverkar inte den enskilde medarbetarens personliga skyldighet att genast göra en anmälan till socialtjänsten vid misstanke om att ett barn far illa. En sådan anmälan ska göras utan dröjsmål och får inte avvakta en intern beredning eller en samlad bedömning inom elevhälsan.

Elevhälsans medverkan i bedömningen syftar i stället till att stödja skolans fortsatta hantering av elevens situation och, när det är aktuellt, komplettera och följa upp åtgärder inom skolans ansvar.

Bestämmelsen innebär inte att elevhälsan ges ett självständigt beslutsmandat eller ett verkställighetsansvar. Beslut om åtgärder inom skolans verksamhet fattas även fortsättningsvis inom ramen för den ansvarsfördelning som följer av skollagen och under rektorns ledning av verksamheten.

Vilka åtgärder som kan vara aktuella beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan handla om pedagogiska eller organisatoriska insatser, trygghetsskapande åtgärder eller andra stödinsatser i skolsituationen. Det kan exempelvis röra sig om anpassningar av elevens skolgång, stödjande samtal inom elevhälsan, planering för elevens trygghet och säkerhet i skolmiljön, åtgärder för att möjliggöra delta-

gande i undervisning och skolaktiviteter eller samordning av skolans fortsatta arbete kring eleven.

Att initiera nödvändiga åtgärder kan även innebära att elevhälsan, när det är motiverat och förenligt med gällande regelverk, uppmärksammar behovet av samverkan med andra aktörer, såsom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården, och verkar för att sådan kontakt tas. I vissa fall kan det aktualisera behovet av en samordnad individuell plan enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, se avsnitt 7.8. Samverkan och informationsdelning ska alltid ske i enlighet med gällande sekretessbestämmelser. Förslaget innebär inte någon utvidgning av möjligheten att lämna ut uppgifter, utan ska tillämpas inom ramen för befintlig reglering.

Genom förtydligandet klargörs att elevhälsan ska bidra till att uppmärksammad oro leder till en strukturerad och rättssäker hantering.

Vad avses med *inom ramen för skolans ansvar*

Formuleringen att elevhälsan ska bidra till att nödvändiga åtgärder initieras inom ramen för skolans ansvar är en medveten avgränsning. Den tydliggör att förslaget inte innebär att skolan eller elevhälsan ges ett generellt ansvar för elevens livssituation i stort eller att ansvar flyttas från andra aktörer.

Skolans ansvar regleras i skollagen och avser utbildningen, elevernas trygghet och studiero samt att ge stöd så att elever kan utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål. I detta ligger ett ansvar att agera när förhållanden påverkar eller riskerar att påverka elevens möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen eller att vistas i en trygg skolmiljö. Skolan ska dock inte överta uppgifter som åvilar socialtjänsten, hälso- och sjukvården eller rättsväsendet.

När elevhälsan uppmärksammar tecken på utsatthet ska den därför bedöma hur situationen påverkar elevens skolsituation. Det kan exempelvis handla om frånvaro, begränsat deltagande i undervisning eller skolaktiviteter, oro eller rädsla som påverkar elevens koncentration och lärande eller behov av särskilda trygghetsskapande insatser i skolmiljön.

I situationer där det finns misstanke om att ett barn far illa aktualiseras anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen. Skolan fullgör då sitt ansvar genom att anmäla och vid behov samverka, medan

det är socialtjänsten som ansvarar för eventuella skydds- eller vård-insatser.

Samtidigt är skolans ansvar inte begränsat till undervisning eller till att göra en anmälan. Även i situationer där det ännu inte finns tillräckligt underlag för en orosanmälan, eller där frågan om anmälan behöver övervägas, ska skolan uppmärksamma elevens situation och vidta åtgärder inom ramen för sitt uppdrag. Det kan exempelvis handla om att erbjuda stöd genom elevhälsan, anpassa skolmiljön, föra samtal med eleven och vid behov initiera samverkan med andra aktörer.

Avgränsningen tydliggör därmed inte något utrymme där skolan saknar ansvar, utan klargör att olika åtgärder aktualiseras beroende på situationens allvar och karaktär. Syftet är att motverka ansvarsglidning och säkerställa en tydlig ansvarsfördelning mellan skolan och andra aktörer.

Genom att knyta bestämmelsen till skolans ansvar säkerställs att regleringen är proportionerlig och förenlig med skollagens struktur. Förtydligandet innebär således en precisering av hur det befintliga uppdraget ska förstås, inte en materiell utvidgning av skolans eller elevhälsans ansvar.

Elevhälsan ska följa upp insatser som initieras

När elevhälsan har bidragit till att nödvändiga åtgärder initieras är det en del av uppdraget att även medverka i uppföljningen av dessa insatser. Uppföljning är redan en integrerad del av elevhälsans arbete på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och följer av skolans ansvar att systematiskt planera, genomföra och utvärdera verksamheten.

Att följa upp insatser innebär att bedöma hur de åtgärder som vidtagits påverkar elevens skolsituation. Det kan exempelvis handla om att följa utvecklingen av elevens skolresultat, närvaro, trygghet, delaktighet eller mående i relation till utbildningen. Uppföljningen ger underlag för att vid behov justera eller komplettera insatserna inom skolans ansvar.

I situationer som rör våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll kan behovet av uppföljning vara särskilt tydligt, eftersom elevens situation kan förändras över tid och påverkas av faktorer både i och utanför skolan. Elevhälsans tvärprofessionella

kompetens är central för att bedöma hur insatserna fungerar och om ytterligare åtgärder behöver övervägas.

Det föreslagna förtydligandet innebär dock inte att en ny eller särskild uppföljningsskyldighet införs. Uppföljning är redan en del av elevhälsans och skolans befintliga ansvar enligt skollagen. Förslaget tydliggör i stället att även åtgärder som initieras med anledning av oro för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll ska hanteras inom denna befintliga struktur. Detta ligger i linje med skolans ansvar att systematiskt planera, följa upp och utveckla verksamheten.

7.2.7 Skäl för bedömningen om resursförstärkningar m.m.

Förslaget innebär ett förtydligande av elevhälsans uppdrag och syftar till att skapa större likvärdighet i tillämpningen. Hur väl förtydligandet får genomslag i praktiken påverkas emellertid av de organisatoriska och resursmässiga förutsättningarna i elevhälsan. Förstärkta resurser och en mer enhetlig bemanning bedöms kunna bidra till att elevhälsans uppdrag genomförs mer effektivt och göra skyddet för barn som utsätts för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll mer likvärdigt i hela landet.

Elevhälsoutredningen har pekat på att tillgången till elevhälsans kompetenser och bemanning varierar mellan huvudmän. Elevhälsoutredningens förslag, om de genomförs, skulle innebära en ambitionshöjning för elevhälsans verksamhet. Det gäller särskilt förslagen som rör ökade resurser och bemanning. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Vårt förslag är därför utformat fristående från dessa överväganden. Oberoende av Elevhälsoutredningens förslag finns det behov av att tydliggöra elevhälsans uppdrag i skollagen, särskilt i situationer som rör allvarlig utsatthet hos barn och elever.

7.3 Bemyndigande att meddela föreskrifter om elevhälsan

Förslag

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om elevhälsans uppgifter och arbete. I skolförordningen ska det införas en bestämmelse som ger Skolverket rätt att meddela kompletterande föreskrifter om elevhälsans uppgifter och arbete.

Bedömning

Det finns inte behov av något ytterligare bemyndigande för Socialstyrelsen. När det gäller medicinska frågor inom elevhälsans verksamhet finns redan bemyndiganden som möjliggör normgivning inom Socialstyrelsens ansvarsområde.

7.3.1 Skälen för förslaget

Elevhälsans uppdrag är reglerat i skollagen på en övergripande nivå. Bestämmelserna anger verksamhetens inriktning och grundläggande uppgifter, men innehåller endast i begränsad utsträckning närmare reglering av hur uppdraget ska genomföras i praktiken. Samtidigt visar vår kartläggning att tillämpningen varierar mellan huvudmän och att det i vissa delar finns behov av ökad tydlighet och en mer enhetlig tillämpning.

Ett bemyndigande att meddela föreskrifter om elevhälsan har tidigare föreslagits av Elevhälsoutredningen. De grundläggande ramarna för elevhälsans uppdrag bör även fortsättningsvis regleras i lag. Samtidigt finns det frågor om elevhälsans uppgifter och arbete som är av sådan karaktär att de kan behöva preciseras eller anpassas över tid. Ett bemyndigande innebär att sådana frågor, när behov uppkommer, kan regleras genom föreskrifter utan att lagstiftningen behöver ändras. Det skapar förutsättningar för en mer flexibel och ändamålsenlig normgivning samtidigt som de grundläggande principerna även fortsättningsvis beslutas av riksdagen. Ett bemyndigande skapar förutsättningar för en mer enhetlig och långsiktigt hållbar reglering av frågor

som rör elevhälsans verksamhet och möjliggör att regleringen kan utvecklas och anpassas över tid.

Bemyndigandet innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om elevhälsans uppgifter och arbete. Det möjliggör en mer ändamålsenlig och enhetlig reglering av sådana frågor som kan behöva preciseras över tid, exempelvis i fråga om arbetssätt, samverkan, dokumentation, uppföljning eller andra delar av verksamheten där det finns behov av förtydliganden. I andra delar kan nationell styrning även fortsättningsvis ske genom allmänna råd, vägledningar eller kunskapsstöd.

Bemyndigandet kan exempelvis användas för att meddela föreskrifter om elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete, elevhälsans arbete på individ-, grupp- och skolenhetsnivå samt samverkan med lärare, övrig personal, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det kan även användas för att meddela närmare föreskrifter om elevhälsans arbete med att uppmärksamma och hantera våld, hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstympning, eller annan negativ social kontroll. Sådana föreskrifter kan bidra till att tydliggöra hur dessa frågor ska hanteras inom elevhälsans verksamhet och främja en mer likvärdig tillämpning i hela landet.

Bemyndigandet kan även användas för att meddela föreskrifter om genomförandet av hälsobesök. Hälsobesöken utgör en central del av elevhälsans verksamhet och kan ge förutsättningar att uppmärksamma elevers hälsa, livssituation och eventuella utsatthet. Det kan därför finnas behov av en mer enhetlig nationell reglering av hur sådana besök ska genomföras och vilka frågor som bör uppmärksammas inom ramen för elevhälsans uppdrag.

Behovet av att kunna meddela sådana föreskrifter aktualiseras inte minst i frågor som rör uppmärksammande av elevers utsatthet, där det kan finnas behov av att tydliggöra relationen till andra regelverk, såsom anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen och gällande sekretessbestämmelser.

Bemyndigandet innebär inte att elevhälsans grundläggande uppdrag förändras eller att nya materiella skyldigheter införs. Det syftar i stället till att möjliggöra närmare preciseringar av hur uppdraget ska genomföras i praktiken och därigenom bidra till en mer likvärdig, rättssäker och ändamålsenlig tillämpning av bestämmelserna om elevhälsan.

Genom bemyndigandet ges regeringen möjlighet att meddela närmare föreskrifter om elevhälsans uppgifter och arbete eller att genom

förordning överlåta sådan normgivning till Skolverket. När det gäller de medicinska delarna inom elevhälsans verksamhet finns redan bemyndiganden som möjliggör normgivning inom Socialstyrelsens ansvarsområde. Det finns inte behov av något ytterligare bemyndigande för Socialstyrelsen.

7.4 Uppdrag att säkerställa att frågor om hedersrelaterat våld och förtryck ställs vid hälsobesök

Förslag

Skolverket och Socialstyrelsen ges i uppdrag att, inom ramen för sina respektive ansvarsområden och i samverkan, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstympning, eller annan negativ social kontroll uppmärksammas och hanteras inom elevhälsans arbete, särskilt i samband med hälsobesök. Uppdraget ska genomföras genom utfärdande av föreskrifter eller framtagande av kunskapsstöd eller annan nationell vägledning.

7.4.1 Närmare om förslaget

Genom att ge Skolverket och Socialstyrelsen ett gemensamt uppdrag att analysera och vidta nödvändiga åtgärder skapas bättre förutsättningar för en likvärdig och systematisk hantering i hela landet i syfte att upptäcka fler elever som är utsatta för bland annat hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdraget ger även utrymme att beakta pågående utvecklingsarbete, såsom de överväganden som görs i samband med Elevhälsoutredningens förslag, och att anpassa åtgärderna till hur elevhälsans arbete kommer att regleras framöver.

Förslaget ska ses tillsammans med förslaget om ett förtydligat uppdrag för elevhälsan och det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om elevhälsans arbete och innehållet i hälsobesök, se avsnitt 7.3. Genom lagregleringen tydliggörs elevhälsans ansvar. Genom bemyndigandet skapas möjlighet att meddela närmare föreskrifter. Det aktuella uppdraget syftar till att säkerställa att det tas

fram nationell styrning och stöd, exempelvis genom föreskrifter, kunskapsstöd eller andra nationella vägledningar.

7.4.2 Skälen för förslaget

Vår kartläggning visar att det i dag finns betydande variationer i hur frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstympning, eller annan negativ social kontroll uppmärksammas och hanteras inom elevhälsan. I vissa verksamheter finns etablerade arbetssätt och rutiner för att ställa frågor och följa upp oro, medan hanteringen i andra fall i hög grad är beroende av enskilda medarbetares kunskap, erfarenhet och initiativ. Detta gäller till exempel om våld och kontroll, och i synnerhet frågor om könsstympning där det ofta saknas gemensamma strukturer för hur oro ska uppmärksammas och hanteras. Våra intervjuer med unga visar också att många upplever att de inte fått frågor och tillfälle att berätta för vuxna om vad de är utsatta för.

Vår kartläggning visar även att skolors elevhälsa ofta saknar en rutin att ställa frågor om utsatthet för våld och hedersrelaterat våld och förtryck. Avsaknaden av strukturerade arbetssätt innebär att tecken på elevers utsatthet riskerar att förbli oupptäckta. Forskning och erfarenheter från hälso- och sjukvården visar att våldsutsatthet sällan framkommer spontant utan i regel behöver efterfrågas genom strukturerade frågor. Studier visar att införandet av rutinmässiga frågor om våld i nära relationer leder till en ökad identifiering av utsatta individer.[8] Motsvarande erfarenheter finns i arbetet mot könsstympning, där fall i högre grad uppmärksammas i verksamheter där frågor ställs systematiskt.[9]

Könsstympning är en allvarlig kränkning som medför ett stort lidande. Erfarenheter från kommunala kartläggningar visar att förekomsten av könsstympning i vissa fall kan vara större än vad som tidigare varit känt. Exempelvis har en kartläggning i Västerås visat att fler än förväntat varit utsatta, vilket tydliggör att frånvaron av systematiska frågor kan leda till en underskattning av problemets omfatt-

[8] World Health Organization (2013). *Responding to intimate partner violence and sexual violence against women: WHO clinical and policy guidelines*, se även Nationellt centrum för kvinnofrid, kunskapsunderlag om våld i nära relationer.
[9] UNICEF och UNFPA, gemensamma rapporter om könsstympning, bl.a. (2016). *Female Genital Mutilation: A global concern* (och senare uppdateringar).

ning.[10] Samtidigt är könsstympning och andra former av hedersrelaterat våld och förtryck ofta förenade med tystnad, kontroll och rädsla, vilket ytterligare understryker behovet av ett aktivt och strukturerat uppmärksammande.

Samtidigt saknas i dag en tillräckligt tydlig och enhetlig nationell styrning av hur och i vilka sammanhang sådana frågor ska ställas inom elevhälsans verksamhet. Den nuvarande regleringen kompletteras i stor utsträckning av vägledningar och lokala rutiner, vilket innebär att arbetssätten varierar mellan huvudmän och skolor.

Inom såväl barnhälsovården som elevhälsan finns nationella kunskapsstöd, handböcker och rekommendationer som ger vägledning för hälsobesök och hälsosamtal. Dessa är dock inte rättsligt bindande och lämnar ett visst utrymme för lokala anpassningar. Elevhälsoutredningen har föreslagit att hälsobesök inom elevhälsans medicinska insats ska genomföras mer systematiskt och i större utsträckning än i dag, bland annat genom att det görs obligatoriskt för skolan att erbjuda hälsobesök med vissa intervall. Elevhälsoutredningen har också föreslagit att hälsobesök ska genomföras mer strukturerat och att vårdnadshavare i större utsträckning ska bjudas in till vissa hälsobesök. Detta kan bidra till ökad delaktighet och samverkan kring barnets hälsa. Frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll kan dock i vissa situationer vara svåra för elever att berätta om i närvaro av vårdnadshavare. Det är därför viktigt att elevhälsan inom ramen för sitt professionella ansvar ges möjlighet att bedöma i vilka delar av arbetet och under vilka former sådana frågor bör ställas.

Inom barnhälsovården finns redan ett etablerat barnhälsoprogram med tydligt innehåll för hälsobesök, medan motsvarande struktur i elevhälsan i dag är mindre enhetlig. Det pågår dock ett utvecklingsarbete av ett mer sammanhållet nationellt hälsoprogram för barn och unga under ledning av Socialstyrelsen, där även elevhälsan kan komma att omfattas. Hur detta arbete kommer att utformas och vilken grad av normering som kan bli aktuell är ännu inte fastlagt.

Sammantaget visar detta att det finns ett behov av att stärka den nationella styrningen av elevhälsans arbete, särskilt när det gäller att uppmärksamma och hantera hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstympning.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det i nuläget inte är ändamålsenligt att närmare ange i vilken form styrningen bör utformas. Det

[10] Kartläggning av könsstympning i Västerås kommun, se kommunens rapport/publicerade underlag.

bör i stället ankomma på berörda myndigheter att, inom ramen för uppdraget och med beaktande av det pågående utvecklingsarbetet, analysera och ta ställning till vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga.

Vi bedömer att ett uppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen att analysera och vidta nödvändiga åtgärder är en ändamålsenlig väg för att säkerställa att frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstympning, eller annan negativ social kontroll uppmärksammas och hanteras inom elevhälsans arbete, särskilt i samband med hälsobesök. Uppdraget bör utformas så att det kan samspela med det pågående arbetet med ett nationellt hälsoprogram för barn och unga samt de överväganden som görs med anledning av Elevhälsoutredningens förslag.

7.5 Utvidgat och förtydligat tillämpningsområde för statsbidraget för skolsociala team i fråga om bland annat hedersrelaterat våld och förtryck

Förslag

Förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team ska ändras så att statsbidrag även får lämnas för arbete inom skolsociala team som avser att tidigt uppmärksamma svårigheter i skolsituationen som kan ha samband med våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Detta gäller även i de fall där svårigheterna inte tar sig uttryck i skolfrånvaro eller skolavbrott.

Bedömning

Regeringen bör följa hur statsbidraget för skolsociala team tillämpas och vid behov överväga ytterligare förtydliganden i syfte att minska tolkningsutrymmet och främja en mer likvärdig tillämpning.

För att möjliggöra ett långsiktigt och kontinuerligt arbete inom skolsociala team bör statsbidraget kunna lämnas som flerårigt. En sådan finansiering bedöms ge bättre förutsättningar för planering, kontinuitet och varaktig samverkan mellan skola, socialtjänst och andra berörda aktörer.

7.5.1 Om förslaget

Genom ändringen klargörs att statsbidraget för skolsociala team även får användas för arbete som avser att tidigt uppmärksamma svårigheter i skolsituationen som kan ha samband med våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Detta innebär en utvidgning av statsbidragets tillämpningsområde i förhållande till nuvarande tillämpning, som i praktiken ofta varit inriktad på problematisk skolfrånvaro.

Skolsociala team är inte en lagreglerad verksamhet, utan en form för organiserad samverkan mellan skolan och socialtjänsten som huvudmän kan utforma utifrån lokala behov och förutsättningar. Sådan samverkan kan bedrivas både med och utan statlig finansiering. Förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team reglerar inte verksamheten som sådan, utan endast under vilka förutsättningar statsbidrag får lämnas.

Skolsociala team som inte får statlig finansiering påverkas inte av förslaget. Huvudmännen har även fortsättningsvis möjlighet att organisera och använda skolsociala team för olika ändamål inom ramen för sina respektive uppdrag. Förslaget syftar i stället till att tydliggöra att även arbete som rör våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll omfattas av statsbidragets tillämpningsområde och kan därmed finansieras med statsbidraget. Genom denna ändring i förordningen skapas bättre förutsättningar för en enhetlig och förutsebar tillämpning av statsbidraget.

Förslaget syftar också till att minska den osäkerhet som i dag finns kring i vilka situationer statsbidraget får användas, särskilt i ärenden som rör mer komplexa former av utsatthet där problematiken inte primärt tar sig uttryck i skolfrånvaro. Denna osäkerhet kan i praktiken ha lett till att tillämpningen varierar mellan huvudmän och att vissa typer av ärenden, särskilt sådana som rör mer subtila former av utsatthet, inte alltid omfattas. Genom ändringen tydliggörs att statsbidraget kan användas i ett tidigare skede och i ett bredare spektrum av elevärenden än vad som i dag ofta anses omfattas.

För att förtydliga användningen av statsbidraget är vår bedömning att anslaget för statsbidraget bör förstärkas. Därutöver bedömer vi att statsbidraget bör kunna lämnas som flerårigt, i syfte att skapa långsiktiga och stabila förutsättningar för samverkan mellan skolan och socialtjänsten. Förslaget innebär inte någon förändring av ansvars-

fördelningen mellan skolan och socialtjänsten. Skolans ansvar att uppmärksamma elever i behov av stöd och socialtjänstens ansvar att utreda och besluta om insatser kvarstår oförändrat.

7.5.2 Skälen för förslaget

Förslagets inriktning och avgränsning

Förslaget syftar till att förtydliga och utvidga statsbidragets tillämpningsområde. Med svårigheter i skolsituationen avses sådana förhållanden som påverkar elevens möjligheter att delta i utbildningen eller tillgodogöra sig undervisningen. Det kan innefatta såväl pedagogiska som sociala och psykosociala faktorer. Detta innebär att även svårigheter som inte tar sig uttryck i skolfrånvaro, men som påverkar elevens deltagande eller välbefinnande, ska omfattas av statsbidraget.

Förslaget innebär inte någon förändring av ansvarsfördelningen mellan skolan och socialtjänsten. Det innebär inte heller att skolsociala team ska hantera eller utreda allvarlig utsatthet, såsom våld eller hedersrelaterat våld och förtryck. Sådana situationer kan däremot utgöra en del av den problembild som motiverar samverkan i ett skolsocialt team med socialtjänsten. Skolsociala team kan bidra till att uppmärksamma signaler på utsatthet, skapa en samlad bild av elevens situation och underlätta en tidig och samordnad kontakt med socialtjänsten. Situationer som rör våld eller hedersrelaterad problematik kan därmed utgöra en del av den problembild som motiverar samverkan inom ramen för ett skolsocialt team.

Syftet är således att klargöra att även svårigheter i skolsituationen som har samband med våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll omfattas av statsbidragets tillämpningsområde, och därigenom bidra till en mer enhetlig tillämpning. Regeringen har även gett Skolverket och Socialstyrelsen i uppdrag att stödja, kartlägga och följa upp skolsociala team med särskilt fokus på det arbete som bedrivs av skolhuvudmän och socialtjänsten avseende elever med hög skolfrånvaro och elever i särskilt utsatta situationer, exempelvis elever som har utsatts för eller riskerar att utsättas för någon form av våld. Vårt förslag ligger väl i linje med detta uppdrag genom att tydliggöra att statsbidraget även omfattar arbete som avser

svårigheter i skolsituationen med samband med våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll.[11]

Skolans roll i att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck och annan utsatthet

Skolan ska säkerställa en trygg skolmiljö och ge elever den ledning och stimulans som behövs för deras utveckling och lärande. Utsatthet i form av våld eller kontroll kan få konsekvenser för skolgången även när det inte tar sig uttryck i frånvaro eller disciplinära svårigheter. Utsatthet kan visa sig i form av begränsningar i deltagande, oro eller psykisk press, snarare än öppna berättelser eller tydliga tecken på våld. Skolan når i princip alla barn och unga och är därför ofta den aktör som först kan uppmärksamma att ett barn befinner sig i en utsatt situation. Därför krävs att skolans ansvar och möjlighet att upptäcka utsatthet är tydlig och att det finns en fungerande samverkan mellan skolan och socialtjänsten.

Socialtjänsten är en viktig aktör för tidiga insatser

Socialtjänsten har en central och särskild roll i arbetet med barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Sådan problematik kännetecknas ofta av komplexa familje- och nätverksstrukturer där flera personer kan vara involverade i att utöva kontroll, begränsningar, hot eller våld. I dessa situationer krävs insatser som tar hänsyn till barnets hela livssituation och som kan omfatta såväl skydd som stöd och långsiktiga åtgärder.

Enligt socialtjänstlagen (2025:400) har socialtjänsten det lagstadgade ansvaret att utreda barns behov av skydd och stöd samt att besluta om och genomföra nödvändiga insatser när barn riskerar att fara illa. Detta ansvar omfattar även ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck, där riskbedömningar och skyddsöverväganden ofta är särskilt komplexa. Socialtjänsten har, till skillnad från andra aktörer, möjlighet att vidta åtgärder som riktar sig till både barnet och familjen samt att samordna stöd från flera verksamheter.

[11] Regeringsbeslut 2025-12-18. *Uppdrag till Socialstyrelsen och Statens skolverk att fortsatt stödja, kartlägga och följa upp skolsociala team*. Dnr S2025/02169.

Hedersrelaterat våld och förtryck är inte alltid synligt genom akuta händelser eller tydliga brottsliga handlingar, utan kan bestå av långvariga begränsningar, psykisk press eller hot om sanktioner. I sådana fall är socialtjänstens möjligheter att göra samlade bedömningar av risker och behov samt att vidta förebyggande åtgärder av särskild betydelse. Socialtjänsten har därmed ett avgörande ansvar för att säkerställa att barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck får ett adekvat skydd och stöd.

Utsatthet med kopplingar till skolfrånvaro – situationer som redan omfattas av statsbidragets tillämpningsområde

Forskning och rapporter visar att skolfrånvaro kan vara en konsekvens av olika former av utsatthet i barns och ungas livssituation.[12] I studier om våld i nära relationer och annan allvarlig utsatthet framkommer att elever som lever med våld, kontroll eller hot i hemmet löper en ökad risk för psykisk ohälsa, koncentrationssvårigheter och svårigheter att delta i skolans verksamhet. Skolfrånvaro kan i vissa fall vara en konsekvens av utsattheten och ett sätt att hantera rädsla, stress eller begränsningar i vardagen.[13]

När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck framträder ett liknande mönster, även om forskningen på området ofta är kvalitativ och kontextuell snarare än kvantitativ. Studier som fokuserar på skolans arbete med hedersrelaterade frågor visar att elever i hederskontext kan möta särskilda begränsningar som påverkar skolgången, exempelvis restriktioner kring deltagande i specifika undervisningsmoment såsom simning och studieresor eller sociala aktiviteter. Sådana begränsningar kan leda till återkommande frånvaro, anpassad undervisning eller i vissa fall avbruten skolgång.[14]

Av vår enkät framkommer att personal som arbetar inom elevhälsan är den yrkesgrupp som oftast misstänker att en elev begränsas genom uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck. Av de som arbetar inom elevhälsan och som besvarat enkäten för grund- och gymnasieskolan uppger 49 respektive 68 procent att de misstänkt

[12] Se t.ex. Skolverket och Socialstyrelsen (2025). *I gränslandet mellan skolan och socialtjänsten*.
[13] Socialstyrelsen (2026). *Barn och unga som riskerar att fara illa*. https://kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/barn-och-unga/vagledning-for-elevhalsa/stodja-elever/barn-och-unga-som-riskerar-att-fara-illa/. (Hämtat 2026-06-25.)
[14] Ungdomsstyrelsen (2009). *Gift mot sin vilja*. Skrift 2009:5. Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, olika rapporter om skolans roll.

minst en uttrycksform under det senaste året. Vanliga uttrycksformer är att eleven inte får klä sig som den vill, att eleven kontrolleras i skolan eller inte får delta i vissa aktiviteter. I gymnasieskolan är vanliga uttrycksformer också att eleven inte får umgås med någon av motsatt kön och att viss könsidentitet/sexuell läggning inte accepteras. Avsnitt 4.5.4 redogör för förekomsten av misstankar av begränsningar.

Flera studier och examensarbeten om skolan och socialt arbete pekar på att hedersrelaterat våld och förtryck ofta tar sig indirekta uttryck i skolmiljön. Skolpersonal beskriver svårigheter att tolka signaler eftersom problemen sällan yttrar sig genom öppna berättelser om våld, utan snarare genom förändrat beteende, oro, nedstämdhet eller tillbakadragande. I dessa sammanhang kan skolfrånvaro eller minskat deltagande i undervisningen bli en synlig indikator på att eleven befinner sig i en utsatt situation.[15] Samma observationer har gjorts i vår egen kartläggning.

Även om det saknas omfattande registerbaserad forskning som specifikt kvantifierar sambandet mellan hedersrelaterat våld och skolfrånvaro, finns ett tydligt stöd i forskningen om våldsutsatthet generellt. Internationella studier visar att elever som utsätts för våld i familjen eller i nära relationer har en signifikant högre risk för skolfrånvaro och sämre skolprestationer jämfört med andra elever.[16] Dessa resultat bedömer vi vara relevanta även för elever som lever i hedersrelaterade sammanhang, där kontroll, hot och våld kan förekomma som en del av vardagen.

Rapporter från Skolverket och andra myndigheter har uppmärksammat skolans centrala roll i att identifiera och hantera hedersrelaterat våld och förtryck. Skolverket har i flera uppdrag betonat att skolan ofta är den samhällsaktör som har mest kontinuerlig kontakt med barn och unga, och att begränsningar kopplade till hedersnormer kan påverka elevers närvaro, trygghet och möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen.[17] Detta ligger till grund för bedömningen att skolfrånvaro i vissa fall bör förstås som en möjlig varningssignal för hedersrelaterad problematik.

---

[15] Eldh Eliasson, A. och Wojén Qvick, F., *Hedersrelaterat våld och förtryck – skolkuratorers upplevelser*, DiVA.
[16] Cheung, W.W. m.fl., *Association between exposure to violence and student absenteeism*, internationell peer review-studie.
[17] Skolverket (2026). *Motverka hedersrelaterat våld och förtryck i skolan*. https://www.skolverket.se/larande-och-trygghet/trygghet-vardegrund-och-arbetsmiljo/brottsforebyggande-arbete/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/motverka-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-i-skolan. (Hämtat 2026-06-29.)

Samtidigt visar både forskning och erfarenheter från verksamheten att hedersrelaterat våld och förtryck inte alltid tar sig uttryck i skolfrånvaro. Elever kan upprätthålla regelbunden närvaro och samtidigt leva i en situation som präglas av kontroll, psykisk press eller begränsningar. I dessa fall kan utsattheten i stället komma till uttryck genom mer subtila signaler i skolmiljön, såsom begränsat deltagande, anpassat beteende eller oro.

Detta innebär att det finns en risk för att elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll inte uppmärksammas inom ramen för nuvarande tillämpning, trots att deras skolgång och välbefinnande påverkas. Det talar för behovet av ett förtydligande av att även sådana situationer kan omfattas av skolsociala teamens arbete.

Skolsociala team som metod för att möta barn i olika former av utsatthet

Barn och unga i utsatta livssituationer har ofta behov av stöd som spänner över flera verksamhetsområden. Skolsvårigheter, psykisk ohälsa, social problematik och otrygghet i hemmiljön kan samverka på ett sätt som gör det svårt för enskilda aktörer att ensamma möta barnets behov. För dessa barn är tidiga och samordnade insatser av särskild betydelse.

Skolsociala team utgör en metod för strukturerad samverkan mellan skolan och socialtjänsten i arbetet med elever i utsatthet. Arbetet omfattar problematisk skolfrånvaro, men även situationer där elevens skolgång påverkas av sociala och psykosociala faktorer i vidare bemärkelse. Genom samverkan kan kompetens från båda verksamheterna tillvaratas och en gemensam förståelse av elevens situation utvecklas.

En styrka med skolsociala team är att arbetet bedrivs i nära anslutning till skolmiljön, där eleven befinner sig i sin vardag. Detta kan bidra till att sänka trösklarna för kontakt och stöd, särskilt för barn och familjer som annars kan ha svårt att ta del av socialtjänstens insatser. När socialtjänstens kompetens finns tillgänglig i skolans kontext ökar möjligheten till tidig dialog, förebyggande arbete och samordnade insatser.

Skolsociala team kan ge skolan ett förstärkt stöd i hanteringen av komplexa elevärenden och bidra till att identifiera bakomliggande orsaker till skolsvårigheter. Samtidigt kan teamen underlätta

för skolan att initiera kontakt med socialtjänsten när det finns oro för att ett barn far illa. Vår kartläggning visar även att skolpersonal kan ha brist på tillit till socialtjänstens förmåga att vidta åtgärder och att det i vissa fall saknas samverkansstrukturer mellan skolan och socialtjänsten. Skolsociala team kan bidra till att stärka samverkansstrukturerna mellan de olika aktörerna.

Sammantaget bedöms skolsociala team vara en ändamålsenlig modell för att stärka stödet till elever i olika former av utsatthet. Genom att möjliggöra tidiga och samordnade insatser bidrar modellen till att eleven får rätt stöd, i rätt tid, samtidigt som ansvarsfördelningen mellan skolan och socialtjänsten tydliggörs och samverkan på gruppnivå stärks.

Våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll ska omfattas av förordningens tillämpningsområde

Som vi konstaterat ovan finns redan i dag tydliga beröringspunkter mellan de skolsociala teamens arbete och hedersrelaterat våld och förtryck i de fall där utsattheten får konsekvenser för elevens närvaro eller deltagande i skolan.

Samtidigt visar både forskning och erfarenheter att hedersrelaterat våld och förtryck många gånger inte tar sig uttryck i problematisk skolfrånvaro. Sådana signaler fångas inte alltid upp i strukturer som i första hand är inriktade mot frånvaro och skolavbrott.

Slutredovisningen från Skolverket och Socialstyrelsen visar att skolsociala team i praktiken även möter elever i komplexa familjesituationer där våld, kontroll eller andra former av allvarlig utsatthet kan förekomma, men att teamen samtidigt upplever osäkerhet kring sitt mandat i dessa ärenden. Avsaknaden av ett uttryckligt omnämnande av våld och hedersrelaterat förtryck i förordningen kan bidra till att uppdraget i vissa fall tolkas snävt och till att tillämpningen varierar mellan huvudmän.[18]

Hedersrelaterat våld och förtryck kännetecknas av särskilda riskfaktorer och komplexa dynamiker som ofta kräver tidig samverkan och särskild uppmärksamhet för att identifieras. När denna typ av utsatthet inte uttryckligen omfattas av skolsociala teamens uppdrag finns en risk för att elever som inte uppvisar tydlig skolfrånvaro faller utanför det samverkanssystem som statsbidraget avser att stödja. I sam-

[18] Skolverket och Socialstyrelsen (2025). *I gränslandet mellan skolan och socialtjänsten*. Dnr 2023:2063.

manhanget bör särskilt uppmärksammas risken för att barn och unga förs ut ur landet i syfte att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. I sådana situationer kan handlingsutrymmet för svenska myndigheter vara mer begränsat, vilket understryker vikten av tidig upptäckt och samverkan. Signaler på en sådan risk kan, liksom i andra fall av hedersrelaterad problematik, vara subtila och ta sig uttryck i elevens beteende eller deltagande i skolan. Detta förstärker behovet av att skolsociala team har ett tydligt mandat att uppmärksamma även dessa situationer inom ramen för sitt arbete.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det finns skäl att uttryckligen ange våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll i förordningen om statsbidrag för skolsociala team. Ett sådant förtydligande innebär att uppdragets tillämpningsområde klargörs och preciseras i förhållande till de behov och situationer som teamen redan möter i praktiken.

Skolsociala team som en del av ett bredare stödsystem

Vi bedömer att skolsociala team har goda förutsättningar att bidra till tidig upptäckt och samordnat stöd för elever i utsatta situationer. Detta gäller även i ärenden där utsattheten inte har konsekvenser för skolnärvaro eller studieresultat. Skolsociala team har i detta sammanhang en funktion som en samordnande länk mellan skolan och socialtjänsten, med uppgift att bidra till tidig upptäckt, gemensam problembild och att rätt insatser sätts in.

Samtidigt är det viktigt att tydliggöra att skolsociala team inte är utformade för att ensamma hantera alla former av utsatthet. Teamens arbete har naturliga begränsningar, både när det gäller mandat och vilka typer av insatser som kan erbjudas. Utredningar, skyddsbedömningar och beslut om insatser är fortsatt socialtjänstens ansvar, medan elevhälsan, skolans övriga verksamhet och hälso- och sjukvården har egna, tydligt reglerade uppdrag och ansvar. Skolsociala team bör därför ses som ett komplement till, och en del av, ett bredare sammanhållet stödsystem kring elever.

Ett sådant helhetsperspektiv stärker möjligheterna att möta elevers behov på ett samordnat och rättssäkert sätt och bidrar till att olika aktörers kompetenser tas till vara inom ramen för sina respektive uppdrag. Det kan även bidra till ökad samverkan mellan aktörer, som i sin

tur kan leda till att barns behov av stöd och hjälp inte faller mellan stolarna.

Skolverkets och Socialstyrelsens slutredovisning av regeringsuppdraget om skolsociala team 2023–2025 visar samtidigt att det finns kvarstående brister i hur skolsociala teamens uppdrag är reglerat och tillämpas. Av redovisningen framgår att roller och ansvarsfördelningen mellan skolan, elevhälsan och socialtjänsten i vissa fall upplevs som oklar, samt att teamens uppdrag och arbetssätt varierar betydligt mellan olika huvudmän. Av vår enkät framkommer att det ofta saknas rutiner för samverkan med socialtjänsten. Samverkan uppges också ske med vissa brister eller svårigheter och som skäl för detta anges i huvudsak sekretesshinder, olika förväntningar eller brist på tillit, brist på kunskap om varandras verksamhet med mera, se avsnitt 4.5.4. Det är något vanligare att personal som arbetar inom elevhälsan i gymnasieskolan har rutiner för samverkan med socialtjänsten och att de också anser att samverkan fungerar i praktiken. Skälen för de brister som ändå uppges (26 procent svarar att samverkan i praktiken är låg eller mycket låg) anges i huvudsak vara desamma som för svarande i grundskolan. Det finns även exempel på att skolsociala team används på ett sätt som ligger nära ordinarie verksamheters ansvar, vilket riskerar att försvåra ansvarsfördelningen och den långsiktiga hållbarheten i samverkan.[19]

Otydlighet i uppdrag och gränsdragning i tillämpningen

Våra intervjuer indikerar att otydlighet i uppdragets inriktning och gränsdragning i vissa fall kan påverka huvudmäns vilja eller möjlighet att delta i satsningen. I våra intervjuer med företrädare för skolan har det framkommit uppgifter om att verksamheter avstått från eller avbrutit arbete med skolsociala team när skolan och socialtjänsten inte har haft en gemensam uppfattning om teamens uppdrag, målgrupp och prioriteringar. Detta talar för att en tydligare nationell inramning av statsbidragets tillämpningsområde kan underlätta samverkan och bidra till mer likvärdig tillämpning.

Samtidigt bör påpekas att förutsättningarna för kommuner och skolor skiljer sig åt i fråga om elevsammansättning, förekomst och

[19] Skolverket och Socialstyrelsen (2025). *I gränslandet mellan skolan och socialtjänsten*. Dnr 2023:2063.

karaktär av frånvaro, tillgång till elevhälsans resurser samt socialtjänstens organisation och arbetssätt. En alltför detaljerad nationell styrning av teamens interna utformning skulle därför riskera att minska flexibiliteten och därmed även effektiviteten i arbetet. Ett tydliggörande av skolsociala teamens uppdrag bör därför inte förhindra anpassningar till lokala förhållanden eller situationsanpassade lösningar för den enskilda eleven.

Mot denna bakgrund bör regeringen följa utvecklingen och vid behov överväga om förordningen behöver förtydligas ytterligare i syfte att minska tolkningsutrymme och öka likvärdigheten i tillämpningen, samtidigt som utrymme finns för lokalt anpassade lösningar.

7.6 Fler skolformer ska omfattas av förordningen om skolsociala team

Förslag

Förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team ska ändras på så sätt att statsbidrag även får lämnas för motsvarande team i förskolan. Teamen ska syfta till att främja barns trygghet och förutsättningar för utveckling och lärande samt bidra till att skapa förutsättningar för barns deltagande i förskolans utbildning.

Förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team ska även förtydligas så att det framgår att statsbidrag även kan lämnas till huvudmän för anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och anpassade gymnasieskolan.

Bedömning

Regeringen bör följa hur förordningens krav på bemanning i skolsociala team påverkar olika huvudmäns möjligheter att ta del av statsbidraget, särskilt inom förskolesektorn. Om det visar sig att kravet i praktiken utgör ett hinder, bör regeringen överväga om det finns behov av ökad flexibilitet i hur socialtjänstens medverkan kan organiseras, exempelvis genom att möjliggöra att en och samma resurs kan arbeta gentemot flera huvudmän.

7.6.1 Om förslaget

Förslaget innebär att tillämpningsområdet för förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team förtydligas och utvidgas till att omfatta fler skolformer. Genom ändringen ges huvudmän för förskola möjlighet att ansöka om statsbidrag för personalkostnader i förskolesociala team, samtidigt som det förtydligas att statsbidrag även kan lämnas till huvudmän för anpassad grundskola, specialskola, sameskola och anpassad gymnasieskola. Förslaget innebär därmed att statsbidragets tillämpningsområde utvidgas till en tidigare del av utbildningssystemet.

När det gäller förskolan innebär förslaget att statsbidrag kan lämnas för förskolesociala team, det vill säga samverkansformer mellan förskolan och socialtjänsten som syftar till att främja barns trygghet och förutsättningar för utveckling och lärande samt att bidra till att skapa förutsättningar för barns deltagande i förskolans utbildning. Förslaget innebär inte att förskolans uppdrag förändras, utan att statsbidragets tillämpningsområde anpassas för att möjliggöra strukturerad samverkan mellan förskolan och socialtjänsten. Arbetet i förskolesociala team bör, liksom i skolsociala team, ta sin utgångspunkt i ett tidigt, förebyggande och tillitsskapande arbete. Med hänsyn till barnens ålder och förskolans uppdrag får arbetet dock i högre grad karaktären av att uppmärksamma och möta behov i ett mycket tidigt skede, ofta innan problematiken är tydligt avgränsad.

Förskolan är en frivillig skolform, vilket skiljer den från de obligatoriska skolformerna. Detta innebär att vårdnadshavare har möjlighet att välja om barnet ska delta i verksamheten. Vi bedömer att detta är en relevant aspekt att beakta vid införandet av förskolesociala team, särskilt eftersom socialtjänstens närvaro i förskolans kontext skulle kunna uppfattas som integritetskänslig av vissa vårdnadshavare. Det kan inte uteslutas att en sådan ordning i enskilda fall kan påverka vårdnadshavares benägenhet att ta del av förskolans verksamhet. Samtidigt är syftet med förskolesociala team att arbeta förebyggande och tillitsskapande i samverkan med vårdnadshavare, och inte ersätta socialtjänstens myndighetsutövning. Deltagandet i utbildningen påverkas inte av några nya skyldigheter för vårdnadshavare eller barn.

Det bör även beaktas att förskolan omfattas av en starkare sekretessreglering än vad som gäller för skolan. Förslaget innebär ingen förändring av gällande sekretessbestämmelser eller av de förutsätt-

ningar som gäller för informationsutbyte mellan förskolan och socialtjänsten. Samverkan inom ramen för förskolesociala team ska ske i enlighet med gällande bestämmelser om sekretess, tystnadsplikt och anmälningsskyldighet.

Vi bedömer att dessa regler inte utgör ett hinder för samverkan, men att de sätter ramar för vilken information som kan delas mellan verksamheterna. Samverkan förutsätter därför, liksom i annan samverkan mellan förskolan och socialtjänsten, att den i stor utsträckning sker med stöd av samtycke eller inom ramen för de bestämmelser som möjliggör informationsutbyte när ett barn kan fara illa.

Vidare bör det uppmärksammas att förskolsektorn kännetecknas av en stor variation av huvudmän, där många är små enheter med begränsade administrativa och personella resurser. Detta kan påverka förutsättningarna att organisera och delta i förskolesociala team, liksom att hantera ansökan och uppföljning av statsbidrag. Mot denna bakgrund är det angeläget att statsbidraget utformas och administreras på ett sätt som möjliggör deltagande även för mindre huvudmän, exempelvis genom flexibilitet i organisering och möjlighet till samverkan på huvudmannanivå. Detta talar för att statsbidraget, inom ramen för förordningens villkor, behöver kunna tillämpas på ett sätt som inte i onödan försvårar deltagande för mindre huvudmän.

Arbetet i skolsociala och förskolesociala team förutsätter ett nära samarbete med barn och vårdnadshavare. Detta samarbete behöver präglas av förtroende, tydlighet och respekt för verksamheternas olika uppdrag. Samtidigt kvarstår skolans och förskolans skyldighet att göra en anmälan till socialtjänsten när det finns misstanke om att ett barn far illa. Förslaget innebär inte någon förändring av denna skyldighet, utan ska ses som ett komplement som kan underlätta tidig dialog och samordning av insatser.

När det gäller anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, och anpassade gymnasieskolan innebär förslaget att det förtydligas att dessa skolformer omfattas av förordningen. De ges därmed samma möjlighet att ta del av statsbidraget som grundskolan och gymnasieskolan. Förtydligandet syftar till att säkerställa likvärdiga förutsättningar för samverkan mellan skolan och socialtjänsten, oavsett skolform av nu aktuellt slag.

Förslaget innebär sammantaget inga förändringar av statsbidragets grundläggande konstruktion, villkor eller ansvarsfördelning mellan skolan, förskolan och socialtjänsten. Statsbidraget är fortsatt frivilligt

att söka och avser, i likhet med nuvarande ordning, personalkostnader för samverkan inom ramen för skolsociala respektive förskolesociala team.

7.6.2 Skälen för förslaget om förskolesociala team

Små barn är i flera avseenden särskilt sårbara. Under de tidiga åren formas grundläggande förutsättningar för barns trygghet, språkutveckling, sociala relationer och lärande. Samtidigt har små barn begränsade möjligheter att själva ge uttryck för oro, utsatthet eller bristande omsorg. Tecken på att ett barn far illa eller riskerar att få sin utveckling negativt påverkad kan därför vara subtila och ta sig andra uttryck än hos äldre barn och elever, exempelvis genom förändringar i beteende, samspel eller utvecklingstakt.[20] Förskolan har mot denna bakgrund en central roll i det tidiga förebyggande arbetet, men saknar ofta strukturer för kontinuerlig och tidig samverkan med socialtjänsten.[21] Detta innebär även att behovet av tidig samverkan mellan förskolan och socialtjänsten i många fall uppstår innan problematiken blivit tydligt avgränsad.

Förskolans uppdrag enligt skollagen är att stimulera barns utveckling och lärande samt att erbjuda barnen en trygg omsorg.[22] Av läroplanen för förskolan framgår att utbildningen ska främja alla barns utveckling och lärande samt lägga grunden för ett livslångt lärande, och att utbildningen ska präglas av omsorg om barnens välbefinnande och trygghet.[23] Uppdraget är därmed brett och helhetsorienterat och tar sikte på barnets hela situation. Det innebär att förskolans arbete med barns trygghet, utveckling och lärande inte kan begränsas till att omfatta enbart vissa typer av risker eller avgränsade problemområden. En reglering som avgränsas till vissa specifika problem riskerar därför att motverka syftet med tidig upptäckt hos små barn. Flera myndigheter har i olika sammanhang pekat på betydelsen av tidiga insatser och strukturerad samverkan för att uppmärksamma barns behov. Skolverket har återkommande lyft fram att förskolan spelar en avgörande roll för att tidigt upptäcka barn i behov av särskilt stöd och

[20] Socialstyrelsen (2020). *Barn som far illa – risk- och skyddsfaktorer*.
[21] Inspektionen för vård och omsorg (2021). *Samverkan kring barn som far illa*.
[22] 1 kap. 4 § och 8 kap. 1 § skollagen (2010:800).
[23] Läroplan för förskolan (Lpfö 18).

att samverkan med andra aktörer är en förutsättning för detta arbete.[24] Även Socialstyrelsen har betonat vikten av tidig samverkan mellan förskolan och socialtjänsten för att identifiera risker i barns livssituation och möjliggöra förebyggande arbete innan behovet av mer ingripande åtgärder uppstår.[25]

Samverkan med vårdnadshavare och socialtjänstens roll

Hedersrelaterat våld och förtryck kan ta sig uttryck även i förskoleåldern. Det kan handla om begränsningar av barns deltagande i utbildningen, könsstereotypa förväntningar, kontroll kopplad till klädsel, lek eller sociala relationer samt normer som påverkar barns handlingsutrymme och utveckling redan i tidig ålder.[26] I en rapport uppmärksammas hur hedersrelaterade normer och kontroll kan få konsekvenser för barn i förskoleåldern och hur förskolans personal kan ställas inför komplexa situationer där barns behov av trygghet och skydd behöver vägas mot krav på dialog och samverkan med vårdnadshavare.[27] Rapporten visar samtidigt att hedersrelaterad problematik i förskolan sällan framträder isolerat, utan ofta samvarierar med andra former av utsatthet eller riskfaktorer i barnets livssituation. I våra intervjuer med personal inom förskolan har samma bild framkommit.

För små barn är relationen till vårdnadshavare av central betydelse för barnets trygghet och utveckling. Förskolans arbete sker därför i nära samverkan med barnens vårdnadshavare, och möjligheterna att uppmärksamma och förstå barns behov är ofta beroende av en fungerande dialog med vårdnadshavare.[28] Detta skiljer förskolans roll från skolans, där elever i större utsträckning själva kan uttrycka sina behov och där insatser ofta kan riktas direkt till eleven.

Mot denna bakgrund blir förskolans möjligheter att uppmärksamma och hantera barns behov i hög grad beroende av samverkan med andra aktörer. Detta gäller särskilt i situationer där barnets behov inte fullt ut kan tillgodoses inom ramen för förskolans uppdrag eller där det finns behov av stöd- eller skyddsinsatser som ligger inom socialtjänstens ansvarsområde. Genom förskolesociala team ges social-

[24] Skolverket (2019). *Tidiga insatser i förskolan*.
[25] Socialstyrelsen (2022). *Vägledning för samverkan mellan socialtjänst och förskola*.
[26] Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (2020). *Hedersrelaterat våld och förtryck – en kunskapsöversikt*.
[27] Stockholms universitet (2021). *Hedersrelaterade normer i förskolan*.
[28] Socialstyrelsen (2018). *Föräldraskapets betydelse för barns utveckling*.

tjänsten förutsättningar att i ett tidigt skede arbeta tillitsskapande och förebyggande i kontakten med barn och deras vårdnadshavare, i samverkan med förskolan. Ett sådant arbetssätt kan bidra till att sänka trösklarna för kontakt, stärka den ömsesidiga förståelsen mellan verksamheterna och möjliggöra att barns behov uppmärksammas tidigt, innan svårigheter hunnit utvecklas eller fördjupas.[29]

Förskolesociala team kan också förväntas arbeta på ett delvis annat sätt än skolsociala team. Medan skolsociala team ofta aktualiseras i ärenden som rör enskilda elevers frånvaro eller skolsvårigheter, bör förskolesociala team i större utsträckning kunna arbeta på övergripande nivå och gruppnivå. Det kan exempelvis handla om konsultativt stöd till förskolans personal, kunskapshöjande insatser, utveckling av rutiner för tidig upptäckt och samverkan samt föräldrastödjande och tillitsskapande insatser riktade till vårdnadshavare. En sådan inriktning ligger väl i linje med förskolans uppdrag och med behovet av att uppmärksamma barns situation i ett mycket tidigt skede.

Det är också ett skäl till att vi inte bedömer att våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll bör anges uttryckligen i regleringen av förskolesociala team. I förskolan kommer arbetet ofta att ta sin utgångspunkt i bredare frågor om barns trygghet, utveckling, samspel och deltagande, snarare än i en redan identifierad problematik. Ett alltför problemavgränsat uppdrag riskerar att styra arbetet mot enskilda kategorier av utsatthet, i stället för att möjliggöra tidiga, generella och tillitsskapande insatser som också kan bidra till att risker för hedersrelaterad problematik och annan utsatthet uppmärksammas.

Vi bedömer därför att hedersrelaterat våld och förtryck bör omfattas av förskolesociala teamens arbete, men inom ramen för ett brett formulerat uppdrag. Det avgörande är att teamen kan bidra till att stärka förskolans förutsättningar att uppmärksamma barns behov, ge stöd till personal och vårdnadshavare samt skapa vägar till socialtjänsten när det finns behov av ytterligare stöd eller skydd.

Statsbidragets utformning bör därför möjliggöra samverkan även i situationer där behovet av stöd ännu inte är tydligt definierat.

Vi bedömer mot denna bakgrund att ett brett formulerat uppdrag för förskolesociala team ger bättre förutsättningar för tidig och ändamålsenlig samverkan mellan förskolan och socialtjänsten, samtidigt som det inte utesluter arbete mot våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll när sådana risker identifieras.

[29] Socialstyrelsen (2021). *Tidigt förebyggande arbete i socialtjänsten*.

Behovet av ett brett förebyggande uppdrag i förskolan

Förskolans verksamhet kännetecknas av ett nära och kontinuerligt arbete med barns utveckling och lärande i vardagen. Förskolans personal möter barn dagligen och har därmed unika möjligheter att uppmärksamma tidiga förändringar eller signaler som kan tyda på att barnets trygghet eller utveckling riskerar att påverkas negativt, oavsett bakomliggande orsak.[30] Detta talar för att förskolesociala team bör ges ett uppdrag som är tillräckligt brett för att möjliggöra tidig samverkan även i situationer där problematiken ännu inte är tydligt definierad. Det kan exempelvis handla om när förskolans personal uppmärksammar återkommande förändringar i ett barns beteende, samspel eller utveckling, utan att det i ett tidigt skede går att avgöra om detta har sin grund i omsorgsbrist. Det kan även handla om situationer där förskolan uppmärksammar svårigheter i samarbetet med vårdnadshavare eller återkommande mönster som väcker oro för barnets trygghet, men där det ännu saknas underlag för att bedöma behovet av mer ingripande insatser.

Vi kan vidare konstatera att flera kommuner redan har påbörjat eller utvecklat former av samverkan mellan förskolan och socialtjänsten i syfte att tidigt uppmärksamma barn i behov av stöd.[31] Dessa initiativ har ofta vuxit fram ur verksamheternas egna erfarenheter av att befintliga samverkansformer inte fullt ut fångar små barns behov. Att kommuner på eget initiativ utvecklar sådana arbetssätt talar för att det finns ett identifierat behov i verksamheterna och att ett statligt stöd kan bidra till att stärka, strukturera och skapa mer likvärdiga förutsättningar för detta arbete.

Samlad bedömning

Vi bedömer sammantaget att det finns starka skäl att inkludera förskolan i statsbidraget för skolsociala team. Små barns särskilda sårbarhet, förskolans breda uppdrag enligt skollagen och läroplanen samt behovet av tidig och strukturerad samverkan med socialtjänsten talar för en sådan utvidgning. Hedersrelaterat våld och förtryck omfattas av uppdraget, men kan inte isoleras från andra former av ut-

[30] Skolverket (2020). *Förskolans arbete med barn i behov av stöd*.
[31] Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Tidigt stöd till barn och familjer – kommunala exempel*.

satthet eller risker i barns livssituation. Ett brett formulerat uppdrag som möjliggör tidig samverkan med fokus på barns trygghet, utveckling och lärande samt på kontakt och samverkan med barnens familjer bedöms ge bättre förutsättningar för ett effektivt och förebyggande arbete. Genom att inkludera förskolan i statsbidraget skapas förutsättningar för en mer sammanhållen och tidig kedja av stödinsatser för barn och deras vårdnadshavare.

7.6.3 Skälen för förslaget om att fler skolformer omfattas

Elever i anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola har ofta mer omfattande och sammansatta behov än elever i övriga skolformer. Många elever har intellektuell funktionsnedsättning i kombination med andra funktionsnedsättningar, oavsett om en diagnos har fastställts eller inte, vilket kan påverka såväl skolgången som elevens vardag i stort. Dessa förutsättningar innebär att samverkan mellan skolan, socialtjänsten och andra aktörer ofta är av särskild betydelse för att eleverna ska få det stöd de behöver. Detta talar för behovet av att tydliggöra att även anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola omfattas av statsbidragets tillämpningsområde.

Skolsvårigheter i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan kan i hög grad vara kopplade till faktorer utanför skolan, såsom omsorgssituation, familjens livsvillkor eller bristande tillgång till samordnade stödinsatser. För dessa elever kan svårigheter i skolsituationen ta sig andra uttryck än i grundskolan och gymnasieskolan, exempelvis genom ökad sårbarhet för förändringar i vardagen, begränsade möjligheter att själva uttrycka behov eller svårigheter att tillgodogöra sig undervisningen vid bristande kontinuitet och trygghet. Detta talar för behovet av tidig och strukturerad samverkan mellan skolan och socialtjänsten även inom dessa skolformer. Detta gäller även inom ramen för statsbidraget för skolsociala team.

Elever i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan kan i vissa fall vara särskilt sårbara i situationer som rör hedersrelaterad problematik. Forskning och vår kartläggning visar att funktionsnedsättning i vissa sammanhang kan vara förenad med stigma och skam, vilket kan påverka familjens handlingsmönster och öka risken för begränsningar av barnets livsutrymme. Det kan exempelvis handla om att barnet hålls mer isolerat, att beslut fattas över barnets huvud

eller att barnet förs utomlands i syfte att förändra eller kontrollera beteenden. Även denna typ av situationer ryms inom den problembild som skolsociala team redan kan möta.

Samtidigt kan det för personal inom skolan och elevhälsan vara särskilt svårt att bedöma om en vårdnadshavares agerande utgör ett uttryck för hedersrelaterad problematik eller för omsorg och oro för barnet, särskilt när barnet har begränsade möjligheter att själv uttrycka sin situation. Denna osäkerhet har också framkommit i våra intervjuer. Det understryker behovet av strukturerad samverkan och tillgång till tvärprofessionell kompetens för att kunna göra välgrundade bedömningar och säkerställa att eleverna får rätt stöd och att statsbidraget tydligt kan användas även i dessa sammanhang. Vi bedömer att även specialskolan bör omfattas av statsbidraget för skolsociala team. Elever i specialskolan kan, liksom elever i anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan, ha behov av samordnade insatser och strukturerad samverkan mellan skolan och socialtjänsten. Det finns därför inte skäl att utesluta specialskolan från möjligheten att ta del av statsbidraget.

Enligt skollagen ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform, oavsett var i landet den anordnas. Likvärdighetsprincipen innebär inte att utbildningen ska utformas på samma sätt överallt, utan att elever ska ges tillgång till utbildning och stöd av likvärdig kvalitet utifrån sina olika förutsättningar. Vi bedömer att tillgång till strukturerad skolsocial samverkan är en sådan förutsättning som bör erbjudas på likvärdiga villkor, även i specialskolan, anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan.

Vi bedömer att behovet av skolsocial samverkan inte är mindre i specialskolan, anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan än i övriga skolformer. Tvärtom kan behovet i många fall vara större, mot bakgrund av elevernas sårbarhet och det ofta långsiktiga stöd som krävs. Avsaknaden av ett uttryckligt klargörande i förordningen kan dock leda till osäkerhet i tillämpningen och till skillnader i hur statsbidraget används.

Regeringen har nyligen uttalat att stödet från Skolverket och Socialstyrelsen till skolsociala team bör omfatta fler skolformer, däribland anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan.[32] Vårt förslag ligger i linje med denna inriktning och syftar till att säkerställa att även

[32] Regeringens pressmeddelande *Anpassad grund- och gymnasieskola ska omfattas i stödet till skolsociala team*, december 2025.

dessa skolformer ges tillgång till statliga stöd för skolsocial samverkan. Detta talar för att ett sådant förtydligande bör göras i förordningen.

Förslaget innebär inte någon förändring av ansvarsfördelningen mellan skolan och socialtjänsten, utan ett förtydligande av att statsbidraget även kan användas för skolsociala team som verkar inom anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan. Genom detta skapas mer likvärdiga förutsättningar för samverkan, samtidigt som huvudmännen fortsatt ges utrymme att organisera verksamheten utifrån lokala behov och förutsättningar.

När det gäller sameskolan omfattas även denna skolform av vårt uppdrag. Vi ser inte några sakliga skäl att undanta sameskolan från möjligheten att omfattas av statsbidraget, särskilt eftersom förslaget syftar till att skapa likvärdiga förutsättningar för skolsocial samverkan oavsett skolform. Även om behovet och omfattningen av sådana team kan variera mellan skolformer och huvudmän bör regelverket inte i förväg utesluta sameskolan från möjligheten att använda statsbidraget.

7.6.4 Skälen för bedömningen om att följa kraven på bemanning

Förutsättningarna för att organisera tvärprofessionellt stöd skiljer sig mellan skolan och förskolan. Inom skolan finns elevhälsan som en etablerad och lagreglerad funktion med tillgång till flera olika professioner, såsom kurator, psykolog och skolsköterska, vilka tillsammans bidrar med psykosocial, medicinsk och specialpedagogisk kompetens. Detta innebär att skolan redan har strukturer och resurser för att uppmärksamma och hantera elevers behov i ett brett perspektiv samt erfarenhet av samverkan mellan olika professioner.

Förskolan saknar en motsvarande reglerad funktion. Även om det i förskolan finns tillgång till specialpedagogisk kompetens och i vissa fall andra stödresurser, är dessa ofta mer begränsade och mindre formaliserade än inom skolans elevhälsa. Förskolans personal arbetar i lägre grad i en tvärprofessionell kontext och har inte samma kontinuerliga tillgång till professioner med särskild kompetens i psykosociala frågor.

Detta innebär att behovet av extern samverkan, inte minst med socialtjänsten, i vissa avseenden kan vara större i förskolan än i skolan. Samtidigt kan avsaknaden av etablerade strukturer för tvärprofessio-

nellt arbete innebära att förutsättningarna att organisera och bemanna förskolesociala team skiljer sig från motsvarande arbete i skolan.

I detta sammanhang bör även uppmärksammas hur förordningens krav på bemanning i skolsociala team kan påverka förutsättningarna för deltagande. Enligt förordningen förutsätts att ett skolsocialt team omfattar minst en årsarbetskraft från skolan respektive socialtjänsten. Erfarenheter från Skolverkets handläggning av statsbidraget tyder på att enskilda huvudmän i regel har möjlighet att avsätta skolpersonal i den omfattning som krävs. Däremot är det inte alltid självklart att socialtjänsten har möjlighet att avsätta motsvarande resurser till flera olika huvudmän samtidigt, särskilt i situationer där socialtjänsten redan medverkar i ett skolsocialt team hos en huvudman.

För förskolsektorn, som i stor utsträckning består av mindre huvudmän, kan förordningens nuvarande krav vad gäller bemanningen av skolsociala team innebära särskilda utmaningar och därmed påverka möjligheten ta del av statsbidraget. Detta är en omständighet som bör beaktas vid utformningen och uppföljningen av statsbidraget för förskole- och skolsociala team.

7.7 Socialstyrelsen och Skolverket ska fortsatt stödja, kartlägga och följa upp satsningen

Förslag

Socialstyrelsen och Skolverket ska fortsätta att stödja, kartlägga och följa upp satsningen på skolsociala team i enlighet med de ändringar som föreslås i förordningen (2023:179) om statsbidrag för personalkostnader för skolsociala team.

Uppdraget ska ha särskilt fokus på tillämpningen av det förtydligade uppdraget som rör våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll, samt på utvecklingen av förskolesociala team.

I uppdraget ska ingå att analysera hur statsbidraget används av kommunala respektive enskilda huvudmän, identifiera eventuella hinder för enskilda huvudmän att ta del av satsningen och, vid behov, vidta stödjande åtgärder för att underlätta enskilda huvudmäns deltagande.

7.7.1 Skäl för förslaget

Satsningen på skolsociala team har under senare år utvecklats genom riktade statsbidrag och särskilda regeringsuppdrag med syfte att stärka samverkan mellan skolan och socialtjänsten i arbetet med problematisk skolfrånvaro och andra sociala riskfaktorer. Inom ramen för dessa regeringsuppdrag har Skolverket och Socialstyrelsen haft i uppgift att stödja huvudmännen, kartlägga och följa upp hur verksamheten organiseras och bedrivs samt redovisa erfarenheter och utvecklingsbehov.

Regeringen har beslutat om ett gemensamt uppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen för perioden 2026–2028 att fortsatt stödja och följa arbetet med skolsociala team. Uppdraget tar sikte på att stärka samverkan mellan skolan och socialtjänsten och att bidra till en mer långsiktig och hållbar utveckling av arbetssättet.[33] Vi bedömer att detta uppdrag utgör en viktig grund för genomförandet och uppföljningen av de förändringar som nu föreslås.

Vårt förslag innebär att tillämpningsområdet för statsbidraget för skolsociala team förtydligas och i vissa delar utvidgas. Det gäller ett uttryckligt förtydligande av att statsbidraget kan användas för arbete som avser svårigheter i skolsituationen med koppling till våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll samt att även anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och anpassade gymnasieskolan omfattas. Det gäller även en utvidgning till att omfatta förskolan. Dessa förändringar innebär att satsningen omfattar en bredare målgrupp och i högre grad tar sikte på komplexa former av utsatthet samt tidigare skeden i barns och elevers liv. Mot denna bakgrund bedömer vi att det är nödvändigt att det statliga stödet till huvudmännen kompletteras med ett tydligt och långsiktigt uppföljnings- och stöduppdrag. Skolverket och Socialstyrelsen har genom sina respektive ansvarsområden särskilda förutsättningar att gemensamt följa hur de föreslagna förändringarna tillämpas i praktiken, hur samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten utvecklas samt vilka effekter förändringarna får för olika grupper av barn och elever.

Uppföljningar av den hittillsvarande satsningen visar att statsbidraget i princip bara har använts av kommunala huvudmän. Endast en enskild huvudman har beviljats medel för skolsociala team. Vi be-

[33] Regeringsbeslut 2025-12-18. *Uppdrag till Socialstyrelsen och Statens skolverk att fortsatt stödja, kartlägga och följa upp skolsociala team.* Dnr S2025/02169.

dömer att detta i huvudsak beror på praktiska och strukturella förutsättningar, såsom administrativa resurser, samverkansförutsättningar med socialtjänsten och organisatorisk komplexitet, snarare än på formella begränsningar i regelverket.

Mot denna bakgrund bedömer vi att myndigheternas uppdrag bör omfatta en systematisk analys av hur statsbidraget används av kommunala respektive enskilda huvudmän, samt en identifiering av eventuella hinder för enskilda huvudmän att ta del av satsningen. Ett sådant kunskapsunderlag är en förutsättning för att kunna bedöma om ytterligare stödåtgärder eller justeringar i tillämpningen behövs för att främja att fler huvudmän, oavsett skolform, använder sig av metoden.

Vi bedömer vidare att uppdraget inte bör begränsas till uppföljning och analys, utan även omfatta stödjande insatser. Genom vägledning, kunskapsspridning och dialog med huvudmän kan Skolverket och Socialstyrelsen bidra till att underlätta tillämpningen av de föreslagna förändringarna, särskilt i fråga om det förtydligade uppdraget som rör våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll, liksom införandet av förskolesociala team.

Sammantaget bedömer vi att ett fortsatt och fördjupat uppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen, med tydlig koppling till de förändringar som nu föreslås i förordningen om statsbidrag för skolsociala team, är nödvändigt för att säkerställa att satsningen utvecklas på ett ändamålsenligt, likvärdigt och rättssäkert sätt.

7.8 Förskolan och skolan ska få initiera samordnad individuell planering (SIP)

Förslag

När ett barn eller en elev har behov av insatser från socialtjänsten och hälso- och sjukvården och det därutöver finns behov av samordning med förskolan eller skolan, ska huvudmannen för förskolan eller skolan medverka i arbetet med en samordnad individuell plan, om en sådan plan upprättas och det behövs för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses.

Huvudmannen för förskolan eller skolan får initiera frågan om att behovet av sådan plan prövas, om det bedöms vara nödvän-

digt för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses.

När en huvudman för förskolan eller skolan uppmärksammar behovet av en samordnad individuell plan ska socialtjänsten och hälso- och sjukvården utan dröjsmål påbörja arbetet med att pröva om en plan ska upprättas.

7.8.1 Om förslaget

Att en samordnad individuell plan upprättas innebär att berörda aktörer tillsammans med den enskilde identifierar vilka insatser som behövs, hur dessa ska samordnas och vilken verksamhet som ansvarar för respektive insats. Av planen ska framgå vem som har det övergripande ansvaret för planen och hur uppföljningen ska ske. En samordnad individuell plan är inte en enskild åtgärd utan en process för samordning av insatser över tid.

Förslaget innebär att huvudmannen för en förskola eller skola ska medverka i arbetet med planen när en sådan upprättas för ett barn eller en elev som har behov av insatser från flera verksamheter och huvudmän. Medverkan kan exempelvis innebära att personal från förskolan eller skolan deltar i planeringsmöten, bidrar med information om barnets eller elevens situation och om de stödinsatser som ges inom förskolans eller skolans verksamhet. Huvudmannen för förskolan eller skolan ska enligt förslaget medverka om det behövs för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses. Förslaget påverkar inte de skyldigheter som gäller för förskolan och skolan, såsom anmälningsskyldigheten till socialtjänsten.

Förslaget innebär också att huvudmannen för en förskola eller skola får initiera frågan om att en samordnad individuell plan ska upprättas när det bedöms nödvändigt för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses. Ett sådant initiativ kan exempelvis bestå i att förskolan eller skolan uppmärksammar socialtjänsten eller hälso- och sjukvården på att ett barn eller en elev kan ha behov av stöd från flera verksamheter och därför kan vara i behov av en samordnad planering av insatser. Ett initiativ från förskolan eller skolan kan därigenom även bidra till att berörda verksamheter avsätter resurser för att delta i arbetet, exempelvis genom medverkan i gemensamma möten. I situationer där det till exempel finns misstanke om

att ett barn eller en elev utsätts för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll ska en orosanmälan göras till socialtjänsten enligt socialtjänstlagen. Ett initiativ till individuell planering är inte ett alternativ till en sådan anmälan. Individuell planering kan i stället utgöra ett led i den fortsatta samordningen mellan berörda verksamheter efter att socialtjänsten har uppmärksammats på barnets situation genom en orosanmälan.

Förskolan eller skolan får inte själv besluta att en samordnad individuell plan ska upprättas. Bedömningen av om en plan ska upprättas görs fortsatt av socialtjänsten och hälso- och sjukvården i enlighet med den reglering som gäller för dessa verksamheter. Genom de föreslagna ändringarna i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen tydliggörs samtidigt att socialtjänsten och hälso- och sjukvården utan dröjsmål ska påbörja arbetet med att pröva om en samordnad individuell plan ska upprättas när behovet uppmärksammats av en huvudman för förskolan eller skolan. I denna prövning bör även barnets eller elevens situation i förskolan eller skolan beaktas, eftersom behov av stöd ofta hänger samman med faktorer i barnets eller elevens samlade livssituation.

Förslaget innebär därmed att ett initiativ från förskolan eller skolan ska leda till att frågan om en samordnad individuell plan prövas av hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården är dock inte skyldiga att upprätta en plan i varje enskilt fall där förskolan eller skolan initierat frågan, utan avgör fortsatt, utifrån sina respektive ansvarsområden och den enskildes behov, om förutsättningarna för att upprätta en plan är uppfyllda.

Bestämmelsen riktar sig till huvudmannen. I praktiken kommer frågor om individuell planering dock ofta att uppmärksammas och hanteras av personal i verksamheten, exempelvis av rektor, personal i elevhälsan eller annan personal i förskolan eller skolan. Det är ytterst huvudmannen som ansvarar för att det finns förutsättningar och rutiner för att sådana frågor hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

Genom förslaget tydliggörs att förskolan och skolan spelar en viktig roll i att uppmärksamma behov av samordnade insatser kring barn och elever. För barn och elever som befinner sig i en utsatt situation kan detta bidra till att behov av samverkan mellan olika verksamheter uppmärksammas i ett tidigare skede och att insatser samordnas på ett mer ändamålsenligt sätt. Samtidigt är det viktigt att förslaget inte innebär en betungande administrativ uppgift för verksamheten. Initia-

tivrätten är därför avgränsad till situationer där det bedöms vara nödvändigt och ansvaret för att upprätta en samordnad individuell plan ligger fortsatt hos socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Vårt förslag innebär inte någon förändring av huvudmännens ansvar för att upprätta en samordnad individuell plan. Det är fortsatt socialtjänsten och hälso- och sjukvården som enligt gällande bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen ansvarar för att en sådan plan upprättas när förutsättningarna är uppfyllda.

7.8.2 Skälen till förslaget

Behovet av väl fungerande samverkan kring barn och unga

Många barn och unga som har behov av stöd från samhället har samtidigt kontakt med flera olika verksamheter. Det kan handla om barn som har psykisk ohälsa, social problematik, omfattande frånvaro från skolan eller andra svårigheter som påverkar deras utveckling och livssituation. I sådana situationer är det vanligt att både förskolan eller skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården är involverade i olika former av stödinsatser.

I flera rapporter har det framhållits att just barn och unga med sammansatta behov ofta är beroende av en väl fungerande samverkan mellan olika verksamheter. När samordningen brister finns en risk att insatserna blir fragmenterade eller att olika aktörer utgår från skilda bedömningar av barnets eller den unges behov.[34]

Samtidigt är det ofta i förskolan eller skolan som svårigheter först uppmärksammas. Förskole- och skolpersonal möter barn och elever dagligen och kan därför tidigt uppmärksamma tecken på att ett barn eller en elev har behov av stöd från flera samhällsaktörer. Förskolan och skolan kan därmed spela en viktig roll i att initiera samverkan kring barnet eller eleven.

Elevhälsan har en särskilt central funktion för elever i skolan. Elevhälsans uppdrag omfattar bland annat medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser och syftar till att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Genom sin samlade kompetens och sin närhet till eleverna har elevhälsan ofta goda förutsättningar att uppmärksamma när en elev kan behöva insatser även från

[34] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Samordnad individuell plan – ett verktyg för samverkan?*

andra verksamheter, exempelvis socialtjänsten eller hälso- och sjukvården.[35]

Uppföljningar av samverkan kring barn och unga har samtidigt visat att ansvarsfördelningen mellan olika verksamheter ibland är otydlig. I riksdagens uppföljning av samverkan kring barn och unga med psykisk ohälsa framhålls bland annat att barn med behov av insatser från flera huvudmän riskerar att hamna mellan olika verksamheters ansvar om samordningen inte fungerar.[36]

Mot denna bakgrund har behovet av fungerande strukturer för samverkan kring barn och unga lyfts fram i flera sammanhang. En samordnad individuell plan kan i sådana situationer fungera som ett verktyg för att skapa en gemensam bild av barnets eller den unges behov och för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika aktörer. Den kan även bidra till att skapa förutsättningar för samordnade ställningstaganden kring insatser och resursanvändning, exempelvis i frågor om stöd i skolan eller andra skyddsåtgärder.

Barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll har ofta behov av samordnade insatser

Även om den föreslagna regleringen är generellt utformad kan den få särskild betydelse i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll, där behovet av samordning mellan flera verksamheter ofta är stort.

Barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll befinner sig ofta i en särskilt utsatt situation. Utsattheten kan ta sig många olika uttryck och omfatta såväl psykiskt och fysiskt våld som hot, kontroll och begränsningar i vardagen. Det kan exempelvis handla om begränsningar av barnets rörelsefrihet, kontroll av sociala kontakter eller starka krav på att följa andras normer och regler.[37]

För dessa barn och unga finns ofta behov av stöd från flera olika samhällsaktörer samtidigt. Barnet eller den unge kan exempelvis behöva stöd från socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolan.[38]

[35] Se bestämmelser om elevhälsans uppdrag i 2 kap. 25 § skollagen (2010:800).
[36] Riksdagen. *Samverkan om barn och unga med psykisk ohälsa*, 2018/19:RFR8.
[37] Se t.ex. SOU 2018:69 Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv. *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*.
[38] Jämför bl.a. Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Rapport om hedersrelaterat våld och förtryck.*

För att barnet eller den unga ska få det skydd och stöd som behövs kan det därför ofta vara nödvändigt att flera olika verksamheter samverkar kring barnet.

I situationer där barn och unga lever i en hederskontext eller är utsatta för annan negativ social kontroll, kan förskolan eller skolan vara den verksamhet som först uppmärksammar behov av samordnade insatser. Det är därför angeläget att förskolan och skolan har mandat att uppmärksamma hälso- och sjukvården och socialtjänsten på att ett barn eller en elev har behov av insatser från flera huvudmän.

Flera myndigheter har framhållit att barn som lever i en hederskontext ofta är i behov av stöd från flera olika samhällsaktörer samtidigt.[39] Våra intervjuer med unga som har erfarenhet av hedersnormer visar att förskolan och skolan har en central roll att tillsammans med andra relevanta samhällsaktörer ge ett samordnat stöd till barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Inte minst är det viktigt att barnen och eleverna får en fungerande vardag och skolgång och att det därför finns behov av att förskolan eller skolan kan erbjuda stöd som är samordnat med andra insatser. Vår kartläggning visar också att personal inom förskolan och skolan efterfrågar en utökad samverkan med socialtjänsten på individnivå vad gäller barn och elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

Även andra studier och rapporter visar att barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck ofta upplever brister i samordningen mellan berörda aktörer. Sådana brister kan medföra att stödinsatser fördröjs, blir osammanhängande eller i vissa fall uteblir.[40] Även unga som vi har intervjuat menar att de ofta lämnas utan stöd. Personal som vi intervjuat uppger att ett bättre stöd skulle kunna ges om det fanns en fungerande samordning där förskolan och skolan involveras. Det finns också stora lokala skillnader vilket leder till att stödet inte blir likvärdigt för alla barn och elever som lever i en hederskontext.

Ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck kan vara särskilt komplexa. Flera personer i barnets eller den unges närmiljö kan vara involverade i kontrollen eller utsattheten och barnet kan också, trots allt, känna stark lojalitet gentemot sin familj. I vissa situationer kan det även finnas risk för allvarligt våld.[41] För att barnet eller

[39] Se t.ex. Socialstyrelsen (2020). *Hedersrelaterat våld och förtryck – stöd till yrkesverksamma*.
[40] Se t.ex. Jämställdhetsmyndigheten (2024). *Låt mig välja ett liv.*
[41] Jfr SOU 2015:55 *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*.

den unga ska få det skydd som behövs kan det därför ofta vara nödvändigt att flera olika verksamheter samverkar kring barnet.

Individuell plan som verktyg för tidiga och samordnade insatser

När en samordnad individuell plan används på ett strukturerat sätt kan den bidra till en bättre samordning av insatser mellan olika verksamheter och förbättra den enskildes delaktighet i planeringen av vård och omsorg. Planen kan skapa en gemensam bild av den enskildes behov och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer. Flera uppföljningar pekar på att arbetet med samordnade individuella planer ofta upplevs som värdefullt av både verksamheter och enskilda när det fungerar väl.

Vi bedömer mot denna bakgrund att samordnad individuell plan fortsatt är ett ändamålsenligt verktyg för att samordna insatser mellan olika huvudmän även för barn och unga som är eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Att införa en ny och parallell samverkansstruktur för en specifik målgrupp skulle riskera att öka komplexiteten i systemet och skapa otydlighet i ansvarsfördelningen mellan olika aktörer. I stället bör den befintliga regleringen utvecklas så att den i större utsträckning blir tillämplig i situationer där barn och unga har behov av samordnade insatser från flera verksamheter, inklusive från förskolan eller skolan. Genom att tydliggöra förskolans och skolans möjlighet att initiera arbetet med en samordnad individuell plan stärks förutsättningarna för att verktyget används i situationer där behov av samverkan finns och att sådana kan komma till stånd i ett tidigare skede än vad som i dag ofta är fallet.

Bestämmelserna om samordnad individuell plan är generellt utformade och gäller oavsett vilken problematik som ligger till grund för behovet av samordnade insatser. Vi bedömer att det inte är ändamålsenligt att i lag särskilt ange vissa former av utsatthet, såsom hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll, som förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

Ett sådant angreppssätt skulle riskera att skapa otydlighet i tilllämpningen och leda till gränsdragningsproblem, särskilt i situationer där det i ett tidigt skede kan vara svårt att bedöma orsaken till ett barns eller en elevs svårigheter.

Den föreslagna regleringen tar i stället sikte på barnets eller elevens behov av samordnade insatser. Detta innebär att bestämmelsen kan tillämpas i alla situationer där ett sådant behov finns, oavsett bakomliggande orsaker. Samtidigt kan bestämmelsen få särskild betydelse i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll, där behovet av samordning mellan flera verksamheter ofta är stort.

Det bör samtidigt uppmärksammas att bestämmelserna om samordnad individuell plan endast gäller när en person har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I situationer där ett barn eller en elev har behov av samordning mellan förskolan eller skolan och socialtjänsten, men där hälso- och sjukvården inte är involverad, kan en samordnad individuell plan därför inte upprättas enligt den regleringen som föreslås. Vi är medvetna om denna begränsning. Samtidigt bedöms det inte ligga inom ramen för vårt uppdrag att ändra de grundläggande förutsättningarna för den samordnade individuella planen. I många ärenden som rör barn och unga finns dessutom kontakter med hälso- och sjukvården, exempelvis genom vårdcentral, barnavårdscentral eller första linjens psykiatri. I sådana situationer kan den samordnade individuella planen utgöra ett ändamålsenligt verktyg för samordning även när förskolan eller skolan är en central aktör i arbetet kring barnet eller eleven. För mindre barn i förskolan behöver som regel både hälso- och sjukvården, genom barnavårdscentralen, och socialtjänsten samordna insatser när det rör sådan utsatthet som hedersrelaterat våld och förtryck.

I situationer där samordning främst behövs mellan förskolan eller skolan och socialtjänsten kan samverkan i stället ske inom ramen för andra samverkansformer. Vi lämnar i detta betänkande också förslag som syftar till att stärka sådana former av samverkan, bland annat genom förskole- och skolsociala team, se avsnitt 7.5 och genom ett tydligare uppdrag för elevhälsan att uppmärksamma elever som kan vara i behov av stöd från flera verksamheter, se avsnitt 7.2. Dessa förslag kan bidra till att behov av samordnade insatser uppmärksammas och hanteras även i situationer där en samordnad individuell plan inte kan eller bör användas.

Förskolan och skolans roll i arbetet

I praktiken förekommer det att förskole- eller skolpersonal deltar i arbetet med samordnade individuella planer när sådana upprättas för barn och unga. Hur detta sker varierar dock mellan olika delar av landet och bygger i stor utsträckning på lokala överenskommelser och etablerade samverkansformer mellan huvudmännen. Förskolan och skolans möjligheter att bidra till arbetet med samordnade insatser är därmed inte tydligt reglerade i lag.

Vi bedömer att det finns skäl att tydliggöra förskolans och skolans roll i detta sammanhang. Genom att ge huvudmän för förskolan och skolan möjlighet att initiera frågan om att en samordnad individuell plan ska upprättas kan behov av samordnade insatser uppmärksammas i ett tidigt skede. Detta kan vara av särskild betydelse i situationer där barnet själv eller barnets vårdnadshavare inte har möjlighet eller förmåga att efterfråga stöd från flera olika verksamheter.

Samtidigt är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan huvudmännen inte förändras. Det är fortsatt socialtjänsten och hälso- och sjukvården som ansvarar för att en samordnad individuell plan upprättas när förutsättningarna är uppfyllda. Förskolans eller skolans initiativ innebär därför inte att en plan ska upprättas i varje enskilt fall. Initiativrätten påverkar inte heller skyldigheten att genast göra en orosanmälan när det finns misstanke om att ett barn far illa. Genom de föreslagna ändringarna i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen tydliggörs dock att socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska påbörja arbetet med att pröva om en samordnad individuell plan ska upprättas när behovet uppmärksammats av en huvudman för förskolan eller skolan.

Förslaget innebär inte någon förändring av gällande bestämmelser om sekretess och informationsutbyte mellan verksamheter. Uppgifter får även fortsättningsvis endast lämnas i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I praktiken innebär detta att informationsutbyte inom ramen för en samordnad individuell plan som utgångspunkt förutsätter den enskildes samtycke. För barn gäller att vårdnadshavare normalt lämnar samtycke, med beaktande av barnets ålder och mognad. I situationer där samtycke inte kan eller bör inhämtas, exempelvis när det finns misstanke om att det skulle utsätta ett barn för en ökad risk att fara

illa, får informationsutbyte i stället ske med stöd av tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser.

Många gånger kommer arbetet med en samordnad individuell plan aktualiseras efter att en orosanmälan har gjorts till socialtjänsten. Förskolan och skolan är ofta centrala aktörer i barnets eller elevens vardag och kan därför ha en viktig funktion även i den fortsatta samordningen kring barnet eller eleven. Våra intervjuer visar samtidigt att personal i förskolan och skolan i vissa fall upplever att de efter en orosanmälan saknar återkoppling och möjlighet att delta i den fortsatta planeringen av stödinsatser kring barnet eller eleven. Genom att tydliggöra förskolans och skolans möjlighet att medverka i arbetet med samordnad individuell plan kan förutsättningarna för en mer sammanhållen samverkan mellan berörda verksamheter förbättras.

Det finns också skäl att avgränsa förskolans och skolans roll i arbetet med individuell planering. Skolans kärnuppdrag är utbildning samt när det gäller förskolan att främja barns utveckling och lärande. Hälso- och sjukvården och socialtjänsten har däremot det huvudsakliga ansvaret för vård, behandling, skydd och stödinsatser. Det är därför inte lämpligt att förskolan eller skolan ges ett ansvar som innebär att verksamheterna i praktiken förväntas bära eller leda samordningen av vård- och stödinsatser. Deras roll bör vara att uppmärksamma behov, bidra med relevant information och medverka i arbetet när detta behövs för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses.

Vi bedömer att den föreslagna ordningen innebär en lämplig avvägning mellan behovet av att stärka möjligheterna till tidig samverkan och behovet av att upprätthålla en tydlig ansvarsfördelning mellan huvudmännen.

För barn och unga som befinner sig i en utsatt situation kan brister i samordningen mellan olika verksamheter få särskilt allvarliga konsekvenser. Om ansvarsfördelningen mellan olika aktörer är otydlig finns en risk att viktiga insatser fördröjs eller att ingen aktör tar ett samlat ansvar för barnets situation.

Genom att förskolan och skolan ges möjlighet att initiera arbetet med att pröva behovet av en samordnad individuell plan kan behov av samordnade insatser uppmärksammas tidigare och hanteras mer strukturerat. En samordnad individuell plan kan i sådana situationer bidra till att berörda verksamheter samlas kring en gemensam planering av insatser och att ansvarsfördelningen mellan aktörerna tydliggörs.

Detta kan vara särskilt betydelsefullt i ärenden som rör barn som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, där flera olika verksamheter ofta behöver agera samordnat för att barnet ska få det skydd och stöd som behövs. Det kan exempelvis handla om situationer där det finns behov av samtidiga insatser från socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det kan bestå i skyddsåtgärder, psykologiskt stöd eller medicinsk bedömning och där förskolan eller skolan samtidigt behöver anpassa barnets eller elevens vistelse eller skolgång. I sådana fall kan ett initiativ från förskolan eller skolan bidra till att berörda verksamheter samlas kring en gemensam planering av insatser, vilket kan vara avgörande för att barnet ska få ett samlat och ändamålsenligt stöd.

Samordning ur barnets eller elevens perspektiv

För barn och unga som befinner sig i en utsatt situation kan kontakten med olika samhällsaktörer vara svår att överblicka. Ett barn eller en ungdom kan samtidigt få stöd från flera verksamheter, såsom förskolan eller skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården, där varje verksamhet ansvarar för olika delar av stödet. Samtidigt saknas det ofta en samlad bild av barnets eller den unges behov och en gemensam planering av insatserna.

I utvärderingar av samverkan mellan olika verksamheter har det framhållits att bristande samordning kan leda till att insatser fördröjs, att samma information behöver lämnas vid upprepade tillfällen och att viktiga behov inte uppmärksammas i tid. I sådana situationer kan ansvaret för att hålla ihop olika kontakter i praktiken komma att läggas på den enskilde eller på närstående.[42] I studier där brukare själva har fått uttrycka sitt behov av stöd, har situationen ibland beskrivits som att människor lever sina liv ”mellan stuprören”, där olika verksamheter ansvarar för varsin del av stödinsatserna utan att någon har ett samlat ansvar för helheten.[43]

För barn och unga kan detta innebära att de tvingas berätta om sin situation upprepade gånger för olika aktörer eller att de olika aktörerna gör olika bedömningar av vad som behöver göras. I uppföljningar av arbetet med samordnade individuella planer har personer som

[42] Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2016). *Samordning med svårigheter – om samverkan mellan vård och omsorg*. Rapport 2016:3.
[43] Sveriges Kommuner och regioner (2018). *Att stärka samverkan med hjälp av samordnad individuell plan (SIP)*.

tagit del av stödet beskrivit hur en fungerande samordning kan förändra situationen. En deltagare uttryckte det exempelvis som att ”det var först när alla satt i samma rum som någon såg hela min situation”.[44]

För barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck kan brister i samordning och att olika instanser ansvarar för olika stödinsatser, få särskilt allvarliga konsekvenser. Barnet eller den unga kan sakna möjlighet att själv ta initiativ till kontakter med och mellan olika instanser. Samtidigt kan barnet eller den unga befinna sig i en situation där det är svårt eller riskfyllt att berätta om sin utsatthet i hemmet, vilket gör det särskilt olämpligt att barnet eller den unga kan behöva berätta om sin situation vid flera tillfällen.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det är viktigt att samhällets stöd i större utsträckning organiseras utifrån barnets eller den ungas behov, snarare än utifrån hur ansvaret är fördelat mellan olika verksamheter.

7.9 Riktade och utökade medel till civilsamhället

Förslag

Ökade medel ska anslås för statsbidrag till civilsamhällets verksamhet mot hedersrelaterat våld och förtryck i enlighet med förordningen (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Jämställdhetsmyndigheten ska få i uppdrag att så snart som möjligt särskilt prioritera verksamhets- och projektstöd till civilsamhällets samverkan med skolväsendet i syfte att öka och stärka åtgärderna mot hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll.

7.9.1 Om förslaget

Ett ökat och riktat stöd till civilsamhället för verksamhet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan stärka det förebyggande arbetet i förskolan, skolan och fritidshemmet och vara ett kompletterande stöd till utsatta barn och elever utan att konkurrera ut annan viktig verksamhet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Civilsamhället besitter

[44] Socialstyrelsen (2017). *Uppföljning av samordnad individuell plan*.

ett brett spektrum av såväl kunskap som erfarenheter som är relevanta för förskolans, skolans och fritidshemmets ansvar i förhållande till insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck. Inte sällan har verksamma inom civilsamhället god kännedom om det lokalsamhälle de verkar i. Några organisationer arbetar specifikt mot hedersrelaterat våld och förtryck och har därför en djup kunskap i ämnet. Andra organisationer har en verksamhet som är bredare och har därför god förmåga att verka mot hedersrelaterat våld och förtryck inom ramen för generella jämställdhetsinsatser och insatser för att stärka barns och ungas åtnjutande av mänskliga rättigheter. Det finns också civilsamhällesorganisationer som har god erfarenhet av samarbete med skolan, både vad gäller utbildning om sexualitet, samtycke och relationer och mer specifikt om hedersrelaterat våld och förtryck.

Flera av de representanter för förskolan och skolan som vi har talat med har framhållit utmaningen att få tiden att räcka till för förebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck. Unga har beskrivit behovet av att ha en utomstående person att anförtro sig åt där man kan vara anonym eller att få träffa andra unga som befinner sig i samma situation, i synnerhet i situationer då de har skiljts från sin familj. Samtidigt har representanter för skolan poängterat att det saknas tid för samarbeten med civilsamhället och representanter för civilsamhället har beskrivit svårigheter både att få till samarbeten med skolan och att få tillräcklig finansiering för att genomföra arbete mot hedersrelaterat våld tillsammans med bland annat skolan.

I regeringens skrivelse *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande* framhålls att ”[s]amverkan med civilsamhället är särskilt angelägen för att tillvarata den kunskap och de erfarenheter som dessa verksamheter besitter”.[45] Det framhålls också att ”[d]et våldsförebyggande arbetet behöver bedrivas kontinuerligt och syfta till att utmana och förändra stereotypa normer och värderingar kopplat till kön och sexualitet som upprätthåller och rättfärdigar olika typer av våld. Det handlar bland annat om att synliggöra frågor om våld, makt och destruktiva maskulinitetsnormer samt att motverka fördomar, stereotypa normer, hedersnormer och misogyna attityder”.[46]

Vår bedömning är att civilsamhällets verksamhet är av betydelse för att stödja och komplettera skolväsendets åtgärder mot heders-

[45] Skr. 2025/26:245 *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck*, s. 28.
[46] Ibid. s. 64.

relaterat våld och förtryck. Detta utan att ta över ansvar eller skapa ytterligare krav på skolväsendet. Vi menar att ett närmare och väl strukturerat samarbete mellan skolväsendet och civilsamhället snarare kan underlätta arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vi anser att civilsamhället kan komplettera det förebyggande och stödjande arbetet genom att till exempel delta i informationskampanjer om hedersrelaterat våld och förtryck, normer och mänskliga rättigheter. Representanter för civilsamhället kan exempelvis arrangera samtalsgrupper för diskussion om normer och rättigheter, dela kunskaps- och metodmaterial med lärare och annan skolpersonal och genomföra studier av normer och värderingar bland elever och sprida resultaten av dessa. Civilsamhället kan också bidra med nätverk som skolväsendet saknar och fungera som en viktig länk mellan lokalsamhället och förskolan, skolan och fritidshemmet. Idrottsföreningar engagerar många barn och unga och har därför möjlighet att upptäcka och arbeta mot hedersrelaterat våld och förtryck. De kan samarbeta med förskolan, skolan och fritidshemmet och arrangera gemensamma aktiviteter som kan utmana och förändra normer och värderingar. Civilsamhället kan vidare erbjuda direkt stöd till barn och unga som lever i en hederskontext genom stödgrupper och telefon- och chattstöd. Civilsamhället kan också hänvisa och motivera barn, unga och vårdnadshavare som lever i en hederskontext, inklusive utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, att ta emot stöd från myndigheter och andra samhällsaktörer. Organisationer inom civilsamhället kan också komplettera skolans värdegrundsarbete och bidra till att förändra normer genom att skapa relationer med elever och vårdnadshavare som utövar hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll.

Enligt vår mening bör Jämställdhetsmyndigheten vid fördelning av statsbidragen till civilsamhället också prioritera denna typ av både förebyggande och stödjande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck.

7.9.2 Bakgrund

För barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck kan det vara svårt att berätta för en utomstående om de förhållanden man lever under. Dessa barn och elever kan vara utsatta för psykisk, fysisk och materiell kontroll och begränsningar och kan upp-

leva rädsla, skam och hot men också lojalitet med familjen. Flera av de unga som vi har träffat har berättat att de inte skulle ta kontakt med någon vuxen i förskolan eller skolan förrän deras situation kräver ett akut ingripande. En anledning som särskilt framförs är rädsla för att en orosanmälan ska leda till att de, men även deras syskon, riskerar att skiljas från familjen. De skulle därför föredra att kunna prata med någon utomstående utan rädsla för att det ska leda till en orosanmälan.

Andra unga som har fått stöd i form av insatser från socialtjänsten och rättsväsendet har berättat om ett stort utanförskap och fortsatt utsatthet när de har skiljts från sin familj och sammanhang. De efterfrågar sociala sammanhang där barn och unga som varit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck kan samlas och stötta varandra i och med att de delar liknande erfarenheter.

I Sverige finns ett flertal civilsamhällesorganisationer som på olika sätt är verksamma mot hedersrelaterat våld och förtryck. Under utredningens gång har vi haft dialog med representanter för ett tjugotal civilsamhällesorganisationer. Organisationerna har delat med sig av sina kunskaper och sina erfarenheter vad gäller hedersrelaterat våld och förtryck. De har också framfört synpunkter och konkreta förslag på hur det förebyggande arbetet och stödet till de som utsätts eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld kan stärkas, såväl generellt som inom ramen för skolväsendets verksamhet.

Bland de exempel som tagits upp finns förslag om

- ökad samverkan mellan civilsamhället och skolor genom att ge föreläsningar riktade till elever eller personal i kunskapshöjande syfte
- lokala civilsamhällesorganisationer som en länk mellan myndigheter, skolan och lokalsamhället
- stöd till mindre kommuner som nyligen tagit emot stora grupper av nyanlända från länder där hedersnormer är vanligt förekommande
- stöd till utsatta elever
- stödinsatser riktade till hbtqi-personer
- utbildning av förskole-, skol- och fritidspersonal om uttrycksformer för hedersrelaterat våld och förtryck

- tidiga insatser riktade till föräldrar för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck
- tillitsskapande aktiviteter för att motverka desinformationskampanjer riktade mot myndigheter, i synnerhet mot skolan och socialtjänsten.

Flera av representanterna för de civilsamhällesorganisationer som vi har talat med har också framhållit vikten och behovet av både riktat och ökat finansiellt stöd för att främja civilsamhällets förmåga att bedriva förebyggande och annat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck i samarbete med förskolan, skolan och fritidshemmet. Vidare har representanter för civilsamhället framfört att de finner det svårt att få representanter för skolväsendet att bjuda in civilsamhället till informations- och kunskapsutbyten och andra former av samarbeten.

Av budgetpropositionen för 2026 framgår att 100 miljoner kronor ska fördelas årligen till kommuner och regioners arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vidare fördelas sammanlagt 37 miljoner kronor till en handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck och sammanlagt 45 miljoner kronor till regionala resurscentrum under perioden 2026–2028. Stödet till kvinno- och tjejjourer med flera för stöd till personer som har utsatts eller riskerar att utsättas för bland annat hedersrelaterat våld och förtryck ökar med 20 miljoner kronor per år. Verksamhets- och projektstöd till civilsamhällesorganisationer för insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck faller inom ramen för budgeten för Jämställdhetsmyndigheten.

Statsbidrag till civilsamhällesorganisationer är ett av regeringens verktyg för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Statsbidraget för visst våldsförebyggande arbete, vilket inkluderar arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck, infördes 2023. Civilsamhällesorganisationer med flera som verkar våldsförebyggande kan söka statsbidrag i form av verksamhets- och projektbidrag för att bedriva förebyggande arbete och främja utvecklingen av evidensbaserade insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck. Jämställdhetsmyndigheten beslutar om bidragen.[47]

[47] Förordning (2022:722) om statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete.

Jämställdhetsmyndigheten prioriterar stöd till organisationer med förutsättningar för god spridning av resultaten och för samverkan med andra aktörer, inklusive med lärosäten för utvärdering av projekten.[48]

Av Jämställdhetsmyndighetens rapportering om beviljade verksamhets- och projektbidrag till samtliga bidragsmottagare åren 2023–2024 framgår att civilsamhällesorganisationer (ideella föreningar) mottog 61 procent av de samlade bidragen om drygt 85 miljoner kronor. Av sex verksamhetsbidrag och 20 projektbidrag bidrog två av verksamhetsbidragen och 12 av projektbidragen till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, varav ett av projekten hade specifikt fokus på detta område. Av utlysningen gällande bidrag 2025–2026 framgår att fler än tidigare avser fokusera på detta område samt att Jämställdhetsmyndigheten ska verka för än fler ansökningar som har hedersrelaterat våld och förtryck som fokus för verksamheten. Vid en jämförelse mellan bidragsåren 2023–2024 och 2025–2026 kan man dock se att ansökningarna ökade men att beviljade bidrag till civilsamhällesorganisationer minskade från 18 till 12. Av redovisningen framgår vidare att verksamheten bland annat har omfattat framtagande av utbildnings- och metodmaterial för skolpersonal samt kompetensutveckling av personal inom förskola, anpassad skola, skola och fritidsverksamhet.[49]

Även Socialstyrelsen fördelar statsbidrag för verksamhet för att stödja utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Bidragen som har främst finansierat samtalsstöd har gått till kvinno- och tjejjourer och andra civilsamhällesorganisationer.[50]

7.9.3 Skälen till förslaget

Vi menar att ökade och riktade resurser till civilsamhället för insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck skulle ge goda förutsättningar för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck och för synergier

[48] Jämställdhetsmyndigheten (2026). *Projektbidrag för våldsförebyggande arbete*. https://jamstalldhetsmyndigheten.se/sok-statsbidrag/projektbidrag-for-valdsforebyggande-arbete/. (Hämtat 2026-04-28.)
[49] Jämställdhetsmyndigheten (2025). *Statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Sammanfattande redogörelse av beviljade projekt- och verksamhetsbidrag för bidragsår 2023–2024*, s. 28 ff.
[50] Prop. 2025/25:1 *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet*, s. 69. Regeringsbeslut 2024-06-20. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Jämställdhetsmyndigheten*. Dnr: A2024/01258. Socialstyrelsen (2026). *Kvinno- och tjejjourer och vissa andra ideella organisationer inom brottsofferområdet*. https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/organisationer/kvinno--och-tjejjourer-och-vissa-andra-ideella-organisationer-inom-brottsofferomradet/. (Hämtat 2026-04-28.)

med skolväsendets insatser. Vi ser inte en risk att ett ökat deltagande av civilsamhället skulle riskera att underminera eller överta skolväsendets ansvar på området. Vi menar vidare att det för ökad samverkan mellan civilsamhället och skolväsendet krävs ökade och riktade finansiella resurser.

8 Ett kunskapslyft för personal

8.1 Inledning

Genom att personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet har kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck, får barn och elever kunskap om sina rättigheter och fler utsatta barn och elever kan uppmärksammas. I detta kapitel redogör vi för förslag som ska leda till en höjd kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck bland personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet.

För att stärka kunskapen om hedersrelaterat våld och förtryck i grundutbildningar föreslår vi att nya examensmål om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer införs i examensbeskrivningarna för förskollärar-, grundlärar-, ämneslärar- och yrkeslärarexamen. Skolverket ska följa upp hur kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, tillämpas i utbildningen inom gymnasieskolan samt motsvarande utbildningar inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Myndigheten för yrkeshögskolan Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) ska på motsvarande sätt följa upp och föreslå åtgärder för hur kunskap inom området kan ingå i yrkeshögskoleutbildningar som leder till arbete med barn, unga och familjer. Vi bedömer också att en samlad översyn av examensmål bör göras och att det i översynen bör ingå hur hedersrelaterat våld och förtryck tydligt ska synliggöras i examensmålen för relevanta utbildningar.

Vi föreslår att länsstyrelserna ska bidra till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck genom att främja samverkan mellan regionala resurscentrum och andra relevanta aktörer, inklusive skolväsendet, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Vi föreslår att Skolverket ges i uppdrag att analysera och ge förslag på ett statsbidrag för särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och heders-

relaterat våld och förtryck. Försteläraren kan stärka kunskapen och undervisningen på området.

Tillsammans ger förslagen en stärkt kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck i grundutbildningar, ett stärkt stöd för skolväsendet i praktiken och en ökad kvalitet på undervisningen på området.

8.2 Införande av nya examensmål

Förslag

I högskoleförordningen ska införas nya examensmål om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer i examensbeskrivningarna för förskollärar-, grundlärar-, ämneslärar- och yrkeslärarexamen. Universitetskanslersämbetet ges i uppdrag att förbereda införandet av nya examensmål.

Bedömning

Regeringen bör, mot bakgrund av införandet av ett sjunde jämställdhetspolitiskt delmål, snarast genomföra en samlad översyn av examensmål och motsvarande styrning som rör kunskap om våld. I denna översyn bör ingå hur hedersrelaterat våld och förtryck tydligare ska synliggöras i examensmålen för relevanta utbildningar.

8.2.1 Närmare om förslaget

Vi föreslår att mål om kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer införs i examensbeskrivningarna för förskollärar-, grundlärar-, ämneslärar- och yrkeslärarexamen. Syftet är att säkerställa att lärarstudenter får grundläggande kunskap om våldets uttrycksformer, om hur utsatthet kan komma till uttryck i utbildningsmiljöer och om det ansvar som följer av verksamheternas uppdrag att värna barns och elevers trygghet och rätt till skydd. Vi bedömer vidare att regeringen bör göra en samlad översyn av examensmål som rör kunskap om våld och att det i översynen bör ingå hur hedersrelaterat våld

och förtryck tydligt kan synliggöras i examensmålen för relevanta utbildningar.

8.2.2 Utgångspunkter för examensbeskrivningar

I propositionen *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162) fastslår regeringen principen att examensbeskrivningar bör vara kortfattade och koncentrerade till det väsentliga. De bör vara långsiktigt hållbara i den mening att de inte ska behöva ändras ofta. Förändringar av utbildningens innehåll bör i första hand ske på lärosätenas eget initiativ i dialog med studenter och relevanta mottagare. Examensbeskrivningarna bör ge utrymme för detta.

I proposition *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid* (2008/09:175) anges att beslutet om det exakta innehållet i utbildningarna avgörs av universiteten och högskolorna men regeringen fastställer för varje yrkesexamen en examensbeskrivning med mål på en övergripande nivå. Vidare anges att en central reglering av utbildningarnas innehåll är främmande för det svenska högskolesystemet.

8.2.3 Lärarutbildningen

Dagens lärarutbildning infördes 2011. Då infördes fyra nya examina: förskollärar-, grundlärar-, ämneslärar- och yrkeslärarexamen.[1] 27 lärosäten har i dag examenstillstånd för en eller flera lärarexamina.

- Förskollärarexamen omfattar 210 högskolepoäng. Examen avläggs på grundnivå. Inom ramen för kursfordringarna ska studenten ha fullgjort ett självständigt arbete (examensarbete) om minst 15 högskolepoäng inom det förskolepedagogiska området.
- Grundlärarexamen ges med tre olika inriktningar; inriktning mot arbete i fritidshem, inriktning mot arbete i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 samt inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 4–6. Inriktningen mot fritidshem omfattar 180 högskolepoäng och examen avläggs på grundnivå. Övriga inriktningar mot grundskolan omfattar 240 högskolepoäng och examina avläggs på avancerad nivå. Inom ramen för kursfordringarna ska studenten ha fullgjort ett självständigt arbete (examensarbete) om minst

[1] Högskoleförordningen (1993:100).

30 högskolepoäng eller två sådana arbeten om vardera minst 15 högskolepoäng i ett eller två av de ämnen som studeras inom respektive inriktning.

- Ämneslärarexamen ges med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 och mot arbete i gymnasieskolan. Examen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 omfattar 240–270 högskolepoäng och examen med inriktning mot arbete i gymnasieskolan omfattar 300–330 högskolepoäng. Inom ramen för kursfordringarna ska studenten ha fullgjort ett självständigt arbete (examensarbete) om minst 30 högskolepoäng eller två sådana arbeten om vardera minst 15 högskolepoäng i ett eller två av de ämnen som studeras inom respektive inriktning.
- Yrkeslärarexamen omfattar 90 högskolepoäng. För tillträde till utbildningen krävs kvalificerade och relevanta yrkeskunskaper. Det är den enda examen i högskoleförordningen som saknar krav på fullgjort självständigt arbete (examensarbete).
- Speciallärarexamen och specialpedagogexamen kräver att den sökande har en lärarexamen sedan tidigare och omfattar 90 högskolepoäng.

8.2.4 Motsvarande examensmål finns bland annat för utbildningar inom hälso- och sjukvårdens område

I examensbeskrivningarna för flera utbildningar inom hälso- och sjukvårdsområdet och socialtjänstområdet (till exempel läkare, sjuksköterska, tandläkare och socionom) finns sedan 2018 ett mål under rubriken kunskap och förståelse som anger att studenten för examen ska visa kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Detta är även relevant för skolväsendet då hälso- och sjukvårdspersonal arbetar inom elevhälsans medicinska delar.

Införandet av dessa mål motiverades av regeringen med att undervisning om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är viktig i utbildningar där studenterna i sina framtida yrken kommer att möta våldsutövare eller våldsutsatta personer.[2] Syftet med införandet av skrivningar i examensbeskrivningar för legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården var att säkerställa att grundläggande kunskap om våld

[2] Skr. 2016/17:10 *En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.*

ingår i alla dessa professioners utbildning och att kunskapen tillämpas i yrkesutövningen.

Jämställdhetsmyndigheten har i en uppföljning visat att införandet av examensmål i högskoleförordningen haft ett tydligt genomslag. Myndighetens utvärdering visar att utbildningar i högre grad integrerat kunskapsområdet i kursplaner och undervisning och att studenterna upplever ökad trygghet i att identifiera och agera vid våldsutsatthet. Jämställdhetsmyndigheten bedömer att examensmålens styrande verkan är en central faktor bakom denna utveckling. Erfarenheterna visar att förändringar i examensmål kan leda till konkreta och varaktiga kompetenshöjningar i utbildningar som är centrala för samhällets stöd- och skyddssystem.[3] Samtidigt framgår av en rapport från Universitetskanslersämbetet (UKÄ) att omfattningen av undervisningen kopplad till examensmålet i många utbildningar är begränsad och i flera fall motsvarar omkring en högskolepoäng.[4]

Vi bedömer att dessa iakttagelser inte nödvändigtvis motsäger varandra. Examensmålens funktion är att säkerställa att ett kunskapsområde behandlas inom utbildningarna och att en gemensam miniminivå uppnås, inte att reglera omfattningen av undervisningen. Även en begränsad omfattning kan vara tillräcklig för att ge studenter grundläggande förutsättningar att identifiera och hantera situationer där barn och elever kan vara utsatta.

Vad omfattas av begreppet våld i nära relationer

UKÄ beskriver våld i nära relationer som alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld samt hot om våld från en närstående person. En närstående person kan till exempel vara en familjemedlem, partner eller före detta partner. Termen inkluderar våld som kvinnor, flickor, pojkar, män och hbtq-personer utsätts för eller utsätter en närstående för. Barn drabbas dels genom att själva bli utsatta för våld, dels genom att leva med det våld som exempelvis en förälder utsätter en annan förälder för.[5]

[3] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Examensmål är en framgångsfaktor för ökad upptäckt av våld*. Rapport 2022:3.
[4] Universitetskanslersämbetet (2022). *Hur mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer beaktas i högre utbildning.* Rapport 2022:19.
[5] Ibid.

Hedersrelaterat våld och förtryck i relation till examensmålet om våld i nära relationer

Examensmålet som infördes i högskoleförordningen 2018 anger att studenten ska visa kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. I förarbetena till ändringen – särskilt den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor[6] – framgår att regeringens avsikt var att samla samhällets insatser inom delmål 6 i den jämställdhetspolitiska strategin. Delmålet omfattar uttryckligen mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Strategin anger att politikområdet ska förstås som ett sammanhållet område och att insatser för att höja kompetensen ska omfatta alla dessa former av våld.

Jämställdhetsmyndigheten har i en uppföljning tolkat examensmålet i enlighet med strategins avgränsning. Myndigheten konstaterar att examensmålet inbegriper hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål, eftersom dessa företeelser omfattas av delmål 6 och därmed av de kunskapsområden som högre utbildning ska bidra till att stärka.[7] Denna tolkning ligger i linje med regeringens ursprungliga beskrivning av ändringen, där utbildningssystemets roll betonas som en central del av genomförandet av den nationella strategin.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det finns ett starkt stöd i förarbeten, strategidokument och etablerad myndighetstillämpning för att examensmålet kan förstås som ett mål som även omfattar hedersrelaterat våld och förtryck. Det rör sig inte om ett separat tema, utan om en integrerad del av kompetensområdet mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Detta är också förenligt med hur professionerna i praktiken möter våldsutsatta barn, unga och vuxna, där hedersrelaterat våld och förtryck utgör en av flera uttrycksformer av våld i nära relationer och ställer liknande krav på kunskap om riskbedömning, bemötande, samverkan och anmälningsskyldighet.

Vi konstaterar därmed att en sådan tolkning ger konsekvens och enhetlighet i styrningen av utbildningarna och säkerställer att studenter får en kunskapsgrund som speglar de former av våld som verksamheterna i praktiken möter.

[6] Skr. 2016/17:10 *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.
[7] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Utbildning leder till ökad upptäckt av våld*.

Samtidigt har regeringen infört ett särskilt sjunde delmål i den jämställdhetspolitiska målstrukturen, som markerar hedersrelaterat våld och förtryck som ett eget prioriterat politikområde. Strategin kompletteras av en handlingsplan som anger inriktningen för regeringens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck under perioden 2026–2028.[8] Detta innebär en förändrad målstruktur som kan få betydelse för hur kunskapskrav och styrning inom utbildningssystemet bör utformas framöver. Mot denna bakgrund bedömer vi att det finns skäl för regeringen att i ett samlat sammanhang se över examensmål och motsvarande styrning som rör kunskap om våld, och överväga om och i vilken form hedersrelaterat våld och förtryck bör anges uttryckligen.

En sådan översyn bör omfatta samtliga berörda utbildningar och genomföras med beaktande av principerna om likvärdig styrning, examensbeskrivningarnas övergripande karaktär och behovet av en sammanhållen målstruktur. Genom ett samlat ställningstagande kan tydlighet uppnås utan att styrningen fragmenteras eller examensbeskrivningarna görs mer detaljerade än vad som är förenligt med gällande principer för utbildningssystemets reglering.

Uppdaterad strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck

Regeringen har beslutat om en uppdaterad nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer samt hedersrelaterat våld och förtryck. Strategin innebär en vidareutveckling av det tidigare arbetet på området och syftar till att skapa ett mer långsiktigt, samordnat och kunskapsbaserat arbete.[9] I strategin betonas särskilt behovet av stärkt kompetens hos yrkesgrupper som möter barn och unga. Utbildningssystemet lyfts fram som en central del i det förebyggande arbetet, och det framhålls att kunskap i ökad utsträckning behöver omsättas i praktiken för att kunna bidra till att våldsutsatthet upptäcks och hanteras.[10]

---

[8] Jämställdhetsmyndigheten (2026). *Delmål 7: Hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra*. https://jamstalldhetsmyndigheten.se/jamstalldhet-i-sverige/delmal-7-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-ska-upphora/. (Hämtat 2026-06-22.) Regeringskansliet (2026). *Handlingsplan mot hedersrelaterat våld och förtryck 2026–2028*.

[9] Skr. 2025/26:245 *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck*, s. 13–15.

[10] Ibid. s. 35–36.

Hedersrelaterat våld och förtryck lyfts i strategin fram som ett eget prioriterat område inom den jämställdhetspolitiska målstrukturen. Detta innebär ett förstärkt fokus på kunskapsutveckling och åtgärder riktade mot denna form av våld.[11]

Strategin innehåller även bedömningar av tidigare vidtagna åtgärder, däribland införandet av examensmål om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer i vissa utbildningar. Dessa beskrivs som en central reform för att säkerställa grundläggande kunskaper hos yrkesgrupper som i sin yrkesutövning möter våldsutsatta eller våldsutövare. Samtidigt konstateras att motsvarande krav saknas i lärarutbildningarna.[12]

Strategin innehåller däremot inte några ställningstaganden om hur kunskapskrav bör utformas i examensbeskrivningar eller om specifika uttrycksformer av våld bör anges särskilt i dessa. Frågan om hur kunskapsområdet närmare bör komma till uttryck i utbildningarnas styrning behandlas i stället på en mer övergripande nivå.[13]

Mot denna bakgrund utgör strategin en viktig utgångspunkt för våra överväganden om behovet av stärkt kompetens i lärarutbildningarna, samtidigt som den lämnar utrymme för olika lösningar om hur kunskapskrav bör utformas.

8.2.5 Skälen till förslaget

Den uppdaterade nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck tydliggör att utbildningssystemet har en central roll i det förebyggande arbetet och att yrkesgrupper som möter barn och unga behöver ha tillräcklig kunskap för att kunna upptäcka och agera vid våldsutsatthet. Mot denna bakgrund bedömer vi att det finns ett behov av att säkerställa en gemensam och likvärdig kunskapsnivå i lärarutbildningarna. Ett ändamålsenligt sätt att uppnå detta är att införa ett examensmål som omfattar kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Frågan om utformningen av ett sådant examensmål behandlas i det följande.

[11] Skr. 2025/26:245 *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck*, s. 17–18.
[12] Ibid. s. 36–37.
[13] Ibid. s. 34–35.

Kunskap om mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck är en grundläggande förutsättning för att yrkesverksamma inom förskolan, skolan och fritidshemmet ska kunna förebygga, upptäcka och motverka sådant våld. Lärare och annan personal möter dagligen barn och elever som kan vara utsatta för eller leva i miljöer där våld förekommer. Personalen spelar en central roll i att tidigt identifiera signaler och säkerställa att stöd sätts in. Förskolan och skolan är dessutom några av de samhällsinstitutioner som har störst möjligheter att arbeta förebyggande, både genom att tidigt uppmärksamma förändringar i barns och elevers mående och genom att skapa miljöer som stärker barns trygghet, delaktighet och tillit till vuxna. Därtill följer det kontinuerliga värdegrundsarbete som motverkar normer och beteenden som möjliggör våld och förtryck.

Kunskapsområdet har direkt betydelse för lärarens undervisningsuppdrag. För att kunna bedriva utbildning om detta krävs kunskap om hur våld och förtryck kan ta sig uttryck, hur normer och maktstrukturer påverkar barns och ungas handlingsutrymme samt hur utbildning kan bidra till att förebygga våld, kränkningar och begränsningar av barns fri- och rättigheter.

Utredningen om nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra visade att utbildningar som leder till yrken där man i det dagliga arbetet möter barn, unga och familjer ofta saknar obligatoriska moment som behandlar våld i nära relationer.[14] Detta gäller även lärarutbildningarna. Även den uppdaterade strategin pekar på samma problematik.[15] Bristerna får direkta konsekvenser för det förebyggande arbetet och för barns möjlighet att få stöd och skydd.

Bilden av bristande kunskap och osäkerhet i verksamheterna bekräftas även av aktörer i civilsamhället. Barnrättsorganisationen SE BARNEN har i en skrivelse till utredningen framhållit att våldsutsatthet bland barn ofta inte uppmärksammas i skolan, trots den lagstadgade anmälningsskyldigheten. Enligt tillgängliga kartläggningar berättar endast en mindre andel av våldsutsatta barn om sin situation för skolpersonal, och skolan initierar i mycket begränsad utsträckning orosanmälningar i dessa fall. I skrivelsen framhålls vidare att

[14] SOU 2015:55 *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.*
[15] Skr. 2025/26:245 *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck*, s. 15.

personal inom skola och förskola ofta upplever osäkerhet kring hur våld tar sig uttryck hos barn och när en anmälan bör göras. Denna osäkerhet kan förstärkas av rädsla för att göra fel eller hantera komplexa situationer utan tillräckligt stöd. Samtidigt betonas att hedersrelaterat våld och förtryck ofta samexisterar med andra former av våld mot barn. Ett stärkt arbete mot våld i nära relationer generellt kan därför bidra till att även barn som lever under hedersrelaterade begränsningar i större utsträckning uppmärksammas. Vi bedömer att dessa iakttagelser ytterligare understryker behovet av att stärka den grundläggande kunskapen i utbildningar som leder till arbete med barn och unga.[16]

Även i våra intervjuer med personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet hänvisar de intervjuade till att personalen inte har tillräcklig kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck. Bristen på kunskap leder till brister i kvaliteten på utbildningen av elever om hedersrelaterat våld och förtryck, men också till att barn och elever som lever i eller riskerar utsatthet för våld och förtryck inte uppmärksammas i tillräcklig grad. Unga som vi har intervjuat menar att personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet inte har tillräcklig kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck för att upptäcka utsatthet hos barn och elever.

Frivilliga satsningar på kompetensutveckling har visserligen genomförts av vissa lärosäten, men sådana satsningar når ofta bara en mindre del av huvudmännen. Utan krav i examensordningen varierar både omfattning och kvalitet mellan utbildningar. Ett examensmål är därför ett verkningsfullt nationellt styrmedel som kan bidra till att säkerställa att samtliga studenter ges grundläggande kunskaper och färdigheter inom området, oavsett lärosäte. Skolverket erbjuder i dag vissa uppdragsutbildningar inom området, bland annat i samarbete med Malmö universitet, Högskolan i Halmstad och Linnéuniversitetet. Men även dessa insatser är frivilliga för huvudmännen och når inte alla yrkesgrupper eller utbildningsanordnare, vilket bidrar till att kunskapsnivån i verksamheterna fortsatt är ojämn.[17]

Redan 2004 föreslog dåvarande Högskoleverket att regeringen skulle överväga att införa krav på kunskap om mäns våld mot kvinnor i examensordningen för bland annat lärare. Behovet har därefter åter-

[16] SE BARNEN. *Så kan regeringen stärka skolans arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck*, skrivelse till utredningen U2025:02. Dnr Komm2025/00463.
[17] Se bland annat Skolverket (2025). *Stärkt systematiskt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.* Dnr 2025:3944.

kommande lyfts i statliga utredningar, rapporter och av professionsorganisationer. Regeringen har också betonat vikten av att sådan kunskap integreras i utbildningar för yrken som möter våldsutsatta och våldsutövare.

Trots detta har examensordningen för lärarutbildningarna inte ändrats i detta avseende. Vi bedömer därför att behovet av en tydlig och likvärdig kunskapsnivå kvarstår.

Motsvarande examensmål har införts i flera legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården, vilket visar att sådana förändringar kan genomföras på ett ordnat sätt. Samtidigt har UKÄ framhållit att examensordningen bör användas restriktivt och att lärosätena har ett betydande ansvar för utbildningarnas innehåll.[18] Regeringen har nyligen beslutat om förändringar av lärarutbildningarna.[19] Reformen innebär bland annat en tydligare inriktning mot att examensmålen ska fokusera på den professionskunskap som är central för läraryrket, medan vissa mer övergripande frågor i större utsträckning ska regleras genom andra styrdokument.

Vi delar i huvudsak bedömningen att examensordningen bör präglas av återhållsamhet och att examensmålen inte bör användas för att reglera alla frågor som är relevanta för skolans breda samhällsuppdrag. Samtidigt bedömer vi att kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer har en så nära och direkt koppling till lärarprofessionens kärnuppdrag och ansvar för barns och elevers trygghet och skydd att området inte kan betraktas som enbart ett allmänt värdegrundsområde.

Förmågan att uppmärksamma tecken på våldsutsatthet, förstå hur våld och förtryck påverkar barns och elevers utveckling och agera inom ramen för verksamheternas ansvar är enligt vår bedömning en del av den professionskunskap som krävs för läraryrket. Mot denna bakgrund bedömer vi att ett examensmål på området är motiverat trots den återhållsamhet som i övrigt bör gälla vid förändringar av examensordningen.

I samma rapport har UKÄ framhållit att förändringar i examensmål bör ske med bred förankring och långsiktig planering för att säker-

[18] Universitetskanslersämbetet (2022). *Hur mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer beaktas i högre utbildning.* Rapport 2022:19.
[19] SOU 2024:81 Utredningen om att Utveckla lärar- och förskollärarutbildningarna. *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning.*

ställa genomslag och kvalitet. Vi delar denna bedömning och föreslår därför att UKÄ ges ett särskilt uppdrag att förbereda införandet.[20]

Läraryrket innebär ett särskilt ansvar för barns trygghet, utveckling och välbefinnande. För att fullgöra detta ansvar krävs förmåga att identifiera tecken på våld eller förtryck, förstå dess konsekvenser och agera professionellt. Personalens kunskapsnivå är i dag beroende av huvudmännens ekonomiska förutsättningar och prioriteringar. Ökad kunskap om olika former av våld inklusive hedersrelaterat våld och förtryck har därutöver en bredare preventiv betydelse. Genom att stärka den generella kunskapen om förekomsten och uttrycksformerna ökar förutsättningarna att tidigt uppmärksamma risker och att i undervisning och övrig verksamhet motverka normer och strukturer som möjliggör våld och förtryck.

Genom ett övergripande examensmål säkerställs att alla studenter som tar lärarexamen får en gemensam kunskapsgrund, samtidigt som universiteten och högskolorna har frihet att själva avgöra hur målet uppnås. Våra intervjuer med personal vid skolor och dialogmöten med bland annat utbildningsförvaltningar visar på att många aktörer ser ett behov av att lärare redan i grundutbildning får kunskap om våld och hedersrelaterat våld och förtryck.

Vi är medvetna om att lärarutbildningarna är innehållsmässigt omfattande och att nya mål riskerar att skapa undanträngningseffekter. Bedömningen är dock att området med fördel kan integreras i befintliga kursmoment, exempelvis inom ramen för värdegrunds- och etikundervisning. Erfarenheter från andra utbildningar visar att detta kan ske utan att utbildningstiden behöver utökas.

Ett examensmål av detta slag är förenligt med principerna i propositionerna *Ny värld – ny högskola* och *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid* eftersom det rör ett kunskapsområde med direkt betydelse för yrkesutövningen och det samhällsansvar som följer av lärarprofessionen.[21]

Vi bedömer att det inte är lämpligt att i detta sammanhang införa en särskild skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck i examensmålen för lärarutbildningarna. Det föreslagna examensmålet om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer är, i enlighet med den natio-

[20] Universitetskanslersämbetet (2022). *Hur mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer beaktas i högre utbildning*. Rapport 2022:19.
[21] Prop. 2004/05:162 och prop. 2008/09:175.

nella strategins avgränsning och etablerad myndighetstillämpning, avsett att omfatta även hedersrelaterat våld och förtryck.

Den uppdaterade nationella strategin, där hedersrelaterat våld och förtryck lyfts fram som ett eget delmål, aktualiserar samtidigt frågan om hur kunskapsområdet bör synliggöras i styrningen av utbildningar. Vi bedömer att ett sådant ställningstagande bör göras samlat och omfatta samtliga relevanta utbildningar, i syfte att säkerställa en enhetlig och sammanhållen styrning.

Sammanfattningsvis bedömer vi att förslaget är proportionerligt, väl avvägt och nödvändigt för att säkerställa likvärdig kvalitet och stärkt skydd för barn. Det ligger även i linje med hur styrningen av högskolorna är utformad på andra områden. Förslaget innebär därmed inte en generell utvidgning av examensordningen, utan avser ett avgränsat undantag motiverat av lärarprofessionens särskilda ansvar för barns skydd och trygghet.

8.2.6 Skälen för bedömningen

Den uppdaterade nationella strategin mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck innebär att hedersrelaterat våld och förtryck har lyfts fram som ett eget prioriterat delmål inom jämställdhetspolitiken. Detta aktualiserar frågan om hur kunskap om denna form av våld bör synliggöras i examensmål och annan styrning av utbildningar.

Samtidigt är examensmålet om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, i enlighet med den nationella strategins avgränsning och etablerad myndighetstillämpning, avsett att omfatta även hedersrelaterat våld och förtryck. Kunskapsområdet utgör därmed ett sammanhållet kompetensområde, där olika uttrycksformer av våld behandlas inom ramen för samma grundläggande kunskap om utsatthet, riskbedömning, bemötande och samverkan.

Vi bedömer att frågan om huruvida hedersrelaterat våld och förtryck bör anges uttryckligen i examensmålen bör hanteras samlat och omfatta samtliga relevanta utbildningar. Ett sådant ställningstagande bör göras med beaktande av behovet av en enhetlig och sammanhållen styrning samt examensbeskrivningarnas övergripande karaktär.

Det kan i detta sammanhang noteras att förändringar i examensmål inom andra utbildningar, såsom socionomutbildningen, i vissa

fall har en annan inriktning och utgångspunkt, exempelvis kopplad till socialtjänstens ansvar för det brottsförebyggande arbetet. För lärarutbildningarna är utgångspunkten i stället att säkerställa grundläggande kunskap för att kunna uppmärksamma, bemöta och agera vid våldsutsatthet hos barn och elever inom ramen för verksamheternas uppdrag. Detta är även relevant eftersom flera av de yrkesgrupper som omfattas av motsvarande examensmål, såsom hälso- och sjukvårdspersonal, verkar inom skolans elevhälsa. Nämnda yrkesgrupper utgör därmed en integrerad del av skolans arbete med att uppmärksamma och hantera våldsutsatthet bland barn och elever.

Att införa en särskild reglering enbart för lärarutbildningarna skulle mot denna bakgrund riskera att leda till en fragmenterad ordning och otydlighet i förhållande till andra utbildningar med motsvarande uppdrag.

Vi bedömer samtidigt att det är viktigt med en ökad tydlighet i hur kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck kommer till uttryck i examensmål och annan styrning. Den förändrade målstrukturen, där hedersrelaterat våld och förtryck utgör ett eget prioriterat område, förstärker behovet av en sådan utveckling. En översyn bör dock genomföras samlat och omfatta samtliga relevanta utbildningar, i syfte att säkerställa en enhetlig, tydlig och långsiktigt hållbar reglering. Regeringen bör därför ta initiativ till en sådan samlad översyn.

8.3 Följa behovet av ytterligare reglering i gymnasiala utbildningar

Förslag

Skolverket ges i uppdrag att, mot bakgrund av införandet av reviderade läroplaner och ämnesplaner, följa hur kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, tillämpas i utbildningen inom gymnasieskolan samt motsvarande utbildningar inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Myndigheten ska, vid behov, lämna förslag på åtgärder för att säkerställa att kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, ges tillräckligt genomslag i utbildningen. Myndigheten ska även överväga om

ändringar i examensmål eller annan styrning är motiverade. Uppdraget ska ske i samverkan med Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH).

8.3.1 Skälen för förslaget

De reviderade läroplanerna och ämnesplanerna för gymnasieskolan (GY25) innebär att kunskap om våld i nära relationer, vilket inkluderar hedersrelaterat våld och förtryck, i större utsträckning än tidigare lyfts fram inom ramen för utbildningarnas innehåll. Vi bedömer att dessa förändringar utgör ett viktigt steg för att stärka kunskapen inom området i gymnasiala utbildningar.

Skolverket har framhållit att skrivningarna i relevanta ämnesplaner inom ramen för GY25 motsvarar det som utredningen avser att uppnå. Myndigheten har samtidigt understrukit att det rör sig om nya ämnesplaner som gymnasieskolorna är i färd med att implementera och som ännu inte har kunnat utvärderas.

Vi delar bedömningen att de reviderade läroplanerna och ämnesplanerna har potential att stärka kunskapsområdet. Samtidigt är det i nuläget för tidigt att bedöma i vilken utsträckning förändringarna kommer att få genomslag i undervisningen och säkerställa att samtliga elever når en tillräcklig kunskapsnivå.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det i detta skede inte är ändamålsenligt att föreslå ytterligare reglering, exempelvis i form av ändrade examensmål, utan i stället bör utvecklingen följas upp.

Frågan om ytterligare reglering bör bedömas mot bakgrund av hur de reviderade ämnesplanerna och övriga styrdokument får genomslag i undervisningen. Ett uppdrag till Skolverket att följa hur frågor som rör mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck tillämpas i utbildningarna skapar förutsättningar för en samlad och kunskapsbaserad bedömning av om ytterligare styrning behövs.

Om uppföljningen visar att nuvarande reglering inte är tillräcklig för att säkerställa likvärdighet och kvalitet, bör myndigheten kunna lämna förslag på åtgärder, inklusive förändringar av examensmål eller annan relevant reglering. Denna ordning möjliggör en stegvis och kunskapsbaserad utveckling av styrningen och säkerställer att even-

tuella ytterligare åtgärder utformas med beaktande av genomförda reformer.

Uppdraget ska ske i samverkan med MYH, i syfte att bidra till en sammanhållen syn på kunskapsområdet i utbildningar som leder till arbete med barn och unga.

8.4 Följa behovet av ytterligare reglering i yrkeshögskoleutbildningar

Förslag

MYH ges i uppdrag att följa hur kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, behandlas i yrkeshögskoleutbildningar som leder till arbete med barn, unga och familjer. Myndigheten ska, med beaktande av utbildningsformens arbetslivsanknytning, analysera i vilken utsträckning kunskapsområdet ingår i relevanta utbildningar och vid behov lämna förslag på åtgärder. Uppdraget ska ske i samverkan med Skolverket.

8.4.1 Om statens styrning av yrkeshögskolan

Yrkeshögskolan är en statligt reglerad men decentraliserad utbildningsform, där utbildningarna anordnas av olika utbildningsgivare men beslutas och kvalitetssäkras av MYH. Enligt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan beslutar MYH vilka utbildningar som får ingå i yrkeshögskolan, fastställer föreskrifter och säkerställer att utbildningarna svarar mot arbetslivets behov.

Regeringen kan genom uppdrag till myndigheten ange inriktningen för vissa kompetensområden eller särskilda utvecklingsinsatser, exempelvis att utbildningar inom vård, pedagogik eller socialt arbete ska beakta särskilda samhällsbehov. Ett sådant uppdrag innebär inte detaljstyrning av utbildningarnas innehåll, utan är ett sätt att rikta och förstärka utbildningssystemets bidrag till prioriterade samhällsmål.

8.4.2 Skäl för förslaget

Yrkeshögskoleutbildningar bygger vidare på kunskaper och erfarenheter som de studerande har tillägnat sig genom tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet. Detta innebär att behovet av ytterligare kunskap inom ett visst område kan variera mellan olika utbildningar och att det kan vara svårt att generellt fastställa vilken nivå som lämpligen bör uppnås inom ramen för en påbyggnadsutbildning.

MYH har framhållit att utbildningarnas innehåll ska svara mot arbetslivets behov och att en central princip för yrkeshögskolan är att utbildningarna inte ska göras mer omfattande än nödvändigt. Myndigheten har vidare pekat på att det finns en inneboende spänning mellan att centralt ange visst innehåll i utbildningarna och att samtidigt upprätthålla principen om arbetslivets inflytande.

Vi delar denna bedömning. Mot denna bakgrund är det inte ändamålsenligt att i detta sammanhang peka ut enskilda utbildningar eller utbildningsinriktningar. Yrkeshögskolans utbud förändras löpande och styrs av arbetslivets behov, och vilka utbildningar som leder till arbete med barn, unga och familjer varierar över tid. En sådan avgränsning riskerar därför att snabbt bli inaktuell eller att inte fånga relevanta utbildningar. Det är därför mer träffsäkert att ge MYH i uppdrag att analysera frågan inom ramen för sitt samlade ansvar för utbildningsutbudet.

Ett uppdrag till MYH att följa och analysera utvecklingen skapar förutsättningar för en samlad bedömning av om ytterligare åtgärder behövs. Om uppföljningen visar att kunskapsområdet inte behandlas i tillräcklig utsträckning, bör myndigheten kunna lämna förslag på åtgärder med beaktande av utbildningsformens särskilda förutsättningar. Uppdraget ska ske i samverkan med Skolverket.

8.5 Uppdrag om särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck

Förslag

Skolverket ges i uppdrag att analysera och lämna förslag på ett statsbidrag för särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Detta genom revideringar av dels förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg, dels Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2020:89) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

8.5.1 Bakgrund

Förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck kan bidra till en kvalitetshöjning av undervisningen inom kunskapsområdet samt att eleverna ges bättre möjligheter att utveckla kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck. Förstelärare inom kunskapsområdet kan även i viss mån motverka den ökade risken för att området inte behandlas ur ett helhetsperspektiv i och med vissa ändringar i läroplanerna som börjar gälla höstterminen 2028. Förstelärare inom det aktuella kunskapsområdet kan även möta vissa andra identifierade behov.

Det är redan i dag möjligt att utse förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Vi bedömer emellertid att det finns skäl att ytterligare reglera denna möjlighet med en högre lönenivå och ett krav på behörighet. En ytterligare reglering med en högre lönenivå kräver att det införs en ny bidragsram i förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg. Därtill behöver det utredas vilka andra ändringar som behöver göras i den aktuella förordningen samt i Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2020:89) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Det sistnämnda bland annat med anledning av det föreslagna kravet på behörighet. Vi bedömer att detta behöver ut-

redas i särskild ordning. Det framstår som ändamålsenligt att förslag till bägge revideringarna utreds och redovisas i ett sammanhang.[22]

8.5.2 Skälen för förslaget

Det behöver göras en kvalitetshöjning av undervisningen och denna behöver nå alla elever

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) har i sin granskning av grund- och gymnasieskolan från 2025 slagit fast att det är viktigt med en högkvalitativ undervisning om sexualitet, samtycke och relationer.[23] Vi delar denna uppfattning, av de skäl som myndigheten redovisat. I sin kvalitetsgranskning från samma år av anpassade grundskolan har Skolinspektionen uttalat att en högkvalitativ undervisning av redovisat slag är särskilt viktigt för elever i denna skolform och att undervisningen behöver anpassas efter elevernas behov. Detta eftersom elever i anpassade grundskolan bland annat löper högre risk för sexuell utsatthet.[24] Vi instämmer även i detta.

Skolinspektionens sammanfattande slutsats i granskningen från 2025 visar att det på de flesta skolorna behöver göras en kvalitetshöjning av undervisningen i kunskapsområdet. En annan slutsats är att eleverna ges begränsade möjligheter att utveckla kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck. I kvalitetsgranskningen från samma år om den anpassade grundskolan redovisas i huvudsak samma slutsatser.[25]

Skolinspektionen framhåller att iakttagelserna och slutsatserna gäller de granskade verksamheterna och inte avser att ge en nationellt representativ bild. Vi konstaterar samtidigt att 60 respektive 30 verksamheter granskades och att granskningarna är de mest omfattande kunskapsunderlagen på området sedan 2022 års revidering av läroplanerna. En av slutsatserna i granskningen av grund- och gymnasieskolan är att det på många av skolorna saknas ett helhetsgrepp om kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer.[26] Denna slut-

[22] Jämför exempelvis *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens Skolverk*, uppdrag 25 *Föreskrifter om tilläggsbelopp*.
[23] Skolinspektionen (2025). *Undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer*. Rapport 2025:4, s. 33.
[24] Skolinspektionen (2025). *Undervisning om sexualitet, samtycke och relationer i anpassade grundskolan*. Rapport 2025:16, s. 9.
[25] Ibid. s. 6.
[26] Skolinspektionen (2025). *Undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer*. Rapport 2025:4, s. 24–25.

sats bekräftas av Skolinspektionens granskning från 2018.[27] En av slutsatserna i granskningen av den anpassade grundskolan är att rektorerna på majoriteten av skolorna behöver utveckla styrning och samordning av kunskapsområdet.[28]

Mot denna bakgrund är vår utgångspunkt att det behövs en kvalitetshöjning av undervisningen i sexualitet, samtycke och relationer. Eleverna ges i dag begränsade möjligheter att utveckla kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck. Därtill finns en risk för att undervisning om hedersrelaterat våld och förtryck inte når alla elever.

Det finns en ökad risk för att kunskapsområdet inte behandlas ur ett helhetsperspektiv

Riksdagen beslutade i juni 2026 en proposition om att nya läroplaner för de obligatoriska skolformerna ska tillämpas från och med höstterminen 2028. Skrivningarna i nuvarande läroplaners inledande delar om kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck stryks. Strykningarna innebär bland annat att rektorn inte längre kommer ha ett särskilt ansvar för att kunskapsområdet behandlas återkommande i utbildningen. Flera remissinstanser har varit kritiska till att detta genomförs.[29] I våra kontakter har många uttryckt oro för de kommande strykningarna i läroplanerna.

Trots de skäl som regeringen framför i ovan nämnda proposition ser vi att i synnerhet strykningen av rektors särskilda ansvar för att kunskapsområdet återkommande ska behandlas i utbildningen medför en ökad risk för nedprioritering av det förebyggande arbetet. Flera av de unga som vi har talat med uppger att de under sin skoltid inte har fått någon utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck även fastän de nyligen har avslutat eller är i slutskedet av sin gymnasieutbildning. Vi ser även att det innebär en ökad risk för en än mer ojämlik undervisning och att undervisningen blir alltför beroende av enskilda lärares engagemang. Detta med anledning av att kunskapsområdet framgent inte behöver behandlas ur ett helhetsperspektiv, vilket alltså ofta är fallet redan i dag. Mot denna bakgrund ser vi behov av insatser

[27] Skolinspektionen (2018). *Sex- och samlevnadsundervisningen*, s. 39.
[28] Skolinspektionen (2025). *Undervisning om sexualitet, samtycke och relationer i anpassade grundskolan*. Rapport 2025:16, s. 6.
[29] Prop. 2025/26:194 *Nya läroplaner – för en stark kunskapsskola*.

för att motverka denna ökade risk för att kunskapsområdet inte prioriteras eller behandlas ur ett helhetsperspektiv.

Det är oklart hur kunskapsområdet kommer att omhändertas i de nya kursplanerna

En fråga som är sammanhängande med den nyss redovisade är på vilket sätt kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck kommer att tas om hand i de nya kursplanerna. Under vårt arbete har Skolverket upplyst om att kopplingen mellan å ena sidan sexualitet, samtycke och relationer och å andra sidan hedersrelaterat våld och förtryck kan försvinna i samband med de nya kursplanerna, genom att kunskapsområdet delas upp i två skilda delar. Om kunskapsområdet delas upp bedömer vi att ett kunskapsområde som enbart avser hedersrelaterat våld och förtryck kan bli alltför begränsat för att kunna motivera särskild förstelärare inom området. Vi bedömer även att benämningen särskild förstelärare inom hedersrelaterat våld och förtryck kan framstå som alltför specifik och utpekande.

Samtidigt ser vi att en uppdelning av kunskapsområdet av å ena sidan sexualitet, samtycke och relationer och å andra sidan hedersrelaterat våld och förtryck, kan öka behovet av samordning mellan områdena. Detta mot bakgrund av det nära sambandet mellan de två delarna av det i dag sammanhållna kunskapsområdet. Vi konstaterar även att en uppdelning av kunskapsområdet kan komma att påverka våra bedömningar om behörigheten.

Om kunskapsområdet skulle delas upp bedömer vi att en möjlig väg kan vara att särskild förstelärare om hedersrelaterat våld och förtryck ges ett utvidgat uppdrag, som även omfattar mänskliga rättigheter i stort eller skolans värdegrund. Utifrån vårt uppdrag är det dock centralt att den särskilda förstelärare uppfyller kraven med avseende på kunskapsområdet hedersrelaterat våld och förtryck samt är behörig att undervisa om detta.

Vi konstaterar samtidigt att våra nyss redovisade överväganden utgår från antaganden. Det är oklart om kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck kommer att delas upp och i så fall på vilket sätt. I en fortsatt beredning kan dock våra bedömningar i denna del behöva anpassas efter de nya kursplanerna.

Insatsen behöver möta vissa identifierade behov

Vi konstaterar att en insats för att stärka undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, utöver att ligga i linje med ovan redovisade utgångspunkter, behöver möta vissa identifierade behov. I fråga om kunskapsområdet i sin helhet handlar det dels om att insatsen behöver bidra till att det tas ett helhetsgrepp, dels att kunskapsområdet prioriteras.

Avseende specifikt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck behöver insatsen utformas så att den bidrar till att eleverna får kunskaper om detta. Insatsen behöver även utformas så att lärarna stärks i att undervisa om känsliga frågor samt att skolorna och lärarna prioriterar undervisning om hedersrelaterat våld och förtryck. Sammanhängande med detta är det behov av kunskap och kompetens samt nödvändiga verktyg för att kunna arbeta förebyggande och upptäcka och motverka hedersförtryck, som framhålls i våra direktiv.

I direktiven uttrycks vidare att det förutom generella insatser kan finnas behov av riktade insatser mot individer och grupper samt särskilda riktade och anpassade insatser på individnivå i komplexa situationer. Därför behöver det ses över hur ett individuellt anpassat stödsystem för elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller andra likvärdiga kränkningar på grund av kön, sexuell läggning eller könsidentitet kan utformas för skolan. Här bör även andra relevanta länders erfarenheter inom området beaktas, till exempel Norges.

Vi kan konstatera att det norska individuella stödsystemet är riktat mot vissa skolor. Vi ser därför att en insats kan behöva riktas mot vissa grupper av elever, om det finns ett sådant behov.

Förstelärare kan höja undervisningens kvalitet

Vi har i våra kontakter tagit del av framgångsrika exempel på hur huvudmän och skolor kan arbeta med kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Ett sådant exempel är förstelärare inom kunskapsområdet.

En tjänst som förstelärare kan innebära att man har utvecklingsuppdrag kopplat till sin tjänst, exempelvis om undervisningen inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Ett annat exempel på utvecklingsuppdrag kopplat till en tjänst som förstelärare inom kunskapsområdet är att för huvudmannens räk-

ning ge stöd till flera skolor i undervisningen inom kunskapsområdet. I uppdraget kan ingå att vara stöd vid utvecklingen av undervisningen, stödja implementeringen av läroplanernas inledande delar, handleda och fortbilda personal samt dela med sig av beprövad erfarenhet. I detta sammanhang konstaterar vi att om huvudmannen har skolor både i den viktade och den inte viktade delen av statsbidraget gäller olika krav på löneökning beroende på vilka skolor som förstelärarен arbetar på. Det behöver därför göras en procentuell fördelning av lärarens arbetstid på skolor inom respektive del av statsbidraget, för att löneökningen ska bli rätt.

Våra iakttagelser i fråga om förstelärares uppdrag ligger i linje med Skolverkets iakttagelser. Skolverket har konstaterat att förstelärare i allmänhet ofta får i uppdrag att driva utvecklingsprojekt på sin skola, vilket kan förväntas påverka kvaliteten positivt.[30] Skolverket har vidare konstaterat att om bedömningen är att en ökning av antalet förstelärartjänster ökar kunskapsresultaten, har statsbidraget karriärtjänster för lärare skapat förutsättningar för höjda kunskapsresultat.[31] Mot denna bakgrund bedömer vi att förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck kan bidra till att höja kvaliteten på undervisningen inom kunskapsområdet.

Förstelärare kan stimulera utveckling inom kunskapsområdet

Skolverket har funnit att det beträffande skolor i den socioekonomiskt viktade delen av statsbidraget är vanligt att utvecklingsuppdragen inriktas på områdena elevers närvaro, trygghet och studiero, nyanlända och flerspråkiga elevers lärande och utveckling av ämnesdidaktik. Enligt Skolverket beror det sannolikt på att dessa skolor delvis har andra utmaningar än skolor som ingår i den inte viktade delen av statsbidraget.

Vi noterar att undervisning om sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck eller skolans värdegrund inte ingår i dessa områden. Detta trots att det enligt regeringen finns ett behov av att stärka kunskapen om sexuella och reproduktiva rättigheter bland alla unga, inte minst i områden där utanförskapet är stort. Dessutom riskerar hedersrelaterat våld och förtryck att förstärkas i

[30] Skolverket (2023). *Utvärdering av statsbidraget karriärsteg*. Rapport 2023:11, s. 10.
[31] Ibid. s. 9.

dessa områden.[32] Mot denna bakgrund anser vi att även undervisning om sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck samt skolans värdegrund bör ingå i denna kategori av utvecklingsuppdrag för skolor i den socioekonomiskt viktade delen av statsbidraget. Vi ser därför behov av insatser för att utveckla och stimulera detta. Vi bedömer att förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck är en insats som kan bidra till detta.

Förstelärare kan höja kunskapen och kompetensen hos skolpersonal

Skolpersonalen ska veta vilka risker som är kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck och känna till de samverkansarenor som finns. Skolpersonal ska vara uppmärksam på varningssignaler och ha rutiner för samverkan med och orosanmälan till socialtjänsten.[33] Det är därför viktigt att personalen har den kunskap och kompetens samt de verktyg som krävs både för att arbeta förebyggande och för att kunna upptäcka och motverka hedersförtryck. Enligt vår bedömning kan förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ge viktiga bidrag på detta område. Detta särskilt genom det kollegiala lärande som är den vanligaste inriktningen på utvecklingsuppdragen för förstelärare. Något som framkommit i vår kartläggning är att det är viktigt att även annan skolpersonal än rektor, lärare och elevhälsan har kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan exempelvis handla om läraravlastande personal som möter eleverna. Vi bedömer att förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck kan ge viktiga bidrag även inom detta område.

Vi konstaterar i sammanhanget att i det norska individuella stödsystemet är ett av mångfaldsrådgivarnas uppdrag att ge kompetensstöd till skolpersonal. Vi bedömer därför att förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck även svarar mot denna del av det individuella stödsystem som vi har i uppdrag att överväga och vid behov lämna förslag om.

[32] Regeringsbeslut 2024-10-24 *Uppdrag till Folkhälsomyndigheten och Statens Skolverk att uppdatera stödmaterial för undervisning inom kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer.* Dnr A2024/01235.
[33] Skolverket (2024). *Hedersrelaterat våld och förtryck – skolans ansvar och möjligheter*, s. 32.

Sammanfattande bedömning

Förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ligger i linje med våra utgångpunkter. Dessa är att det på de flesta skolor behöver göras en kvalitetshöjning av undervisningen inom sexualitet, samtycke och relationer samt att eleverna i dag ges begränsade möjligheter att utveckla kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck. Vi bedömer vidare att förstelärare inom det aktuella kunskapsområdet i viss mån motverkar den ökade risken för att området inte behandlas ur ett helhetsperspektiv, som uppkommer genom strykningarna i läroplanerna.

Därutöver bedömer vi att förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck bidrar till att:

- det tas ett helhetsgrepp om kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer prioriteras
- eleverna får kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck
- lärarna stärks i att undervisa om känsliga frågor
- undervisning om hedersrelaterat våld och förtryck prioriteras
- höja kunskapen och kompetensen om hedersrelaterat våld och förtryck hos skolpersonal.

8.5.3 Närmare om förslaget

Insatsen bör i viss mån riktas

Enligt våra direktiv kan det, förutom generella insatser, även finnas behov av bland annat riktade insatser mot grupper, i detta sammanhang grupper av elever.

Skolverket har i olika sammanhang framhållit att det finns en pedagogisk segregation i skolväsendet. Segregationen inom skolväsendet har ökat i Sverige även i andra avseenden under de senaste decennierna, vilket riskerar att skapa olika livschanser för barn och elever. I våra kontakter har det framkommit att i vissa skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund, är elevernas utsatthet för hedersnor-

mer i någon mån normaliserad av skolorna. Detta eftersom det är så många av eleverna som lever under sådana förhållanden.

I skälen till uppdraget till Folkhälsomyndigheten och Skolverket om ett uppdaterat stödmaterial skriver regeringen att det finns ett behov av att stärka kunskapen om sexuella och reproduktiva rättigheter bland alla unga, inte minst i områden där utanförskapet är stort.[34] Härtill kommer vår utgångspunkt att eleverna ges begränsade möjligheter att utveckla kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck och att undervisning om hedersrelaterat våld och förtryck riskerar att inte nå alla elever. Av Forum för levande historias studie från 2026 att det finns samband mellan negativ inställning till hbt-personer och vissa bakgrundsfaktorer, som har bäring på segregationen inom skolväsendet.[35]

Vid bedömningen av om insatsen ska riktas har vi, av nyss redovisade skäl, övervägt om insatsen ska riktas mot skolor i den socioekonomiskt viktade delen av statsbidraget. I det sammanhanget har vi även beaktat hur det norska individuella stödsystemet är riktat mot vissa skolor. Vi bedömer dock att insatsen inte bör riktas enbart mot skolor i den socioekonomiskt viktade delen av statsbidraget. Det huvudsakliga skälet är att vi inte ser anledning att utesluta skolor i den inte viktade delen av statsbidraget, där huvudmannen bedömer att det finns ett behov av särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Ett annat skäl är att vi bedömer att om insatsen skulle riktas mot enbart skolor i den socioekonomiskt viktade delen av bidraget skulle det kunna tolkas som att hedersrelaterat våld och förtryck enbart förekommer på vissa skolor. Undervisning om hedersrelaterat våld och förtryck är redan i dag inte prioriterat på alla skolor. Rektorer och lärare som uppger att undervisning inom temat inte är prioriterat förklarar ofta det med att skolorna inte har elever som lever i en hederskontext. Även i vår kartläggning och andra kontakter har det framkommit att det finns skolor som initialt uppger att de inte har elever som lever i en hederskontext. Men där det vid fördjupande frågor framkommer att även dessa skolor har erfarenheter av elever som uppvisat varningssignaler kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck. Vi bedömer att

[34] Regeringsbeslut 2024-10-24 *Uppdrag till Folkhälsomyndigheten och Statens Skolverk att uppdatera stödmaterial för undervisning inom kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer.* Dnr A2024/01235.
[35] Forum för levande historia (2026). *Unga tycker om andra*, s. 8.

en riktning av statsbidraget mot enbart skolor i den socioekonomiskt viktade delen skulle riskera att underblåsa den beskrivna tendensen.

Samtidigt bedömer vi att vår föreslagna insats i viss mån är riktad. Detta eftersom insatsen görs inom ramen för ett riktat statsbidrag, där huvudmännen ges möjlighet att ta ställning till om de har behov av särskild förstelärare av aktuellt slag i den egna verksamheten. Vi anser att det framstår som ändamålsenligt att denna behovsbedömning görs på huvudmannanivå.

Förslaget omfattar inte lektorer

Inledningsvis ska sägas att vårt förslag inte omfattar lektorer. Det huvudsakliga skälet är att det finns få lektorer i skolan. Under exempelvis höstterminen 2022 rekvirerades medel för 151 lektorer.[36] Mot denna bakgrund bedömer vi att det är ett synnerligen begränsat antal lektorer som skulle kunna vara aktuella för en tjänst som lektor inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Det framstår därför inte som motiverat att vårt förslag ska omfatta lektorer inom det aktuella kunskapsområdet. Vi konstaterar vidare att det med dagens regelverk inte finns några hinder mot att utse lektor inom sexualitet, samtycke och relationer. Kraven på lönesättning då är högre än vad vi bedömer bör vara fallet för särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Vi bedömer att även detta förhållande talar emot att våra bedömningar ska omfatta lektorer.

Det finns skäl att särskilt reglera förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer

Av vad som redovisats i avsnitt 8.5.2 följer att det redan med dagens regelverk är möjligt att utse förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Frågan är om det trots det finns skäl att ytterligare reglera denna möjlighet och i så fall på vilket sätt. Vi bedömer att det finns skäl för en ytterligare reglering. Skälen för detta och på vilket sätt det bör göras utvecklas i följande avsnitt.

[36] Skolverket (2023). *Utvärdering av statsbidraget för karriärsteg*. Rapport 2023:11, s. 21.

För att särskilja den i sammanhanget aktuella tjänsten från övriga tjänster som förstelärare bedömer vi att tjänsten bör benämnas ”särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck”.

Ytterligare reglering bör ske genom krav på behörighet

I dag finns det inget krav på behörighet för att en lärare ska utses till förstelärare. En av slutsatserna i Skolinspektionens granskning av grund- och gymnasieskolan är att lärarna upplever osäkerhet i att undervisa om känsliga frågor, däribland hedersrelaterat våld och förtryck. Lärarna ser en risk med att öka fördomar som är kopplade till vissa delar av världen, etniciteter eller religioner. Lärarna upplever även att undervisningen kan vara alltför utpekande mot vissa elever som skulle kunna vara utsatta för hedersförtryck.[37]

Vi kan konstatera att undervisning om sexualitet, samtycke och relationer i stort och specifikt för hedersrelaterat våld och förtryck, kräver särskild kompetens. Detta utöver de krav som redan gäller för förstelärare. Den nödvändiga kompetensen handlar bland annat om att kunna undervisa i känsliga frågor på ett sätt som inte präglas av osäkerhet. Enligt vår bedömning framstår det som motiverat att en ytterligare reglering av möjligheten att utse förstelärare inom kunskapsområdet bör förenas med ett krav på behörighet. Med det avses att den som utses till särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ska vara behörig att undervisa inom ämnen där det ingår undervisning om kunskapsområdet.

Det kan ifrågasättas om det kommer att vara alltför komplicerat för huvudmännen och Skolverket att beakta behörigheten när det ska utses en särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Vi konstaterar att för att vara behörig ska en lärare undervisa i de ämnen som läraren har behörighet i enligt sin lärarlegitimation.[38] Skolverket har i sin utvärdering kunnat ta ställning till i vilken utsträckning förstelärare undervisar

[37] Skolinspektionen (2025). *Undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer*. Rapport 2025:4, s. 18.
[38] Behörighet och legitimation regleras i huvudsak i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

i ämnen där de har behörighet.[39] Mot denna bakgrund bedömer vi att det kommer att vara möjligt för huvudmännen och Skolverket att beakta behörigheten när det ska utses en särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.

Ytterligare reglering bör ske genom högre lönenivå

Enligt vår bedömning kan ett krav på behörighet i sig självt motivera en högre lönenivå. Därtill kommer de utmaningar som är kopplade till undervisning om sexualitet, samtycke och relationer i stort och specifikt hedersrelaterat våld och förtryck, utifrån elevgruppens sammansättning och kunskapsområdets upplevda känslighet. Till detta ska läggas uppdraget att bidra till att vända den negativa tendens som finns hos elever avseende attityder till hbt-personer. Skolan har en viktig roll i detta sammanhang. I skolans uppdrag ingår bland annat att förmedla demokratiska normer och värden.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att särskild förstelärare inom det aktuella kunskapsområdet bedöms ligga i linje med våra utgångpunkter och möta identifierade behov, bedömer vi att det är motiverat med en högre lönenivå. Vid denna bedömning har vi även särskilt beaktat de långvariga och omfattande brister som framkommit gällande undervisningen inom sexualitet, samtycke och relationer och dess föregångare sex- och samlevnadsundervisningen. Vi har även särskilt beaktat att förstelärare av aktuellt slag är en viktig del av ett individuellt anpassat stödsystem i skolan, med avseende på att ge kompetensstöd till skolpersonal.

Lönepåslaget bör utgöra ytterligare hälften av påslaget i den viktade delen av bidraget

Vid bedömningen av storleken på lönepåslaget konstaterar vi att olika intressen behöver vägas mot varandra. Å ena sidan behöver lönepåslaget vara tillräckligt stort för att det ska motivera särskilt yrkesskickliga lärare, som dessutom är behöriga att undervisa inom kunskapsområdet, att söka de aktuella tjänsterna. Å andra sidan är systemet med karriärtjänster redan i dag förknippat med vissa problem utifrån lönepåslaget

[39] Skolverket (2023). *Utvärdering av statsbidraget karriärsteg*. Rapport 2023:11, s. 23–25.

i den socioekonomiskt viktade delen av bidraget. Det finns huvudmän som har uppmärksammat att lönepåslaget på 10 000 kronor för en förstelärare innebär att löneskillnaderna i princip försvinner mellan å ena sidan förstelärare och å andra sidan rektorer och skolchefer. Det kan uppstå en svår situation när personal med mindre formellt ansvar tjänar lika mycket som ledningen.

När vi väger dessa intressen mot varandra beaktar vi bland annat att lönepåslaget för lektorer är 10 000 kronor i den inte viktade delen av statsbidraget och 15 000 kronor i den socioekonomiskt viktade delen. Systemet med karriärtjänster inrymmer alltså redan i dag ett ännu högre lönepåslag än vad som lyfts fram som ett problem avseende den socioekonomiskt viktade delen av statsbidraget. Vid en samlad bedömning framstår ytterligare hälften av det befintliga lönepåslaget i den inte viktade delen av bidraget som skäligt för förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer. Denna nivå bör gälla för särskilda förstelärare av aktuellt slag i bägge delarna av statsbidraget. Det lönepåslag som vi ser som skäligt innebär bland annat att det tillkommande procentuella påslaget blir lägre i relation till det befintliga påslaget för den socioekonomiskt viktade delen av bidraget. Skälet till att vi menar att lönepåslaget inte bör sättas högre är för att mildra de möjliga problematiska effekterna av påslaget i denna del av bidraget i relation till lönenivån för rektorer och skolchefer.

Sammanfattningsvis innebär detta att vi bedömer att lönepåslaget bör sättas till 7 500 kronor för den inte viktade delen av statsbidraget och 12 500 kronor för den socioekonomiskt viktade delen. Vi har vid denna bedömning särskilt beaktat att det är angeläget att lönepåslaget är tillräckligt stort för att motivera särskilt yrkesskickliga och behöriga lärare att söka tjänsterna.

De nya kursplanerna måste beaktas särskilt

Vi konstaterar att det efter införandet av de nya läroplanerna kommer vara centralt för vårt förslag hur kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck tas om hand i de nya kursplanerna.[40] Detta för att kunna ta ställning till om en lärare är behörig att undervisa inom det aktuella kunskapsområdet och därmed vara aktuell för en tjänst som särskild förstelärare inom detsamma.

[40] Prop. 2025/26:194 *Nya läroplaner – för en stark kunskapsskola*.

8.6 Regionala resurscentrum

Vi har i denna del analyserat hur regionala resurscentrum fungerar som stöd i förskolans, skolans och fritidshemmets arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck samt föreslagit förändringar för att tydliggöra och stärka samverkan och stöd.

Våra direktiv avser förskolan, skolan och fritidshemmet. Vårt förslag gällande regionala resurscentrum gäller dock skolväsendet, vilket inkluderar kommunal vuxenutbildning (komvux). Skälet till att vi valt att formulera förslaget så att det även omfattar komvux är dels att även komvux har behov av stöd i frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck, dels att regeringsuppdraget till Skolverket och länsstyrelserna om stärkt systematiskt arbete och stöd för implementering av kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck riktar sig till hela skolväsendet.

Regionala resurscentrum finns ännu inte i alla län och verksamheten i vissa av de befintliga resurscentrumen är fortfarande under uppbyggnad, vilket har påverkat möjligheten att göra en mer ingående analys av nuvarande system. Att samtliga länsstyrelser från och med den 1 januari 2026 har fått i uppgift att stödja och bidra till utveckling av regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck ger goda förutsättningar för att genomföra föreslagna förändringar.

Med utgångspunkt i den information som finns tillgänglig bedömer vi att länsstyrelsernas uppdrag gällande regionala resurscentrum och främjande av samverkan mellan relevanta aktörer behöver tydliggöras och stärkas. Detta för att verksamheten vid regionala resurscentrum effektivt ska kunna bidra till skolväsendets förebyggande arbete och stöd till barn och elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

8.6.1 Bakgrund

Länsstyrelsernas regionala samordningsansvar gällande hedersrelaterat våld och förtryck

Utredningen om en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat och hedersrelaterat våld och förtryck kom till slutsatsen att länsstyrelsernas roll i det regionala och lokala arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck behövde förtydligas, särskilt uppdraget

att främja samverkan i länet och i förlängningen kunskap och arbetssätt i de regionala och lokala verksamheterna. För att åstadkomma denna förändring föreslogs ett särskilt förtydligande i den förordning som styr länsstyrelsernas arbete. Bedömningen var vidare att en sådan förändring kunde bidra till att kommuner och regioner i större utsträckning använder nationella kunskapsstöd.[41] Från och med den 1 januari 2026 ska länsstyrelserna genom samordningsfunktionen stödja och bidra till utveckling av regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.[42]

Uppgiften förtydligades ytterligare i ett regeringsbeslut. Regionala resurscentrum ska vara ett komplement till samverkansaktörernas ordinarie stöd- och skyddsstrukturer. Enligt beslutet syftar etableringen av regionala resurscentrum till att främja specialiserat och likvärdigt stöd i hela landet för de som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Vidare framgår att verksamheten inom ett regionalt resurscentrum bland annat ska erbjuda stöd till utsatta barn och vuxna och sträva efter att utsatta får specialiserat, anpassat och jämlikt stöd utifrån behov oavsett vistelseort i länet. Regionala resurscentrum ska även erbjuda utsatta stöd i att få kontakt med rätt instans vid behov av mer omfattande stöd samt erbjuda stöd till yrkesverksamma som i sin verksamhet hanterar frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. Beslutet stadgar vidare uttryckligen att resurscentrum ska bidra till en effektiv samverkan mellan socialtjänsten, hälso- och sjukvården och polisen i respektive län. Det framgår även, dock inte med samma tydlighet, att förskolan, skolan och fritidshemmet kan erbjudas stöd och inkluderas i samverkan. Till skillnad från socialtjänsten, polisen och hälso- och sjukvården som beskrivs som ”primära samverkansaktörer” nämns endast att skolan, tillsammans med åklagare och civilsamhälle ”kan vara relevanta” för samverkan.[43]

Länsstyrelsen Östergötland (genom dåvarande Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck, NCH) fick i regleringsbrevet för budgetåret 2025 i uppdrag att erbjuda länsstyrelserna stöd i utvecklingen av regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentrum (härefter regionala resurscentrum). Uppdraget ligger

[41] SOU 2025:28. Utredningen om en stärkt långsiktig styrning av arbetet mot könsrelaterat och hedersrelaterat våld och förtryck. *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter: slutbetänkande*.
[42] 3 § 5 Förordning (2025:839) om ändring av förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.
[43] Regeringsbeslut 2025-12-11 *Uppdrag att utveckla regionalt stöd för personer som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck*. Dnr A2025/01207.

kvar hos Länsstyrelsen Östergötland medan de flesta av NCH:s övriga verksamhetsdelar sedan den1 januari 2026 har förts över till Nationella samordningen mot hedersrelaterat våld och förtryck inom Jämställdhetsmyndigheten.[44]

Den stödlinje för generellt stöd till yrkesverksamma som NCH inom Länsstyrelsen Östergötland tidigare ansvarade för fördes den 1 juli 2026 över till Nationellt centrum för kvinnofrid, Uppsala universitet.

Länsstyrelsernas samordning och regionala resurscentrum enligt hittillsvarande ordning

Länsstyrelserna, under ledning av Länsstyrelsen Östergötland, har sedan 2018 haft i uppdrag att successivt utveckla regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentrum för att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive samverkan mellan olika aktörer. Huvudfokus, enligt både uppdraget och i praktiken, har hittills varit verksamhet och ansvar inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och polisen samt samverkan dessa verksamheter emellan. Vissa resurscentrum vänder sig dock uttryckligen också till skolor och åklagare och några har även stöd till och samverkan med aktörer inom civilsamhället.

Resurscentrumen ger stöd till barn och vuxna som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck samt stöd till yrkesverksamma som möter utsatta individer eller som på annat sätt hanterar ärenden gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Vidare bidrar resurscentrumen med kompetens- och metodstöd till yrkesverksamma och samverkansstöd. Hur verksamheten har utformats och vilka delar som ingår skiljer sig delvis åt mellan länen, vilket beskrivs närmare nedan.

Det stöd som de regionala resurscentrumen tillhandahåller för individer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck inkluderar rådgivande samtal per telefon, så kallade stödlinjer. Rådgivningen kan även ske genom chatt eller vid personliga möten. Stödet

[44] Regeringsbeslut 2026-03-26 *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet*. Dnr A2026/00369. Skr. 2025/26:245 *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck*.

inkluderar också information via webbplatser. Det stöd som regionala resurscentrumen tillhandahåller för yrkesverksamma inkluderar utbildningar, handledning och rådgivning i syfte att stärka lokala aktörers kunskap och att säkerställa att de som inom sin verksamhet möter utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck har förmågan att identifiera risker och att agera. Rådgivning i enskilda ärenden innebär inte att de regionala resurscentrumen tar över ansvaret för ärenden – utan endast att de bidrar med specialistkunskap till befintliga ansvariga aktörer, såsom socialtjänsten och skolan.

De regionala resurscentrumen stödjer även olika verksamheter med utveckling av strukturer och rutiner för att hantera individuella ärenden. Det handlar exempelvis om att bistå vid framtagande av samverkansrutiner, stödmaterial, riskbedömningsmetoder och handlingsplaner. Resurscentrumen har en viktig roll i att stödja och utveckla den regionala samverkan mellan olika aktörer inblandade i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Det innebär att initiera och leda samverkan, stödja kommuner i att bygga upp lokala samverkansstrukturer, och vid behov koordinera kontakter mellan regioner, kommuner och statliga myndigheter, såsom polis och åklagare.

De regionala resurscentrumen som har etablerats följer inte en nationell enhetlig modell, utan har olika organisatoriska lösningar och stödfunktioner. Utgångspunkten är dock, oavsett länens olika förutsättningar, att det ska finnas en struktur som främjar samverkan mellan olika aktörer och bidrar till att individer som lever med hedersnormer eller som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck får rätt stöd, i rätt tid, av rätt instans.[45]

Det är dock inte alla regionala resurscentrum som har direkt stöd till utsatta och av de som har individstöd riktar sig inte alla till samtliga åldersgrupper. Utöver de stödlinjer för utsatta personer som regionala resurscentrum erbjuder finns Nationellt centrums för kvinnofrid, Uppsala universitet, nationella stödlinje *Rätt att välja* samt ett flertal andra stödlinjer och chattar som olika civilsamhällesorganisationer erbjuder, inklusive flera som är inriktade på stöd till utsatta barn och unga. Några regionala resurscentrum har inget direkt stöd till utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, utan fokuserar enbart på stöd

[45] Länsstyrelsen Östergötland (2026). *Nationellt stöd till utveckling av regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck*.
https://www.lansstyrelsen.se/ostergotland/samhalle/social-hallbarhet/mans-vald-mot-kvinnor/nationellt-stod-till-utveckling-av-regionala-resurscentrum-mot-hedersrelaterat-vald-och-fortryck.html. (Hämtat 2026-03-19.)

till yrkesverksamma och på samordning. Hur väl utvecklade samverkansformerna är varierar också.

Även bemanningen varierar vad gäller såväl kompetenser, som antalet anställda. Vissa regionala resurscentrum har relativt begränsade personalresurser, bland annat beroende på att de fortfarande befinner sig i en uppbyggnadsfas. Andra regionala resurscentrum har flera anställda och andra resurspersoner med olika specialistkompetens. Regionalt stödcentrum heder i Göteborg har till exempel ett tydligt fokus på skolväsendet. Resurspersonerna har vanligtvis bakgrund inom socialt arbete, hälso- och sjukvården, polisen, brottsförebyggande arbete, juridik, utvecklingsledning, utbildning, psykologi och behandlingsarbete.

Med det förstärkta uppdraget till Jämställdhetsmyndigheten tydliggörs en ny arbetsfördelning.[46] Jämställdhetsmyndigheten har det nationella samordnings- och kunskapsstyrningsansvaret. Länsstyrelsernas roll är att bidra till implementering av nationella kunskapsstöd i organisationer och ledningsstrukturer. Regionala resurscentrum kan fungera som direkt stöd till yrkesverksamma när dessa omsätter nationella riktlinjer och metoder i sitt arbete.

Det har tidigare inte funnits någon enhetlig eller långsiktig finansiering av regionala resurscentrum, vilket flera län har beskrivit som en osäkerhet som har påverkat möjligheten att bygga upp stabila strukturer.

I enlighet med förordningen (2025:838) om statsbidrag för att stärka och utveckla regionalt och lokalt arbete mot vissa former av våld, får länsstyrelserna fördela bidrag för utveckling av regionala resurscentrum. Resurscentrum som har region, kommun eller kommunförbund som huvudman kan ansöka om medel. I budgetpropositionen för 2026 tilldelades länsstyrelserna en permanent förstärkning för deras arbete med att utveckla resurscentrum.[47] Dessa medel öronmärks till Länsstyrelsen Östergötlands förvaltningsanslag för 2026–2027. Från och med den 1 januari 2028 ska finansiering till länsstyrelsernas arbete med regionala resurscentrum ha inordnats i myndigheternas

[46] Regeringsbeslut 2024-12-12 *Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten att förbereda inordnandet av vissa uppgifter enligt förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck*. Dnr A2024/01396.
[47] Prop. 2025/26:1 *Budgetpropositionen för 2026 – Utgiftsområde 13.*

ordinarie strukturer för att förebygga och motverka bland annat hedersrelaterat våld.[48]

I juni 2026 fanns ett regionalt resurscentrum vardera i Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Jönköping, Norrbotten, Stockholm, Uppsala, Västernorrland och Västmanland. I Västra Götaland finns fyra olika resurscentrum. I Skåne finns ett regionalt resurscentrum samt ett resursteam för utsatta och yrkesverksamma i Malmö.

8.6.2 Regionala resurscentrums stöd till skolväsendet behöver tydliggöras

Länsstyrelsen Östergötland fick år 2018 i uppdrag av länsstyrelsernas länsrådsgrupp att ta fram en förstudie för att ge riktning för utvecklandet av regionala resurscentrum. I denna nämner några av länsstyrelserna skol- och fritidsverksamhet bland aktörerna inom samverkan mot hedersrelaterat våld och förtryck.[49]

Under de första två åren knöts en formativ utvärdering till processerna med att utveckla regionala resurscentrum. Utvärderingen visade bland annat att regionala resurscentrum fyller en kunskapslucka, främjar samverkan och stärker stöd till yrkesverksamma i frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Slutligen visade utvärderingen att regionala resurscentrum också stärker stödet till och skyddet av barn och unga som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.[50]

Utvärderingar och uppföljningar av verksamheten inom ramen för befintliga regionala resurscentrum har visat flera fördelar med denna form av organisering på regional nivå och stöd till olika verksamheters arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Samverkan mellan olika aktörer såsom socialtjänsten, hälso- och sjukvården, skolan och polisen främjar en helhetssyn i hanteringen av enskilda ärenden och underlättar utredningar av brott.

Genom att samla expertis inom arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck på regional nivå kan utsatta få stärkt stöd och skydd. Möjligheten att vara anonym kan också sänka tröskeln att söka råd

[48] Regeringsbeslut 2025-12-11 *Uppdrag att utveckla regionalt stöd för personer som är eller riskerar att bli utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck*. Dnr A2025/01207.
[49] Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. (2021). *Slutrapport 2020 – Regionala resurscentra för våldsutsatta med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck*.
[50] Ibid.

och stöd för den som är utsatt och för personer i utsattas närhet. En annan fördel är att de regionala resurscentrumen erbjuder rådgivning, vägledning och utbildning för yrkesverksamma inom relevanta verksamheter i respektive län och därmed höjer den generella kunskapsnivån om hedersrelaterat våld och förtryck. Detta förbättrar stödet för de som är utsatta men främjar också det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Under 2025 tillhandahöll fem resurscentrum en stödlinje för utsatta inom sitt regionala upptagningsområde. Sammanlagt genomfördes 224 stödsamtal med utsatta personer vid fysiska möten och via telefon. En övervägande majoritet av de utsatta som kontaktade stödlinjerna var flickor och kvinnor (88 procent). Det finns ingen exakt information om hur många av dem som var barn och unga, men av de som uppgivit sin ålder var sju procent barn under 18 år. Samma år tillhandahöll nio regionala resurscentrum en stödlinje för yrkesverksamma i sitt geografiska upptagningsområde. Via stödlinjen och vid fysiska möten genomförde dessa resurscentrum 1 220 stödsamtal med yrkesverksamma. Hälften av samtalen kom från yrkesverksamma inom socialtjänsten och endast en femtedel av samtalen från yrkesverksamma inom förskolan och skolan.

En svaghet som lyfts fram i uppföljningar är bristande synlighet, vilket påverkar möjligheten att nå ut till utsatta, särskilt unga, och till relevanta aktörer och yrkesverksamma. Att olika län organiserar och driver verksamheten på olika sätt har identifierats som en annan av svagheterna då det försvårar erfarenhetsutbytet regionala resurscentrum emellan. Redan etablerade resurscentrum har lyft fram att samverkan är en av de största utmaningarna och rekommenderar att regeringen ger de aktörer som ska samverka inom ramen för regionala resurscentrum riktade uppdrag om detta.[51]

Representanter för skolväsendet är viktiga aktörer för ett effektivt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck och ska därför enligt vår bedömning inkluderas i samverkan inom ramen för regionala resurscentrum. För att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck, samt för att säkerställa att utsatta individer i alla åldrar ges specialiserat och likvärdigt stöd i hela landet, är det av avgörande vikt att de regionala resurscentrums stöd är ändamålsenligt utformat. Stödet bör omfatta såväl barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och

[51] Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. (2025). *Årlig redovisning av verksamheten 2025*. Dnr 20882–2025.

förtryck, som yrkesverksamma inom skolväsendet. Stödet bör bland annat omfatta stöd till utsatta och till yrkesverksamma för att omsätta nationella riktlinjer och metodstöd i lokal verksamhet. Detta kan ske genom till exempel kompetenshöjande insatser och stödlinjer.

Förskolan, skolan och fritidshemmet är centrala aktörer i såväl det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, som vad gäller stöd till utsatta barn och unga. Huvudmännen för de olika verksamheterna har ansvar att säkerställa att personal har den kunskap och kompetens de behöver. Vidare har huvudmännen ett arbetsrättsligt ansvar att säkerställa att ingen som arbetar inom förskolan, skolan och fritidshemmet utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck på arbetsplatsen.

Vid våra samtal med yrkesverksamma inom förskolan, skolan och fritidshemmet har det framkommit att vissa tycker att det är svårt att bedöma när en orosanmälan relaterad till hederskontext ska göras. Vår kartläggning visar att det finns behov av en generell kunskapshöjning bland personal, tillgång till expertis på området att rådfråga och ett elevnära stöd för att framgångsrikt förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. Av kartläggningen framgår också att kunskap och stöd finns på området på nationell och regional nivå, men att denna inte alltid når ut i verksamheten i praktiken. Det behövs därför en samordnande aktör som kan arbeta nära förskolan, skolan och fritidshemmet med att förmedla kunskap på området, stödja med expertis kring hedersrelaterat våld och förtryck och i vissa komplexa ärenden bistå med att förmedla ett samordnat individuellt stöd. Det kan till exempel handla om att stödja elevhälsan i sitt förtydligade uppdrag (se avsnitt 7.2.), särskild förstelärare i sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck om sådana tjänster inrättas (se avsnitt 8.5) och förskole- och skolsociala team (se avsnitten 7.5–7.6). Vår utgångspunkt är att använda redan befintliga strukturer och ordinarie ansvarsfördelning. Att skolväsendet i alla län får tillgång till likvärdigt stöd från regionala resurscentrum kan därför göra stor skillnad för ett mer effektivt agerande mot alla former av hedersrelaterat våld och förtryck. Det är dock viktigt att de regionala resurscentrumen har både kunskap och kapacitet att erbjuda verksamhetsanpassat stöd. Det är även viktigt att det blir väl känt bland yrkesverksamma att det finns tillgång till stöd och rådgivning. Rådgivning och metodstöd behöver också anpassas till både förebyggande insatser och till yrkesverksammas agerande i

förhållande till utsatta barn och elever. Agerande för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck kräver en hög riskmedvetenhet så att rätt åtgärder vidtas vid rätt tillfälle och inte bidrar till att förvärra situationen för den som är utsatt. Det måste också finnas kapacitet att ge stöd till olika kategorier av yrkesverksamma, med fokus på nyckelfunktioner såsom rektor, eventuella särskilda förstelärare och andra särskilt berörda lärare, elevhälsa, resurspersonal och förskole- och skolsociala team. De särskilda behoven hos förskolan, de anpassade skolformerna och specialskolan bör beaktas. Barn och unga som är utsatta eller riskerar att bli utsatta ska ha möjlighet att vända sig till de vuxna som de har mest förtroende för och känner sig mest trygga med, oavsett vilken funktion den vuxna har inom verksamheten.

Vi bedömer att utveckling av regionala resurscentrum kommer att främja likvärdigt och specialiserat stöd i hela landet för personer som lever med hedersnormer eller som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Vi anser vidare att det finns skäl för att de regionala resurscentrumen ser något olika ut beroende på regionala behov. Samtidigt menar vi att samtliga regionala resurscentrum bör inkludera direkt stöd till både utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och till yrkesverksamma som ansvarar för att hantera frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive yrkesverksamma inom skolväsendet. De regionala resurscentrum som nu utvecklas bör redan från starten ha personal med spetskompetens.

Det individuella stödsystem som finns på olika nivåer – nationell, regional och lokal nivå – är fragmenterat. Detta har såväl för- som nackdelar. Fördelarna är bland andra att det finns alternativ att välja bland och att olika stödfunktioner kan ha särskild expertis om vissa målgrupper. Nackdelarna är att det kan vara svårt att hitta rätt ingång och stöd anpassat efter den utsatta individens eller den yrkesverksammas behov av stöd och att vissa utsatta grupper eller yrkesverksamma kan falla mellan stolarna. Vi anser därför att alla regionala resurscentrum bör erbjuda stöd till såväl utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck i alla åldrar, som till yrkesverksamma inom alla relevanta verksamheter på regional och lokal nivå samt vid behov vidareförmedla kontakt till andra stödverksamheter. I dag har vissa regionala resurscentrum begränsningar vad gäller målgruppen som de erbjuder direkt stöd. Det är till exempel inte alla som vänder sig till barn i alla åldrar. Detta kan bero på osäkerhet om hur man får agera i förhållande till minderåriga utan vårdnadshavares samtycke. I den årliga redovisningen

av verksamheten 2025 rapporterar NCH att de har tagit fram en översikt av relevant lagstiftning samt förslag på hur personal i resurscentrumen kan möta målgruppen utifrån de begränsningar som finns. Även Socialstyrelsen kan ge regionala resurscentrum stöd avseende bestämmelserna om detta samt om sekretess och informationsdelning.

Mot bakgrund av att färre yrkesverksamma inom förskolan och skolan i jämförelse med anställda inom socialtjänsten väljer att söka stöd hos de regionala resurscentrumen så drar vi slutsatsen att de regionala resurscentrumens stödverksamhet hittills inte har nått ut i någon större utsträckning till yrkesverksamma inom skolväsendet.

Vår bedömning är att mer kan göras från såväl Jämställdhetsmyndighetens, som från länsstyrelsernas och huvudmännens sida för att resurscentrumens stödverksamhet ska bli väl känd i samtliga län och bättre nå yrkesverksamma inom skolväsendet. Ett effektivt genomförande av resurscentrumens direkta stöd till yrkesverksamma inom skolväsendet och samverkansstöd kan till exempel få stor betydelse för huvudmännens förmåga att fullgöra sitt lagstadgade ansvar vad gäller anmälningsskyldigheten till socialtjänsten vid oro för att ett barn eller elev far illa.

I maj 2026 fick länsstyrelserna ett nytt uppdrag av regeringen i syfte att ytterligare stärka insatserna mot hedersrelaterat våld och förtryck genom ökat fokus på föräldrar i hederskontexter. Uppdraget ska genomföras tillsammans med Socialstyrelsen och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd och i samverkan med regionala resurscentrum. Myndigheterna ska utvärdera och utveckla stödmaterial, arbetssätt och metoder som kan användas i verksamheter som möter barn, unga och föräldrar i hederskontexter.[52]

Yrkesverksamma inom förskolan, skolan och fritidshemmet har i varierande grad dialog med vårdnadshavare till barn och elever och därmed möjligheter att upptäcka och motverka normer som rättfärdigar hedersrelaterat våld och förtryck. Många yrkesverksamma upplever dock att det kan vara svårt att prata med vårdnadshavare om hedersrelaterat våld och förtryck. Vår bedömning är att ett nytt kunskaps- och metodstöd med fokus på bland annat dialog med vårdnadshavare kan få stor betydelse för att stärka skolväsendets förebyggande och tidiga insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck. Materialet bör användas och spridas av regionala resurscentrum.

[52] Regeringsbeslut 2026-05-13 *Uppdrag att utvärdera och utveckla stödmaterial, arbetssätt och metoder med fokus på föräldrar i hederskontexter*. Dnr A2026/00527.

Vi menar också att skolväsendet tillsammans med socialtjänsten, hälso- och sjukvården och andra relevanta aktörer måste ingå i den regionala samverkan. Det är därför viktigt att alla dessa verksamheter stimuleras att delta.

Vi anser vidare att det finns gott om stödmaterial samlat på nationell nivå hos myndigheter, inklusive Jämställdhetsmyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, och hos civilsamhället, i form av studier, vägledningar och utbildningar. Detta stödmaterial samt tillgängliga utbildningar är relevanta även för yrkesverksamma inom olika delar av skolväsendet. Skolverket har till exempel visst stödmaterial för förskolan och skolan samt hänvisningar till andra aktörers stödverksamhet. Webbplatsen Kunskapsguiden samlar kunskapsstödjande material från Socialstyrelsen, andra myndigheter och aktörer. Kunskapsguiden är ett verktyg för de som arbetar inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, inklusive elevhälsan.[53] Vi anser att det skulle främja det kunskapsbaserade arbetet på regional och lokal nivå om regionala resurscentrum har god överblick av allt stödmaterial som finns hos olika myndigheter och kapacitet att använda och förmedla material från till exempel Skolverket till yrkesverksamma inom förskolan, skolan och fritidshemmet utifrån behov och situation.

Att det på nationell nivå finns ett omfattande stödmaterial är positivt men det kan i vissa fall också ha en negativ påverkan på tillgängligheten och användbarheten. Det kan vara svårt och tidskrävande att orientera sig bland alla myndigheters olika webbplatser och bland allt material samt att finna material särskilt anpassat till den egna verksamheten. Med anledning av att Jämställdhetsmyndigheten övertagit det nationella ansvaret pågår ett arbete med att utveckla och samla material om hedersrelaterat våld och förtryck på Jämställdhetsmyndighetens webbplats.

I de intervjuer som vi har genomfört med personal inom förskolan och pedagogisk omsorg framkom att deras erfarenheter omfattar olika typer av utmaningar vad gäller att hantera förebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck, stöd till utsatta barn och relationer till vårdnadshavare. Personalen efterlyser mer kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck, både inom ramen för grundutbildningen och i form av fortbildning, samt stöd i den dagliga verksamheten i förskolan i form av tydliga rutiner och tillgång till material och rådgivning anpassat till förskolan. Personal inom förskolan framhåller

[53] Socialstyrelsen (2023). *Kunskapsguiden*. https://kunskapsguiden.se. (Hämtat 2026-06-24.)

också att de vill se stödfunktioner såväl inom ramen för den egna verksamheten, till exempel motsvarande elevhälsan inom skolverksamhet, som på mer generell nivå.

På motsvarande sätt lyfter personal inom skolan fram liknande behov av stöd. Det avser stöd i undervisningen om hedersrelaterat våld och förtryck generellt, men även undervisningsmaterial som är utvecklat för elever inom anpassad grundskola, anpassat gymnasium och specialskola. De intervjuade inom skolan efterfrågar även stödmaterial för att uppmärksamma uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck, för dialog med vårdnadshavare i förebyggande syfte och vid misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck samt individuellt stöd i fråga om individärenden.

Vi menar att det finns behov av vägledning för att hitta lämpligt material bland det material som olika myndigheter och civilsamhällesorganisationer tillhandahåller. Detta är ett stöd som de regionala resurscentrumen bör ge skolväsendet inom det egna länet. Vi bedömer att ett sådant stöd från regionala resurscentrum skulle minska behovet av att ta fram ytterligare utbildnings- och annat stödmaterial på regional eller kommunal nivå.

Skolverkets och Skolinspektionens analyser visar också att det finns behov av ytterligare insatser för att sprida kunskap. I mars 2026 fick Skolverket och länsstyrelserna i uppdrag att stärka det systematiska arbetet med och stödja implementering av kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck i skolväsendet. Skolverket ska ta fram nytt stödmaterial till förskolan och sprida annat stödmaterial till personalgrupper i skolan. I enlighet med beslutet ska länsstyrelserna bidra med stöd för genomförande och i samverkan med regionala resurscentrum erbjuda kompetenshöjande insatser till skolväsendet.[54]

Riksdagen har i juni 2026 beslutat om ändringar av läroplanerna.[55] Vi bedömer att förändringarna gällande kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck kan komma att innebära att de lärare som får ansvar för undervisning i detta ämne kommer att behöva utbildning i ämnet och löpande stöd av såväl intern som extern specialistkompetens. För att stärka skolans insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck har vi lämnat förslag om särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och

[54] Regeringsbeslut 2026-03-26 *Uppdrag om stärkt systematiskt arbete och stöd för implementering av kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck i skolväsendet*. Dnr A2026/00371.
[55] Prop. 2025/26:194 *Nya läroplaner för en stärkt kunskapsskola* och SOU 2025:19 *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande*.

hedersrelaterat våld och förtryck. Vi menar att en särskild förstelärare, tillsammans med förtydligat uppdrag för elevhälsan och med externt stöd från regionala resurscentrum, skulle vara ett viktigt stöd för lärare och andra yrkesverksamma i skolan, i frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Vi menar därför att det vid varje resurscentrum bör finnas kapacitet att stödja skolans ansvar och roll både vad gäller utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och förebyggande arbete.

Avslutningsvis bör det påpekas att alla resurscentrum måste ha kompetens att tillämpa och framhålla barnrättsperspektivet i såväl stödjande som samordnande verksamhet. Det innebär att de regionala resurscentrumen måste organisera sin verksamhet så att barnets rättigheter följs i enlighet med barnkonventionen och dess grundläggande principer om icke-diskriminering, barnets rätt till utveckling, barnets bästa och barnets rätt till delaktighet och möjlighet att få uttrycka sin egen syn på sin situation.

8.6.3 Skolväsendet ska lyftas fram i förordningen om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor

Förslag

Länsstyrelserna ska i samverkan bidra till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelserna ska vidare främja samverkan och i samverkan med regionala resurscentrum och andra relevanta aktörer, inklusive socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolväsendet, stödja yrkesverksamma inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolväsendet samt bidra till att personer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck ges specialiserat och likvärdigt stöd i hela landet. Uppdragen ska regleras i förordning (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor.

Jämställdhetsmyndigheten ges i uppdrag att följa upp samverkan och granska resurstillsättning.

8.6.4 Skälen till förslaget

I förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor stadgas att länsstyrelserna genom samordningsfunktionen ska stödja och bidra till utveckling av regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. I dess nuvarande lydelse är det dock inte tydligt om ambitionen är att länsstyrelserna ska ha ansvar att främja stöd till utsatta i alla åldrar och stöd till yrkesverksamma inom skolväsendet eller att skolväsendet är en viktig aktör i samverkan med regionala resurscentrum.

Vi menar att regionala resurscentrum, som ett forum för stöd och samverkan, har en nyckelroll för att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck och för den höjda ambitionen att tillhandahålla specialiserat och likvärdigt stöd till utsatta i hela landet. Länsstyrelserna och andra i samverkan i regionala resurscentrum bör därför främja och på andra sätt bidra till detta. För att insatserna mot hedersrelaterat våld och förtryck ska få genomslag krävs ett aktivt ansvarstagande från samtliga samverkansparter.

Skolväsendets förebyggande roll samt ansvar och kapacitet att ge stöd till utsatta barn och elever har avgörande betydelse för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Samlat och specialiserat stöd till yrkesverksamma inom skolväsendets bör därför vara en integrerad del av regionala resurscentrums stödverksamhet. Vi bedömer att redan etablerade regionala resurscentrum inte i tillräcklig utsträckning har inkluderat skolväsendet i samverkan och att det därför krävs tillägg till förordningen och ökade resurser för att tydliggöra vikten av skolväsendets deltagande i samverkan och tillgång till stöd. Stöd via regionala resurscentrum bör omfatta tillhandahållande och/eller vidareförmedling av kunskapsmaterial, metodstöd och kompetensutveckling väl anpassat till olika skolformer. Vi ser ett tydligt behov av stärkt stöd i form av rådgivning och vägledning till yrkesverksamma inom skolväsendet.

Vi ser också ett tydligt behov av stärkt direkt stöd för de barn och unga som lever med hedersnormer och särskilt för de barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Vi menar att regionala resurscentrum bör vara en garant för att sådant stöd finns för utsatta i varje län, till exempel i form av stödlinjer.

Eftersom detta är ett permanent uppdrag föreslår vi att uppdraget ska ges genom en förordningsändring.

8.6.5 Uppföljning av förslaget

Länsstyrelsens uppdrag att stödja utvecklingen av regionala resurscentrum samt att främja stöd till utsatta och yrkesverksamma i samverkan mellan olika aktörer bör följas upp under 2030. Jämställdhetsmyndigheten, som nationell samordnare av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, bör ha huvudansvaret för uppföljningen. Uppföljningen bör bland annat granska att etableringen av regionala resurscentrum har bidragit till att främja ett mer likvärdigt och specialiserat stöd till barn och unga i hela landet. Uppföljningen bör också granska att yrkesverksamma inom skolväsendet fått tillgång till anpassat stöd samt att skolväsendet har deltagit i samverkan. Uppföljningen bör vidare omfatta en granskning av huruvida de regionala resurscentrumens verksamheter har fått en ändamålsenlig resurssättning, särskilt avseende personella resurser.

9 Hedersrelaterat våld och förtryck, tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer ska motverkas

9.1 Inledning

Detta kapitel beskriver förslag vars syfte är att motverka att hedersrelaterat våld och förtryck, tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer förekommer i pedagogisk omsorg, förskolan, skolan och fritidshemmet.

För att motverka att barn respektive elever kontrollerar varandra eller att personal kontrollerar att barn eller elever följer hedersnormer, föreslår vi att det ska tydliggöras i skollagen att kränkande behandling kan utgöras av sådan behandling som har samband med heder. Vi föreslår vidare att det ska införas ett krav på att huvudmannen vid upprättandet av planen mot kränkande behandling ska ta ställning till om det behövs åtgärder för att förebygga och förhindra sådan kränkande behandling som har samband med heder samt att ställningstagandet ska redovisas i planen.

Vi föreslår att en sökande inte ska anses som lämplig som huvudman för pedagogisk omsorg om det finns en risk för att barn i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Vidare föreslår vi att lämplighetsprövningen i fråga om sökande som är juridiska personer även ska avse den juridiska personen. Förslagen ska bidra till förebyggande och tidiga insatser mot kränkande behandling som har samband med heder och stärkt skydd av barn i pedagogisk verksamhet.

Vi bedömer att regelverken mot kränkande behandling och diskriminering bör ses över och samordnas samt att tillsynsansvaret för

det skollagsreglerade området i diskrimineringslagen bör överföras från Diskrimineringsombudsmannen (DO) till Statens skolinspektion (Skolinspektionen). Vi bedömer vidare att regelverket mot kränkande behandling bör samordnas med övriga bestämmelser i skollagen samt att skollagstiftningen behöver klargöras i förhållande till diskrimineringslagstiftningen. Avslutningsvis bedömer vi att det behöver göras en fullständig översyn av skollagens regler om kränkande behandling.

9.2 Förtydligande och kompletteringar i regelverket mot kränkande behandling

9.2.1 Bakgrund

Av våra direktiv framgår att det är viktigt att personalen har de verktyg som krävs både för att arbeta förebyggande och för att kunna upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Dessutom behöver relevanta styrdokument ses över och eventuella justeringar eller kompletteringar övervägas. I vår kartläggning har vi uppmärksammat att det förekommer att barn respektive elever kontrollerar varandra i syfte att upprätthålla hedersnormer. Det har även framkommit att personal kontrollerar barn och elever till att följa hedersnormer, se avsnitt 4.5.

Mot denna bakgrund har vi velat få en bild av i vilken utsträckning hedersrelaterat våld och förtryck i dag uppmärksammas i tillsynen av förskolan, skolan och fritidshemmet. Detta med avseende på både skolförfattningarna i stort och specifikt regelverket mot kränkande behandling och diskriminering. Vi konstaterar att avgöranden som gäller regelverken mot kränkande behandling och diskriminering kan avse såväl sådana som rör aktiva åtgärder som avgöranden som rör kränkningar av enskilda barn eller elever.

Mot denna bakgrund har vi efterfrågat avgöranden som rör hedersrelaterat våld och förtryck från Skolinspektionen, Barn- och elevombudet (BEO), DO samt de kommuner som vi har haft dialogmöten med. I följande avsnitt beskrivs resultatet av denna undersökning.

I avsnittet redovisas vidare vissa bedömningar från tidigare utredningar, som vi anser är relevanta i sammanhanget. Därefter redovisas våra förslag, skälen till dessa samt mer om utformningen av förslagen. Avslutningsvis redovisas våra bedömningar och skälen till dessa.

Avgöranden från tillsynsmyndigheterna

Skolinspektionen har identifierat fjorton tillsynsbeslut som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Tretton av besluten gäller skolor där kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck inte återkommande behandlades i utbildningen. I elva av besluten riktade Skolinspektionen därför förelägganden till huvudmannen att genomföra åtgärder avseende brister inom kunskapsområdet hedersrelaterat våld och förtryck. I nästan alla av dessa beslut fanns även andra konstaterade brister.[1] I två av de tretton besluten gav Skolinspektionen huvudmannen anmärkningar gällande brister i hur kunskapsområdet hedersrelaterat våld och förtryck behandlades i utbildningen.[2]

Det återstående fjortonde avgörandet rör återkallelse av godkännande som huvudman enligt skollagen. Det överklagades och prövades även i förvaltningsrätt och kammarrätt. I avgörandet fanns uppgifter om att ägar- och ledningskretsen inte säkerställt att personer som gett uttryck för hederskultur mot eleverna hindrades att få ledande positioner i de aktuella skolverksamheterna. Skolinspektionen, och senare kammarrätten, återkallade godkännandet för huvudmannen.[3]

Varken Skolinspektionen, BEO eller DO har kunnat identifiera några avgöranden som avser regelverket mot kränkande behandling eller diskriminering och som rör hedersrelaterat våld och förtryck.

Vi har även efterfrågat beslut om vitesföreläggande från DO mot utbildningsanordnare inom skollagsreglerad verksamhet avseende brister i arbetet med aktiva åtgärder, oberoende av hedersrelaterat våld och förtryck. DO har meddelat att myndigheten inte har fattat några sådana beslut.

Ingen av de kommuner som vi haft dialogmöten med har kunnat identifiera några beslut som rör hedersrelaterat våld och förtryck.

---

[1] Skolinspektionens beslut 2024-01-23 i ärende dnr SI 2023:6638, Skolinspektionens beslut 2024-01-24 i ärende dnr SI 2023:6645, Skolinspektionens beslut 2024-02-02 i ärende dnr SI 2023:7762, Skolinspektionens beslut 2024-02-14 i ärende dnr SI 2023:8842, Skolinspektionens beslut 2024-06-20 i ärende dnr SI 2023:10120, Skolinspektionens beslut 2024-12-01 i ärende dnr SI 2024:4807, Skolinspektionens beslut 2024-12-17 i ärende dnr SI 2024:6318, Skolinspektionens beslut 2025-01-08 i ärende dnr SI 2024:6317, Skolinspektionens beslut 2025-03-11 i ärende dnr SI 2024:5760 Skolinspektionens beslut 2025-03-25 i ärende dnr SI 2024:9202, Skolinspektionens beslut 2025-06-30 i ärende dnr SI 2025:3579.
[2] Skolinspektionens beslut 2024-05-03 i ärende dnr SI 2023:9426 och Skolinspektionens beslut 2025-03-25 i ärende dnr SI 2024:8322.
[3] Skolinspektionens beslut 2024-02-20 i ärende dnr 2022:7136, Förvaltningsrätten i Stockholms dom 2024-06-27 i mål nr 4400–24 och Kammarrätten i Stockholms dom 2024-12-02 i mål nr 4534–24.

Bedömningar av Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid

Med anledning av propositionen *Tid för undervisningsuppdraget* ändrades den 1 augusti 2026 regelverket mot kränkande behandling.[4] Propositionen föregicks av ett betänkande från Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid.[5] I betänkandet redovisas vissa bedömningar om lättnader i regelverket som styr arbetet mot kränkande behandling. Dessa bedömningar är bland annat att:

- reglerna om åtgärder mot kränkande behandling bör ses över i sin helhet och samordnas med reglerna som styr arbetet med trygghet och studiero
- regelverken som styr arbetet mot diskriminering och arbetet mot kränkande behandling behöver samordnas.[6]

Enligt utredningen finns det tydliga beröringspunkter mellan trygghetsarbetet, arbetet mot kränkande behandling och likabehandlingsarbetet. Det innebär att det finns skäl att se över regelverket om arbetet mot kränkande behandling på ett mer övergripande sätt än vad utredningen haft möjlighet till inom ramen för sin utredning. Genom att exempelvis samordna bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling med de som styr arbetet för att skapa trygghet och studiero, skulle antalet bestämmelser i skollagen sannolikt minska.[7]

Enligt utredningen kan skillnaderna i regelverken mot diskriminering respektive kränkande behandling innebära att skolhuvudmännen behöver dokumentera det förebyggande och främjande arbetet på olika sätt. Det kan innebära att arbetet blir ineffektivt, att det blir svårt att få översikt över regelverket och att det finns risk för dubbelarbete och dubbeldokumentation.[8]

[4] Prop. 2025/26:196 *Tid för undervisningsuppdraget*.
[5] SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*.
[6] Ibid. s. 25.
[7] Ibid. s. 386–387.
[8] SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*, s. 388.

Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen har tidigare lämnat vissa förslag på området.[9] Den utredningen föreslog bland annat att bestämmelserna om det förebyggande arbetet mot kränkande behandling ska samordnas på ett bättre sätt med motsvarande regler i diskrimineringslagen. Utredningen om minskad administration och om reglering av förskollärares och lärares tid delar den tidigare utredningens bedömning att en sådan samordning kan underlätta och stärka det förebyggande arbetet mot diskriminering och kränkande behandling. Enligt bägge utredningarna är det inte rimligt att skolhuvudmännen ska behöva ta fram olika dokument i frågor som är så närliggande.[10]

Bedömning av Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan

Med anledning av propositionen *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan* ändrades den 1 augusti 2026 regelverket om arbetet för trygghet och studiero.[11] Propositionen föregicks av ett betänkande från Utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan.[12] I betänkandet görs bland annat bedömningen att det är angeläget att definiera begreppet mobbning i skollagen. För att detta ska vara möjligt görs bedömningen att skollagstiftningen först behöver klargöras i förhållande till diskrimineringslagstiftningen. Dessutom behöver det göras en fullständig översyn av skollagens regler om kränkande behandling.[13]

[9] SOU 2020:79 *Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området*, s. 246.
[10] SOU 2025:26 *Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet*, s. 388.
[11] Prop. 2025/26:193 *Tid för undervisningsuppdraget*.
[12] SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*.
[13] Ibid. s. 179–182.

9.2.2 Hedersrelaterat våld och förtryck ska särskilt uppmärksammas

Förslag

Det ska tydliggöras i skollagen att kränkande behandling kan utgöras av sådan behandling som har samband med heder.

Det ska införas ett krav på att huvudmannen vid upprättandet av planen mot kränkande behandling ska ta ställning till om det behövs åtgärder för att förebygga och förhindra sådan kränkande behandling som har samband med heder. Ställningstagandet ska redovisas i planen.

Skälen till förslaget

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som inskränker rätten till utbildning

Det är svårt att uttala sig om såväl förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i samhället i stort som specifikt i förskolan, skolan och fritidshemmet. Den kunskap som finns tillgänglig talar dock för att ett stort antal barn och elever är utsatta, se avsnitt 4.4. Hedersrelaterat våld och förtryck strider mot samhällets grundläggande värderingar och är ett allvarligt samhällsproblem. Hedersnormer inskränker rätten till utbildning, exempelvis genom att elever förvägras att delta i viss undervisning.

Hedersrelaterat våld och förtryck mellan barn respektive elever uppvisar särdrag

Vår kartläggning visar att det förekommer att barn och elever utsätter andra barn och elever för hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan och skolan, se bland annat avsnitt 4.6.1. Detta drabbar såväl flickor som pojkar. Det handlar bland annat om kontroll av kosthållning. För barn och elever som är flickor kan det handla om kontroll av klädsel, om man bär smink eller om man umgås med barn eller elever som är pojkar. För barn och elever som är pojkar kan det handla om att få påtryckningar att leva upp till hedersnormer kring vad en man ska vara eller göra. Det förekommer även att personal kontrollerar barn

och elever utifrån nyss redovisade aspekter. Hedersrelaterat våld och förtryck mellan elever kan också handla om ryktesspridning kopplat till oskuldsnormer. Detta kan få särskilt allvarliga konsekvenser för elever som är flickor, kvinnor och hbtqi-personer som lever med hedersnormer. Gemensamt för alla dessa exempel är att våldet, förtrycket, kontrollen och påtryckningarna har samband med att bevara eller upprätthålla heder.

Skolsegregationen kan normalisera eller osynliggöra utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck

Segregationen inom skolväsendet har ökat i Sverige under de senaste decennierna, vilket riskerar att skapa olika livschanser för barn och elever.[14] I vår kartläggning har det framkommit att elevernas utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck i någon mån har normaliserats i vissa skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund. Detta eftersom det är så många av eleverna som lever med hedersnormer. Normaliseringen kan medföra att skolan inte aktivt motverkar hedersrelaterat våld och förtryck. I kartläggningen framgår också att segregationen kan leda till att barn och elever som lever under hedersnormer riskerar att osynliggöras i vissa förskolor och skolor. Segregationen inom skolväsendet kan därför leda såväl till normalisering som ett osynliggörande av hedersrelaterat våld och förtryck, vilket drabbar utsatta barn och elever.

Det finns inga avgöranden som rör hedersrelaterat våld och förtryck mellan elever i skolan

Tillsynsmyndigheterna har kunnat identifiera tretton tillsynsbeslut som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns även ett avgörande om återkallelse av godkännande som huvudman som innehåller uppgifter om uttryck för hederskultur, som lagts till grund för bedömningen. Ingen tillsynsmyndighet har kunnat identifiera något beslut som rör hedersrelaterat våld och förtryck i form av trakasserier eller

[14] Boverket (2026). *Segregationen inom skolväsendet utmanar möjligheten till en likvärdig förskola och skola*. https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/arkitektur-och-gestaltad-livsmiljo/arbetssatt/skolors-miljo/strategiska-vagval/segregationen-inom-skolvasendet/. (Hämtat 2026-06-28.)

kränkande behandling i skolan. Detta trots problemets förekomst och allvarlighetsgrad.

Det är svårt att förutse konsekvenserna av de kommande strykningarna i läroplanerna

De skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck som finns i dag i läroplanens inledande delar kommer att strykas, bland annat för grundskolan. I den proposition som ligger till grund för strykningarna uttalar regeringen att kunskapsområdet ska ingå i flera kursplaner, där det kan ges en ämnesspecifik inramning och hanteras med progression utifrån elevernas ålder och förkunskaper.

Det finns i dag endast en skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck i den delen av läroplanen som rör kursplanen för grundskolan. Skrivningen finns i avsnitt 5.15 och gäller det centrala innehållet inom samhällskunskap. Med centralt innehåll avses det obligatoriska ämnesinnehåll som alla elever har rätt att möta i undervisningen. Den aktuella skrivningen säger att undervisningen i årskurs 7–9 ska behandla det centrala innehållet rättigheter och rättskipning, som bland annat avser:

> Rättssystemet i Sverige och principer för rättssäkerhet. Möjliga orsaker till och konsekvenser av olika typer av kriminalitet, till exempel korruption, våldsbrott, sexualbrott och hedersrelaterat våld och förtryck.

Hedersrelaterat våld och förtryck tas alltså endast upp som ett exempel bland andra på olika typer av kriminalitet, vars möjliga orsaker och konsekvenser ska behandlas. Vi bedömer att denna skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck inte framstår som ett tydligt författningsstöd att utöva tillsyn utifrån.

Vi bedömer vidare att det är svårt att förutse hur de kommande strykningarna av skrivningarna om hedersrelaterat våld och förtryck i de inledande delarna av läroplanerna samt omhändertagandet av kunskapsområdet i kursplanerna kommer att påverka möjligheterna att bedriva tillsyn av utbildningen om hedersrelaterat våld och förtryck. Vi konstaterar att strykningarna, även om kunskapsområdet skulle tas om hand i kursplanerna i de ämnen där det är relevant, kommer att innebära att kunskapsområdet enbart uttryckligen kommer att ingå i undervisningen. Detta till skillnad från i dag, då kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck återkommande ska behandlas i utbildningen.

Sammanfattande bedömning

Vi bedömer att det finns skäl att justera och komplettera skolförfattningarna för att särskilt uppmärksamma hedersrelaterat våld och förtryck. Vi har vid denna bedömning beaktat att det handlar om ett allvarligt samhällsproblem som inskränker rätten till utbildning, att hedersrelaterat våld och förtryck mellan barn respektive elever uppvisar särdrag, att segregationen inom skolväsendet kan normalisera eller osynliggöra utsattheten, att de enda avgöranden som finns på området rör utbildningen samt att det är svårt att förutse konsekvenserna av strykningarna i läroplanerna. Vi har vid denna bedömning lagt särskild vikt vid diskrepansen mellan hur vanligt det verkar vara att barn respektive elever kontrollerar varandra utifrån hedersnormer i förskolan och skolan, och avsaknaden av avgöranden om detta från tillsynsmyndigheterna. Det finns därför skäl att justera och komplettera skolförfattningarna i syfte att motverka att hedersrelaterat våld och förtryck förekommer mellan barn respektive elever samt förbättra möjligheten att utöva tillsyn över vilka åtgärder som förskolor och skolor vidtar för att förhindra att det förekommer.

9.2.3 Regelverket mot kränkande behandling bör justeras

Regelverk som kan övervägas

Frågan är då vilka skolförfattningar som bör justeras och kompletteras för att särskilt uppmärksamma hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. Som redovisats ovan är de tydliga skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck som finns i skolförfattningarna i dag kopplade till utbildningen. Skrivningarna ska tas bort från de inledande delarna av läroplanerna och i stället omhändertas i kursplanerna och därigenom i undervisningen.

Det är viktigt att elever får kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck i utbildningen. Vi anser dock inte att det är tillräckligt för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck mellan elever i bland annat skolan. Förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck mellan barn respektive elever, och i vissa fall av personal mot barn och elever, återspeglas inte tillräckligt i förskolornas och skolornas arbete för att motverka förekomsten av hedersnormer. Det är en brist och en del av problemet att det inte görs tillräckligt för att motverka hedersrela-

terat våld och förtryck mot barn och elever i förskolan, skolan och fritidshemmet. Vi bedömer att förskolan, skolan och fritidshemmet behöver stärka detta arbete.

Vi bedömer att det finns skäl att överväga justeringar i antingen regelverket mot diskriminering eller kränkande behandling. Detta eftersom hedersrelaterat våld och förtryck utgör ett agerande som kan kategoriseras som något av dessa slags kränkningar. Det är en brist att hedersrelaterat våld och förtryck mellan elever, och i vissa fall av personal mot barn och elever, inte återspeglas i tillsynen. Vi bedömer därför att de myndigheter som kontrollerar efterlevnaden av regelverken mot diskriminering och kränkande behandling i sin tillsyn i högre grad behöver uppmärksamma hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet.

Utöver att det finns skäl att överväga justeringar i regelverket mot diskriminering eller kränkande behandling bedömer vi att det finns skäl att överväga justeringar av regelverket för trygghet och studiero. Detta eftersom hedersrelaterat våld och förtryck kan inskränka rätten till en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero.

Vissa skäl talar för regelverket mot diskriminering

Vid bedömningen av vilket slags kränkningar som hedersrelaterat våld och förtryck bör kategoriseras som, finns det anledning att återvända till regeringens definition av begreppet. Enligt regeringens definition är hedersrelaterat våld och förtryck kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor.[15] Detta skulle kunna anses tala för att hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet ska kategoriseras som diskriminering som har samband kön, könsöverskridande identitet eller uttryck eller sexuell läggning.

Vi noterar i detta sammanhang att DO i sitt remissvar över betänkandet *Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck* SOU 2025:59 uttalar bland annat detta:[16]

[15] Prop. 2019/20:131 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*, s. 24.
[16] DO:s remissvar 2025-08-26 på *Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck* SOU 2025:59.

> Hedersrelaterat våld och förtryck måste samtidigt förstås som en komplex könsdiskriminerande företeelse som systematiskt upprätthåller förtryck, missgynnande och våld utifrån principen om att kontrollera framför allt flickor och kvinnors sexualitet, på grund av deras kön. Det är även en företeelse och ett system som upprätthåller heteronormer och som inskränker andra sexuella läggningar än heterosexualitet. Att stävja, motverka och förebygga hedersrelaterat våld och förtryck är därför viktigt i arbetet mot diskriminering som har samband med kön och sexuell läggning och i förlängningen ett samhälle fritt från diskriminering.

Vi tolkar DO:s uttalanden som att hedersrelaterat våld och förtryck i vissa situationer kan utgöra diskriminering i diskrimineringslagens mening men att hedersrelaterat våld och förtryck inte per definition kan sägas utgöra diskriminering i lagens mening. Vi utgår därför från denna tolkning i våra fortsatta överväganden.

Övervägande skäl talar för regelverket mot kränkande behandling

Hedersrelaterat våld och förtryck kan ta sig olika uttryck för flickor och kvinnor, pojkar och män respektive transpersoner och intersexpersoner och andra individer. Hedersrelaterat våld och förtryck kan även ta sig olika uttryck för personer med heterosexuell respektive homo- eller bisexuell läggning. Samtidigt ser vi att våldet och förtrycket snarast har samband med att individens intresse och handlingar anses vara underordnade familjens eller kollektivets intresse. Vi ser således inte att hedersrelaterat våld och förtryck främst har samband med någon diskrimineringsgrund, även om det också kan finnas ett sådant samband. Mot denna bakgrund anser vi att hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet som utgångspunkt bör kategoriseras som kränkande behandling, i det nu aktuella sammanhanget. Vid denna bedömning har vi beaktat att vårt förslag till komplettering av regelverket gäller det förebyggande och förhindrande arbetet. Vi föreslår ingen justering av regelverket om det utredande och åtgärdande arbetet i enskilda fall av kränkande behandling, vilket utvecklas närmare i avsnitt 9.2.4.

Vi bedömer således att regelverket mot kränkande behandling bör justeras och kompletteras för att särskilt uppmärksamma hedersrelaterat våld och förtryck. Detta för att förskolor, skolor och fritidshem ska stärka sitt arbete för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck, tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer i sina

verksamheter. Vi bedömer också att en justering och komplettering av redovisat slag innebär att personalen får ett starkare stöd i att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet.

Även andra skäl talar för regelverket mot kränkande behandling

Skolinspektionen har flera sanktionsverktyg som DO saknar, se vidare avsnitt 3.4. DO:s sanktioner är i princip begränsade till att väcka talan om diskrimineringsersättning i domstol. Visserligen är kraven i diskrimineringslagen att arbeta med aktiva åtgärder sanktionerade med vite. DO har dock inte fattat något beslut om vitesföreläggande vid brister i arbetet med aktiva åtgärder inom skollagsreglerad verksamhet.

Dessa omständigheter saknar förvisso betydelse för frågan om hur hedersrelaterat våld och förtryck ska kategoriseras i det nu aktuella sammanhanget. Vi bedömer likväl att de verktyg och resurser som Skolinspektionen har till sitt förfogande framstår som mer ändamålsenliga för att kunna bedriva en effektiv tillsyn på området. Som tidigare redovisats har Skolinspektionen tillsyn över efterlevnaden av skollagens bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling. Enligt vår bedömning bör en justering och komplettering av styrdokumenten ske inom ramen för det område som Skolinspektionen har tillsyn över.

9.2.4 Mer om förslaget

Begreppet bör inte formuleras som i straffrätten

Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck finns i dag inte i någon lag. Däremot finns det bestämmelser inom straffrätten om hedersrelaterad brottslighet. En beskrivning av dessa bestämmelser finns i avsnitt 4.4.6.

Vi kan konstatera att de redovisade straffrättsliga bestämmelserna tar sikte på syftet med gärningspersonens handlingar respektive brottets motiv. Som tidigare framgått gäller dock skyldigheten i skollagen att utreda kränkande behandling oavsett om det funnits en avsikt att kränka eller inte. Vi bedömer därför att ett begrepp i skollagen som avser hedersrelaterat våld och förtryck inte bör ta sikte på syftet hos

personen som har utövat handlingarna eller den personens motiv. Ett begrepp i skollagen som avser hedersrelaterat våld och förtryck bör alltså inte formuleras på samma sätt som de redovisade straffrättsliga bestämmelserna. Däremot bedömer vi att ett begrepp i skollagen som avser hedersrelaterat våld och förtryck delvis bör ta sin utgångspunkt i de redovisade straffrättsliga bestämmelserna, vilket utvecklas närmare nedan.

Begreppet bör inordnas i kränkande behandling och utgöra ett förtydligande

Kränkande behandling definieras i skollagen som ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barns eller en elevs värdighet.[17] I förarbetena utvecklar regeringen detta och uttalar bland annat följande:[18]

> När det gäller annan kränkande behandling avses här samma sorts uppträdande som utgör trakasserier med den skillnaden att kopplingen till diskrimineringsgrunderna saknas. Här avses alltså den mobbning och liknande beteenden som har sin grund i att någon exempelvis är överviktig, har en viss hårfärg eller är en ”plugghäst” etc. ”Annan kränkande behandling” kan dock föreligga utan att den som kränker anger någon specifik egenskap hos det barn eller den elev som utsätts för kränkningar. Att man utan verbala nedsättande omdömen över exempelvis någons hårfärg eller klädsel ger uttryck för sitt missnöje med jämna mellanrum genom att t.ex. knuffa eller rycka någon i håret eller sätta krokben för personen i fråga kan också utgöra ”annan kränkande behandling” i lagens mening Även psykiska kränkningar genom t.ex. utfrysning omfattas av begreppet ”annan kränkande behandling”. Den här typen av kränkande behandling utgör per definition inte diskriminering.

Mot denna bakgrund bedömer vi att hedersrelaterat våld och förtryck mot barn och elever redan i dag ryms under begreppet kränkande behandling. Av de skäl som redovisas nedan ser vi dock behov av att detta förtydligas i det aktuella regelverket. Vi ser alltså att ett begrepp som avser hedersrelaterat våld och förtryck i skolmiljön bör inordnas under begreppet kränkande behandling och utgöra ett förtydligande av detsamma.

[17] 6 kap. 3 § skollagen.
[18] Prop. 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, s. 136–137.

Begreppet bör formuleras som kränkningar som har samband med heder

Vi bedömer att ett förtydligande begrepp bör ta sikte på sambandet mellan det kränkande agerandet och de hedersnormer som kränkningarna är kopplade till. Begreppet heder finns i de tidigare redovisade straffrättsliga bestämmelserna. Eftersom begreppet heder finns i lagstiftningen anser vi att det även bör ingå i ett begrepp i skollagen som avser hedersrelaterat våld och förtryck. Detta oavsett de skillnader som finns mellan kravet på uppsåt i de straffrättsliga bestämmelserna och villkoren i de nu aktuella bestämmelserna.

Även här kan det göras en jämförelse med begreppet diskriminering. Det begreppet finns såväl i den straffrättsliga bestämmelsen om olaga diskriminering i brottsbalken som i de civilrättsliga respektive förvaltningsrättsliga bestämmelserna och förbud mot diskriminering respektive aktiva åtgärder mot diskriminering i diskrimineringslagen. Vi bedömer att det är önskvärt med en konsekvent terminologi i lagstiftningen, i den mån det kan motiveras.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det förtydligande begreppet bör formuleras som ”kränkande behandling som har samband med heder”. Med det avses ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet och som har samband med att bevara eller upprätthålla heder.

Vilka slags handlingar det kan handla om

Precis som annan kränkande behandling kan sådan behandling som har samband med heder ta sig olika uttryck. Det kan handla om fysiska, verbala eller inte verbala handlingar eller bemötande. Handlingarna eller bemötandet ska innebära missgynnande i form av skada eller obehag som kränker barnets eller elevens värdighet. Det kan exempelvis handla om nedsättande ord, smutskastning, förlöjligande eller förnedrande uppförande, som till exempel kommentarer om utseende eller beteende. Det kan handla om sådant som att vissla, stirra eller göra kränkande gester.[19]

Enligt förarbetena ska kränkningarna vara märkbara och tydliga. Till skillnad från diskriminering i form av trakasserier måste det i

[19] Prop. 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, s. 136.

dessa fall stå klart för den som utsätter någon för sådan kränkande behandling att han eller hon kränker personen i fråga. Eftersom det i dessa fall inte finns någon klart skyddad kategori måste det utsatta barnet eller eleven göra klart för den som utövar kränkningarna att barnet eller eleven känner sig kränkt av beteendet. Detta gäller om det inte är uppenbart att beteendet är kränkande.[20]

Begreppet kränkande behandling som har samband med heder skulle kunna anses utgöra en uttunning av begreppet hedersrelaterat våld och förtryck, med avseende på handlingar som innefattar fysiskt våld. Vi menar att ett begrepp som avser hedersrelaterat våld och förtryck i skolmiljön och som ska inordnas i regelverket mot kränkande behandling samt utgöra ett förtydligande av detsamma, behöver överensstämma med terminologin i det regelverket. Som framgått inbegriper begreppet kränkande behandling fysiska handlingar. I förarbetena framhålls att de flesta handlingar och beteenden som avses med kränkande behandling sannolikt kan bedömas som brottsliga gärningar, till exempel ofredande, olaga hot, och misshandel fast de begås av underåriga.[21]

Mot denna bakgrund ser vi att begreppet kränkande behandling som har samband med heder behöver användas även för detta slags fysiska handlingar. Vi ser inte att det finns förutsättningar för att använda en avvikande terminologi enbart för kränkande behandling som har samband med heder med avseende på sådan behandling som inbegriper fysiska handlingar. Avsikten är dock inte att förringa allvarligheten i hedersrelaterat våld och förtryck som kommer till uttryck i fysiska handlingar.

Mer om sambandet med heder

Som tidigare redovisats bedömer vi att det förtydligande begreppet bör ta sikte på sambandet mellan det kränkande agerandet och de hedersnormer som kränkningarna är kopplade till. En jämförelse kan här göras med diskriminering som inte heller kräver att det finns någon vilja att missgynna någon på grund av diskrimineringsgrunderna. Det är i stället tillräckligt att det finns ett samband mellan missgynnandet och någon av diskrimineringsgrunderna. I linje med detta bedömer

[20] Prop. 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, s. 137.
[21] Ibid. s. 137.

vi att det är tillräckligt att det finns ett samband mellan det kränkande agerandet och hedersnormer.

En jämförelse kan göras med vad som gäller i fråga om skolpersonalens ansvar vid orosanmälan till socialtjänsten. Enligt Skolverkets stödmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck ska skolpersonalen inte göra detaljerade bedömningar. Det är i stället socialtjänstens uppgift. Däremot ska skolan ska vara informerad om risker kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck och veta vilka samverkansarenor som finns. Skolpersonalen ska vara uppmärksam på varningssignaler och ha rutiner för samverkan med och orosanmälan till socialtjänsten.[22] Skolan ska alltså känna till vad som kan utgöra kränkande behandling som har samband med heder och vara uppmärksam på varningssignaler.

Vi konstaterar att det i enskilda fall i praktiken kan finnas överlappningar mellan kränkande behandling som har samband med heder och diskriminering i form av trakasserier. I rättslig mening förhåller det sig dock på det sättet att om något är diskriminering är det per definition inte kränkande behandling. Det är vidare med vårt förslag av underordnad betydelse om ett visst agerande *i ett enskilt fall* utgör en kränkning som har samband med heder eller om det saknar ett sådant samband.

Ett särskilt krav i planen mot kränkande behandling

Vi bedömer att det aktiva arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet behöver stärkas och synliggöras för att ge alla barn och elever en säker och trygg miljö. I förarbetena till det krav på en plan mot kränkande behandling som gäller i dag framhöll regeringen vissa skäl för denna reglering. Flera av dessa skäl gör sig även gällande i det nu aktuella sammanhanget.[23]

Det är viktigt att förskolor, skolor och fritidshem arbetar aktivt och målinriktat för att förebygga den specifika form av kränkande behandling som har samband med heder. Vi anser därför att kravet på en plan mot kränkande behandling bör tydliggöra och närmare reglera detta. Genom att låta kravet på en plan mot kränkande behandling innehålla ett särskilt krav på åtgärder mot kränkande behandling som

[22] Skolverket (2024). *Hedersrelaterat våld och förtryck – skolans ansvar och möjligheter*, s. 32.
[23] Prop. 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, s. 88–89.

har samband med heder, kan arbetet i verksamheterna även inriktas på att aktivt stödja en positiv utveckling inom området.

Vi bedömer att en reglering av redovisat slag är ett viktigt verktyg för att förskolor, skolor och fritidshem ska bidra till att upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck i verksamheterna. Hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet kan kräva särskilda åtgärder, mot bakgrund av dess specifika uttrycksformer. En sådan åtgärd kan vara riktlinjer om att inte placera syskon i samma barngrupp. En annan åtgärd kan vara att förskolan tydliggör för vårdnadshavare och personal att personalen endast kontrollerar barnens klädsel utifrån pedagogiska hänsyn och tillsynsansvaret. Det innebär att personalen inte kontrollerar barnens klädsel utifrån exempelvis vårdnadshavarnas religion eller annan trosuppfattning, eftersom det inte ingår i förskolans uppdrag.[24]

Kravet bör utformas som en skyldighet till ställningstagande som ska dokumenteras

I förarbetena till bestämmelsen om planen mot kränkande behandling uttalar regeringen att planen bör vara ”levande” i den meningen att den ständigt ska vara aktuell i det vardagliga arbetet. Regeringen uttalar vidare att det är viktigt att varje verksamhet har frihet att utforma planen utifrån sina behov för att den ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt.[25]

Vi ser samtidigt att det är viktigt att förskolor, skolor och fritidshem undersöker situationen just beträffande kränkande behandling som har samband med heder i den egna verksamheten. Detta mot bakgrund av de skäl som redovisats i avsnitt 9.2.2. Vi bedömer därför att ett krav på aktiva åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder bör utformas som en skyldighet att ta ställning till behovet. Kravet bör innebära att huvudmannen ska ta ställning till om det behövs åtgärder för att förebygga och förhindra kränkande behandling som har samband med heder. Om det behövs sådana åtgärder ska de på samma sätt som andra åtgärder ingå i översikten över åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. I likhet med vad som gäller för övriga

[24] Jämför Skolverket (2025). *Elevers klädsel inom skolväsendet – juridisk vägledning*.
[25] Prop. 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, s. 89.

åtgärder ska planen innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som avses att påbörjas eller genomföras under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.

En skyldighet att ta ställning till om det behövs åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder innebär att förskolor, skolor och fritidshem behöver undersöka situationen i den egna verksamheten. Därför bör det i bestämmelsen om en plan mot kränkande behandling införas en skyldighet för huvudmannen att ta ställning till om det behövs åtgärder för att förebygga och förhindra kränkande behandling som har samband med heder. Ett sådant krav skulle i förlängningen utgöra ett incitament för utveckling av verksamma metoder för att motverka kränkande behandling som har samband med heder mellan barn respektive mellan elever. Det föreslagna kravet skulle även bidra till att verksamheterna vid behov tar fram riktlinjer och rutiner mot kränkande behandling som har samband med heder.

Som redovisats ovan ska det föreslagna kravet om ställningstagande dokumenteras i planen mot kränkande behandling. Vi bedömer att det är gynnsamt för ett aktivt och målinriktat arbete för att förebygga kränkande behandling som har samband med heder att ställningstagandet klart framgår av planen. Ett dokumentationskrav av redovisat slag underlättar även tillsynen på området.

Vår utgångpunkt är att undvika att öka den administrativa bördan för förskollärare, lärare och rektorer. Kravet på ett dokumenterat ställningstagande om behovet av åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder kan fullgöras på ett enkelt sätt, om det framkommit att det inte finns ett sådant behov. Det kan räcka med att i planen mot kränkande behandling kort redovisa att det, efter en noggrann undersökning av situationen beträffande kränkande behandling som har samband med heder i verksamheten, inte framkommit att det finns något behov av åtgärder. Det kan uttryckas genom ett kryss i en ruta i planen om att det inte finns något behov av redovisat slag, om huvudmannen valt att utforma planen på ett sätt som möjliggör det. Vi konstaterar i detta sammanhang att enligt gällande regelverk ska förskolor, skolor och fritidshem undersöka situationen beträffande kränkande behandling i den egna verksamheten. Vårt förslag innebär således ingen utvidgad skyldighet i denna del, annat än att undersökningen särskilt behöver avse kränkande behandling som har samband med heder.

Hur ställningstagandet ska göras

Det finns en knapphändig reglering av hur arbetet ska gå till med att ta fram, följa upp och se över verksamhetens likabehandlingsplan. Enligt förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet mot kränkande behandling ska planen upprättas, följas upp och ses över under medverkan av barnen eller eleverna vid den verksamhet som planen gäller för. Utformningen och omfattningen av barnens eller elevernas deltagande ska anpassas efter ålder och mognad.[26] Enligt förarbetena är det viktigt att barn och elevers görs delaktiga i arbetet med en likabehandlingsplan. Planen bör innehålla rutiner för bland annat uppföljande insatser.[27]

I sitt stödmaterial på området ger Skolverket exempel på hur kartläggningen kan gå till. Det kan handla om enkäter, trygghetsvandringar och fokusgrupper. I fråga om skolans utredningsskyldighet framhålls att flera incidenter på individnivå kan visa på ett generellt mönster på strukturell nivå.[28]

Vi konstaterar att gällande reglering om hur arbetet ska gå till med att ta fram, följa upp och se över verksamhetens likabehandlingsplan även kommer att gälla för framtagandet av det föreslagna ställningstagandet om behovet av åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder. I sammanhanget vill vi framhålla att vi bedömer att förarbetsuttalandet om att det är viktigt att vårdnadshavarna görs delaktiga i arbetet bör tolkas med viss försiktighet i fråga om framtagandet av ställningstagandet om behovet av åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder. Detta eftersom det många gånger är vårdnadshavarna som utövar hedersrelaterat våld och förtryck mot barn och elever.

Efterlevnaden kan kontrolleras genom tillsyn

När vi har övervägt kravet på ställningstagande till behovet av åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder, har vi beaktat en viss risk. Det är risken för att huvudmän som önskar kringgå

[26] 2 § förordningen (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet mot kränkande behandling.
[27] Prop. 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, s. 89.
[28] Skolverket (2022). *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda – hur skolan kan arbeta mot diskriminering och kränkande behandling*, s. 70.

kravet redovisar ställningstagandet att det inte finns något behov av åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder, utan att det finns en grund för ställningstagandet.

Vi bedömer att Skolinspektionen, och i den mån det är aktuellt BEO, i förekommande fall kan kontrollera riktigheten i en huvudmans ställningstagande att det inte finns behov av åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder. Vi ser samtidigt att det finns vissa utmaningar kring detta, mot bakgrund av den knapphändiga regleringen av hur arbetet ska gå till med att ta fram, följa upp och se över likabehandlingsplanen. Dessa utmaningar gäller dock generellt inom nyss nämnda område. Vi konstaterar att Skolinspektionen med beaktande av nyss nämnda reglering i sin tillsyn kan genomföra kontrollen skriftligt men även genom exempelvis lektionsobservationer och intervjuer med barn och elever, lärare, elevhälsan och rektor.

Vi noterar i detta sammanhang att regeringen i regleringsbrevet för 2026 gett Skolinspektionen i uppdrag att förstärka sin tillsyn och annan granskning av skolor där myndigheten bedömer att det finns en riskbild avseende bland annat hedersrelaterat våld och förtryck. Skolinspektionen ska redovisa sina erfarenheter och slutsatser från denna tillsyn och granskning. Myndigheten ska sträva efter att tillsynen sker genom oanmälda besök. Uppdraget ska redovisas årligen, senast den 2 oktober (2026 avseende nyss nämnda regleringsbrev).[29] Vi konstaterar att en grundläggande förutsättning för genomförandet av uppdraget är att Skolinspektionen kan bedöma i vilka skolor som det finns en riskbild avseende hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt vår bedömning talar detta för att Skolinspektionen i sin tillsyn även kan bedöma i vilka förskolor och skolor som det kan finnas ett behov av åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder. Detta gäller även om huvudmannen skulle ha tagit ställning för att det inte finns ett behov av åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder.

[29] Regeringsbeslut 2025-12-18 *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Statens skolinspektion*. Dnr U2025/00800, U2025/01942 och U2025/01945 m.fl.

Kravet innebär ingen skillnad vid kränkningar i enskilda fall

Som tidigare nämnts är det med vårt förslag av underordnad betydelse om ett visst agerande i ett enskilt fall utgör en kränkning som har samband med heder eller om det saknar ett sådant samband. Detta eftersom vi inte föreslår någon justering av utredningsskyldigheten. I bägge situationerna ska en kränkning i det enskilda fallet hanteras som ett fall av kränkande behandling eller i förekommande fall diskriminering. Ett fall av kränkande behandling som har samband med heder ska alltså inte behandlas på något annat sätt än ett fall av annan kränkande behandling eller diskriminering med anledning av våra förslag i denna del. En annan sak är att den enskilda förskolan, skolan eller fritidshemmet i ett individuellt fall kan behöva hantera kränkande behandling som har samband med heder på ett annat sätt än annan slags kränkande behandling. Det kan exempelvis handla om huruvida vårdnadshavarna ska informeras eller inte.

Även om vi inte föreslår någon justering av utredningsskyldigheten ser vi att vårt förslag om att förtydliga att kränkande behandling kan utgöras av sådan behandling som har samband med heder kan ha betydelse i detta avseende. Detta eftersom det tydliggörs att kränkande behandling som har samband med heder utgör kränkande behandling, som personalen är skyldig att aktivt uppmärksamma, motverka och hantera. Om personalen får veta att ett barn eller en elev utsatts för allvarlig eller upprepad sådan kränkande behandling i samband med verksamheten är personalen skyldig att informera rektorn.[30]

Den huvudsakliga skillnaden med våra förslag är dock att huvudmannen vid upprättandet av planen mot kränkande behandling behöver ta ställning till om det på övergripande nivå framkommit att det behövs åtgärder för att förebygga och förhindra kränkande behandling som har samband med heder. Om det framkommit att det finns ett sådant behov ska de aktuella åtgärderna ingå i översikten och även i övrigt uppfylla de krav som framgår av bestämmelsen om en plan mot kränkande behandling. Vid ett sådant ställningstagande är det av underordnad betydelse hur bedömningen ska göras i ett enskilt fall. Det avgörande är i stället behovet av åtgärder på övergripande nivå. I det sammanhanget är det givetvis viktigt hur den samlade bilden ser ut gällande fall av kränkande behandling, inklusive den eventu-

[30] 6 kap. 10 § skollagen (2010:800) exempelvis det första avsnittet i grundskolans läroplan om Skolans värdegrund och uppdrag.

ella förekomsten av kränkande behandling som har samband med heder. Flera incidenter på individnivå kan visa på ett generellt mönster på strukturell nivå.[31] Som tidigare redovisats bedömer vi att ställningstagandet gällande behovet av åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder ska redovisas i planen mot kränkande behandling.

9.2.5 Bedömningar och behov av vidare åtgärder

Tidigare utredningar har gjort vissa bedömningar, som vi utifrån våra iakttagelser ser anledning att ställa oss bakom. Skälen är i huvudsak desamma som redovisas i avsnitt 9.2.1. Beträffande ett par bedömningar har vi identifierat ytterligare skäl, som i förekommande fall redovisas nedan.

Översyn, överföring av tillsynen, samordning av bestämmelser och klargörande av lagstiftningen

Bedömning

Regelverken mot kränkande behandling och diskriminering bör ses över och samordnas.

Tillsynsansvaret för det skollagsreglerade området i diskrimineringslagen bör överföras från DO till Skolinspektionen.

Regelverket mot kränkande behandling bör samordnas med övriga bestämmelser i skollagen.

Skollagstiftningen behöver klargöras i förhållande till diskrimineringslagstiftningen och det behöver göras en fullständig översyn av skollagens regler om kränkande behandling.

Vår utgångspunkt är att så långt som möjligt undvika att öka den administrativa bördan för förskollärare, lärare och rektorer. Likväl ser vi att våra förslag i denna del innebär en viss, om än begränsad, komplicering av ett redan svårtillgängligt regelverk. Vi bedömer emellertid att de komplicerande effekterna av dessa justeringar i hög grad skulle vägas upp om bestämmelserna om det förebyggande arbetet mot krän-

[31] Skolverket (2022). *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda – hur skolan kan arbeta mot diskriminering och kränkande behandling*, s. 70.

kande behandling och diskriminering skulle ses över och samordnas på ett bättre sätt.

Vi har i avsnitt 9.2.3 beskrivit den gränsdragningsproblematik som i enskilda fall kan uppstå gällande om ett visst agerande utgör kränkande behandling som har samband med heder eller om det saknar ett sådant samband. Denna gränsdragningsproblematik finns dock redan i dag avseende diskriminering och kränkande behandling, exempelvis vid händelseförlopp som inbegriper både diskriminering i form av trakasserier och kränkande behandling.

Vi ser att de nyss beskrivna situationerna av gränsdragningsproblematik i stort skulle undanröjas om tillsynsansvaret för det skollagsreglerade området i diskrimineringslagen överförs från DO till Skolinspektionen. Vi anser att den nuvarande ordningen inte har det utsatta barnet eller eleven i fokus, utan snarare gränsdragningen mellan de olika myndigheternas ansvarsområden.

9.2.6 Vi föreslår i övrigt ingen ändring av skolförfattningarna

Vi föreslår i övrigt ingen ändring av regelverket mot kränkande behandling

I våra kontakter har det framkommit att det är viktigt att förskolor och skolor vid behov har riktlinjer och rutiner mot hedersrelaterat våld och förtryck. Som redovisats i avsnitt 9.2.1 finns det i dag ingen samordning mellan regelverket mot diskriminering och det mot kränkande behandling. En skillnad mellan regelverken är exempelvis att det i diskrimineringslagen finns ett krav på att förskolor och skolor ska ha riktlinjer och rutiner för att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier av barn och elever. Riktlinjerna och rutinerna ska följas upp och utvärderas.[32] I skollagen finns inget motsvarande krav.

Vi har övervägt att föreslå ett krav på förskolor och skolor att vid behov ha riktlinjer och rutiner mot kränkande behandling som har samband med heder, som ska följas upp och utvärderas. Ett sådant krav skulle utöver kränkande behandling som har samband med heder möjligen också kunna omfatta utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck som inte har samband med verksamheten. Det kan till exempel handla om hedersrelaterat våld och förtryck som utövas i hemmet.

[32] 3 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567).

Vi konstaterar dock att ett krav på riktlinjer och rutiner mot kränkande behandling som har samband med heder skulle innebära en eller flera olikheter i relation till regleringen om annan slags kränkande behandling, utöver den som vi redan föreslår. Vi bedömer att ett krav på riktlinjer och rutiner vid utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck som inte har samband med verksamheten också skulle behöva inkludera annan våldsutsatthet än hedersrelaterat våld och förtryck. Därtill skulle ett sådant krav innebära en ytterligare komplicering av ett redan svårtillgängligt regelverk. Som redovisats i avsnitt 9.2.4 bedömer vi att vårt förslag till justering av skollagen kan bidra till att förskolor och skolor vid behov tar fram riktlinjer och rutiner mot kränkande behandling som har samband med heder.

Mot denna bakgrund föreslår vi inget krav på riktlinjer och rutiner mot kränkande behandling som har samband med heder och annat hedersrelaterat våld och förtryck. Vi anser att frågan i stället bör omhändertas inom ramen för en översyn av hur det bör göras en samordning av regelverken som styr arbetet mot diskriminering och arbetet mot kränkande behandling. Med hänsyn till det som angetts ovan samt syftet med den föreslagna justeringen, föreslår vi i övrigt ingen ändring av regelverket mot kränkande behandling.

Vi föreslår ingen ändring av regelverket för trygghet och studiero

Det finns tydliga beröringspunkter mellan trygghetsarbetet, arbetet mot kränkande behandling och likabehandlingsarbetet. Regeringen har bemyndigat Skolverket att ta fram föreskrifter om hur det förebyggande och upprätthållande arbetet avseende trygghet och studiero ska bedrivas. Skolverket har dock inte meddelat några sådana föreskrifter. Vi har frågat Skolverket om myndigheten avser ta fram föreskrifter på området. Skolverket har svarat att man avser göra det men att arbetet har pausats med anledning av det stora antalet ändringsförslag som olika utredningar har lämnat i närtid som kan leda till ändringar inom skolområdet.

Vi har övervägt att föreslå ett uppdrag till Skolverket att ta fram föreskrifter om hur det förebyggande och upprätthållande arbetet avseende trygghet och studiero ska bedrivas. Inom ramen för ett sådant uppdrag har vi övervägt om Skolverket bör redovisa hur hinder mot trygghet och studiero som har koppling till kränkande behandling

och heder ska beaktas i det förebyggande och upprätthållande arbetet. Av flera skäl lämnar vi dock inget sådant förslag, bland annat eftersom föreskrifter med nyss beskrivet innehåll skulle innebära en ytterligare komplicering av ett redan svårtillgängligt regelverk. Vi bedömer att frågan i stället bör omhändertas inom ramen för en fullständig översyn av reglerna om åtgärder mot kränkande behandling och samordning med reglerna som styr arbetet med trygghet och studiero.

9.2.7 Uppdrag om stödmaterial

Förslag

Skolverket ges i uppdrag att komplettera befintligt stödmaterial om kränkande behandling på ett sätt som ger vägledning om sådan behandling som har samband med heder. Stödmaterialen ska även kompletteras med vägledning om kravet att ta ställning till behovet av åtgärder för att förebygga och förhindra sådan kränkande behandling som har samband med heder. Kompletteringen ska också avse hur verksamheterna kan arbeta för att förebygga och förhindra kränkande behandling som har samband med heder.

Skolverket tillhandahåller i dag stödmaterial om både arbetet mot kränkande behandling och hedersrelaterat våld och förtryck.[33] Vi ser att befintligt stödmaterial behöver kompletteras på ett sätt som kan ge vägledning om arbetet mot kränkande behandling enligt förtydligandet om sådan behandling som har samband med heder. Det kan handla om vad som kan utgöra kränkande behandling som har samband med heder och hur det kan förebyggas och förhindras. Exempelvis kan det handla om riktlinjer av sådant slag som redovisas i avsnitt 9.2.4.

Därför föreslår vi att Skolverket ges i uppdrag att komplettera befintliga stödmaterial om kränkande behandling med sådan behandling som har samband med heder. Stödmaterialet behöver också kompletteras med vägledning om det föreslagna kravet i planen mot kränkande behandling.

[33] Se till exempel Skolverket (202). *Främja, förebygga, upptäcka och åtgärda – hur skolan kan arbeta mot diskriminering och kränkande behandling* och Skolverket. (2024). *Hedersrelaterat våld och förtryck – skolans ansvar och möjligheter*.

9.3 Skärpta krav på pedagogisk omsorg

9.3.1 Bakgrund

Våra direktiv gäller förskolan, skolan och fritidshemmet. Där det är lämpligt ska även pedagogisk omsorg omfattas med utgångspunkt i 25 kap. 6 § skollagen (2010:800). Innehållet i den bestämmelsen beskrivs i följande avsnitt. I sammanhanget ska framhållas att en viktig skillnad mellan förskolan och pedagogisk omsorg är att pedagogisk omsorg inte ingår i skolväsendet.

I våra direktiv lyfts vidare fram att det finns en riskbild som innefattar extremism och islamism i vissa förskolor och skolor, vilket kan innebära en ökad risk för att barn och elever i dessa förskolor och skolor utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

I följande avsnitt beskrivs i korta drag gällande reglering om pedagogisk omsorg, som har särskild betydelse för våra bedömningar och förslag. Vidare redogörs för det demokrativillkor som gäller vid lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet. Därtill beskrivs det krav som gäller vid lämplighetsbedömningen för sökande som är juridiska personer och som vill bli huvudmän inom skolväsendet, såvitt avser omfattningen av prövningen av den enskilde sökande. Därefter görs en jämförelse med regleringen i nämnda avseenden med pedagogisk omsorg.

Pedagogisk omsorg hör till det som i skollagen benämns annan pedagogisk verksamhet. I det ingår även bland annat öppen förskola och öppen fritidsverksamhet.[34] Våra direktiv omfattar dock inte annan pedagogisk verksamhet än pedagogisk omsorg. Våra bedömningar och förslag i denna del rör därför endast pedagogisk omsorg.

9.3.2 Förslag om pedagogisk omsorg

Förslag

Lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bedriva pedagogisk omsorg skärps genom att ett det införs ett demokrativillkor. En sökande ska inte anses som lämplig som huvudman för sådan verksamhet om det finns en risk för att barn i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för

[34] 25 kap. 1 § skollagen (2010:800).

– våld, tvång eller hot
– diskriminering eller kränkande behandling
– påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Det ska tydliggöras i skollagen att lämplighetsprövningen i fråga om sökande som är juridiska personer ska avse såväl den juridiska personen som dess företrädare.

Innehållet i och bedrivandet av pedagogisk omsorg

Pedagogisk omsorg ges som ett alternativ till förskolan eller fritidshemmet. Målgruppen är barn i samma åldrar som i förskolan och fritidshemmet. Det finns olika varianter av pedagogisk omsorg, däribland familjedaghem. Med det menas att dagbarnvårdare tar emot inskrivna barn i sitt eget hem eller i en särskild lokal. En annan variant av pedagogisk omsorg är flerfamiljslösningar. Det innebär att familjerna alternerar mellan de olika familjernas hem eller i en särskild lokal.

Pedagogisk omsorg kan bedrivas i kommunal eller enskild regi. Det är kommunen som godkänner enskilda som huvudmän för pedagogisk omsorg. Skolinspektionen har tillsynsansvaret för pedagogisk omsorg som bedrivs i kommunal regi. Kommunen har tillsynsansvaret för de enskilda verksamheter som kommunen godkänt.

Krav på pedagogisk omsorg i 25 kap. 6 § skollagen

Endast vissa delar av skollagen gäller för pedagogisk omsorg, se vidare avsnitt 3.2.2. Utöver de allmänna bestämmelserna i skollagen som även gäller för pedagogisk omsorg finns det vissa bestämmelser som gäller specifikt för pedagogisk omsorg. Det handlar bland annat om bestämmelsen i 25 kap. 6 § skollagen, som tas upp i våra direktiv. Där fastslås dessa övergripande utgångpunkter:

- Verksamheten ska utformas med respekt för barnets rättigheter och i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

- Verksamheten ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.
- Var och en som verkar inom verksamheten ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.
- Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov samt utformas så att den främjar allsidiga kontakter och social gemenskap.

9.3.3 Det finns ett demokrativillkor för enskilda inom skolväsendet

Den 2 januari 2023 skärptes regelverket för enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet. Skärpningarna föranleddes av propositionen *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*.[35] Propositionen föregicks av ett betänkande från Utredningen om konfessionella inslag i skolväsendet.[36] Den utredningens direktiv omfattade inte pedagogisk omsorg.[37]

Innehållet i demokrativillkoret

Vid lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän för förskola och skola och andra verksamheter inom skolväsendet, ingår numera ett så kallat demokrativillkor.[38] Villkoret bedöms vara centralt utifrån principen om barnets bästa. Det är bakgrunden till att det i den aktuella regleringen tydliggörs att kommunen vid en ansökan om huvudmannaskap ska göra en riskbedömning mot demokrativillkoret.[39] Även i sin tillsyn ska kommunen kontrollera att villkoret fortlöpande är uppfyllt.[40]

[35] Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*.
[36] SOU 2019:64 *Nya regler för skolor med konfessionell inriktning*.
[37] Dir. 2018:15 *Konfessionella inslag i skolväsendet*.
[38] 2 kap. 5 § skollagen (2010:800).
[39] Skolinspektionen (2026). *Skolinspektionens stödmaterial till kommuner – ägar- och ledningsprövningen*. https://www.skolinspektionen.se/inspektion/stodmaterial-for-kommuner/stodmaterial-vid-provning-av-agare-ledning-och-ekonomiska-forutsattningar/. (Hämtat 2026-06-28.)
[40] 26 kap. 4 § skollagen (2010:800).

Demokrativillkoret innebär att en huvudman inte ska anses som lämplig om det finns en risk för att barn eller elever i verksamheten kommer att utsättas för:

- våld, tvång eller hot
- diskriminering eller kränkande behandling
- påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.[41]

Innehållet i de tre punkterna beskrivs närmare senare i detta avsnitt. Prövningen av demokrativillkoret är inte fristående, utan ingår som en del av den ordinarie lämplighetsprövningen.[42]

Hur riskbedömningen ska göras

Det som ska prövas är risken för att barn eller elever i verksamheten kan komma att utsättas för de företeelser som beskrivs i demokrativillkoret. Riskbedömningen ska inte enbart avse om huvudmannen eller dess företrädare själva kan komma att agera på ett sätt som strider mot demokrativillkoret. Riskbedömningen ska även inkludera om huvudmannen eller dess företrädare kan komma att uppmana eller acceptera och inte vidta åtgärder om personal agerar på ett sätt som strider mot demokrativillkoret.

Begreppet risk avser en konkret risk. Risken ska alltså inte vara obetydlig, oklar eller avlägsen. Det ska finnas konkreta omständigheter som talar för att risken inte är låg. Prövningen ska begränsas till uppgifter av viss tyngd som kan härledas med säkerhet. Det är särskilt viktigt om uppgifterna kommer från exempelvis sociala medier.[43]

Vilka slags uttalanden och ageranden som kan beaktas

Vid en prövning av demokrativillkoret får den prövande myndigheten beakta uttalanden som gjorts i privata sammanhang. Detta förutsatt att uttalandena uttrycker sådant att de medför en risk för att barn och

[41] 2 kap. 5 b § skollagen (2010:800).
[42] 2 kap. 5 och 5 b §§ skollagen (2010:800).
[43] Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*, s. 120.

elever kan komma att fara illa. Det kan exempelvis handla om att på sociala medier uppmana till våld mot en viss grupp, att förespråka könsuppdelad undervisning eller offentligt uttala att det är bra med barnaga. Det kan även handla om att delta i våldsbejakande möten.[44]

Mer om de olika punkterna i demokrativillkoret

Våld, tvång eller hot

Den första punkten i demokrativillkoret handlar om att den prövande myndigheten ska utreda om det finns en risk för att barnen eller eleverna utsätts för våld, tvång eller hot i verksamheten. Med våld avses ett fysiskt angrepp. Med tvång menas att tvinga ett barn eller en elev att göra, tåla eller låta bli något. Hot är ett försök att framkalla rädsla hos ett barn eller en elev genom ord eller agerande. Hoten kan gälla en brottslig handling, exempelvis att ett barn eller en elev ska misshandlas eller förtalas. Ett hot kan också gälla något som inte är brottsligt, exempelvis att barnet eller eleven ska uteslutas från en gemenskap.[45]

Diskriminering eller kränkande behandling

Den andra punkten i demokrativillkoret handlar om att den prövande myndigheten ska utreda om det finns en risk för att barnen eller eleverna diskrimineras eller kränks i verksamheten. Med diskriminering menas ett agerande som strider mot diskrimineringslagen (2008:567). En genomgång av det regelverket i relevanta delar finns i avsnitt 3.4.1. Med kränkande behandling avses ett sådant agerande som definieras i skollagens reglering om arbetet mot kränkande behandling. En beskrivning av det regelverket finns i avsnitt 3.4.2.

Den aktuella punkten i demokrativillkoret tar bland annat sikte på situationer där det framkommer uppgifter som visar att någon i den krets som ska prövas har utövat kränkande behandling mot barn

[44] Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*, s. 66.
[45] Ibid. s. 120.

eller elever, exempelvis genom ord. Det kan ha skett i annan verksamhet, till exempel i en tidigare verksamhet inom skolväsendet.[46]

Antidemokratisk påverkan

Den tredje punkten i demokrativillkoret innebär att den prövande myndigheten ska utreda om det finns en risk för att barnen eller eleverna i verksamheten kommer att utsättas för en viss slags påverkan. Närmare bestämt sådan påverkan som syftar till att motverka grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter kan handla om att argumentera mot opinionsfriheter, religionsfrihet eller rätten till kroppslig integritet och rörelsefrihet. Det kan även handla om att uppmana till våld mot personer som vill använda sig av dessa fri- och rättigheter.

Att motarbeta det demokratiska styrelseskicket kan handla om att uppmuntra till terrorism. Även den som uppmanar till våld för att uppnå ett politiskt mål motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Också handlingar som inte nödvändigtvis är brottsliga kan innebära ett motarbetade av det demokratiska styrelseskicket. Det kan exempelvis handla om att uppmana till att inte följa svensk lag eller följa tvingande påbud.[47]

En helhetsbedömning ska göras

Det är centralt att det görs en helhetsbedömning av alla omständigheter vid prövningen av demokrativillkoret. Vid denna bedömning har bland annat tidsaspekten betydelse. Hur långt tillbaka i tiden ageranden ska beaktas kan bero både på dess art och allvarlighetsgrad och hur den sökande agerat därefter.[48]

[46] Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*, s. 120–121.
[47] Ibid. s. 121.
[48] Ibid. s. 66 och prop. 2017/18:158. *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*, s. 50.

9.3.4 Det finns ett krav på lämplighet för den juridiska personen för enskilda inom skolväsendet

Numera omfattas den juridiska personen av lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet.[49] Tidigare omfattades inte den juridiska personen av denna prövning. I stället avsåg prövningen enbart fysiska företrädare för en juridisk person, det vill säga ägar- och ledningskretsen.[50]

Den juridiska personen är den organisation eller det bolag som ansvarar för verksamheten. Den juridiska personen kan bedömas som olämplig om det exempelvis finns tecken på ett bulvanförhållande, där de företrädare som uppges ingå i ägar- och ledningskretsen inte är de som utövar det egentliga inflytandet över verksamheten. Ett annat exempel på när den juridiska personen kan bedömas som olämplig är om det vid en prövning mot demokrativillkoret framkommer att den juridiska personen på skolföretagets webbplats publicerat innehåll som strider mot skolans värdegrund eller som kan likställas med brottet hets mot folkgrupp.[51]

9.3.5 Motsvarande krav finns inte för enskilda som vill bedriva pedagogisk omsorg

För enskilda som ansöker om och bedriver pedagogisk omsorg inkluderar inte lämplighetsprövningen något demokrativillkor. För denna kategori av huvudmän omfattar inte heller lämplighetsprövningen den juridiska personen.

Det finns risker inom pedagogisk omsorg

Den nationella samordnaren mot utanförskap har bedömt att pedagogisk omsorg ska avskaffas helt i såväl kommunal som privat regi. Ett av skälen är att det är att pedagogisk omsorg i utanförskapsområden riskerar att bidra till ökad segregation och påverka barnens fortsatta skolgång.[52]

[49] 2 kap. 5 a § skollagen (2010:800).
[50] Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*, s. 71–72 och 118–119.
[51] Ibid. s. 71–72 och 119.
[52] SOU 2025:76 *Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap*, s. 23.

I våra kontakter med Försvarshögskolan har det lyfts fram att när Skolinspektionen återkallat tillstånden att bedriva skola för huvudmän med kopplingar till våldsbejakande extremism har dessa aktörer rört sig bort från skolsektorn. De har i stället rört sig mot mindre reglerade sektorer som riktar sig till yngre barn, som förskolan och pedagogisk omsorg.[53]

Vi konstaterar i detta sammanhang att det finns exempel på enskilt bedriven pedagogisk omsorg som haft kopplingar till våldsbejakande extremism.[54] Det ska emellertid framhållas att det redan med det dagens regelverk är möjligt att ingripa mot sådana oseriösa aktörer, genom kravet på lämplighet.

I våra kontakter har vissa kommuner uttryckt oro gällande situationen för barn inom enskilt bedriven pedagogisk omsorg och risken att utsättas för hedersnormer. En aspekt av oron rör den begränsade insynen i detta slags verksamhet, bland annat eftersom det ofta handlar om ensamarbetande personal utan kollegor. En annan aspekt av oron handlar om avsaknaden av ett demokrativillkor och att prövningen inte gäller den juridiska personen, vilket alltså är fallet för enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet.

I våra direktiv uttalas att det finns en riskbild som innefattar extremism och islamism i vissa förskolor och skolor, vilket kan innebära en ökad risk för att barn och elever i dem utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Vi bedömer att denna riskbild även finns beträffande viss pedagogisk omsorg samt att risken kan vara förhöjd, mot bakgrund av de begränsade möjligheterna till insyn i detta slags verksamhet. Vi har i detta sammanhang beaktat att vi även ser en förhöjd risk för att vårdnadshavare utövar påtryckningar mot personal att tillämpa normer och värderingar som inte är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter. Alternativt att detta sker med huvudmannens och personalens samtycke. Sammanfattningsvis bedömer vi att det i viss pedagogisk verksamhet kan finnas en ökad risk för att barn utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

[53] Möte med Försvarshögskolan 2025-09-25.
[54] Beslut från Göteborgs stad, förskoleförvaltningen, i ärende N608-1346/18.

Det saknas skäl till att motsvarande krav inte ska gälla för pedagogisk omsorg

Vi anser att det saknas skäl till att ordningen med demokrativillkor och lämplighetsprövning av den juridiska personen inte ska gälla för enskilt bedriven pedagogisk omsorg. Som tidigare redovisats infördes det demokrativillkor som gäller i lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet den 2 januari 2023. Vid samma tidpunkt infördes ordningen att den juridiska personen omfattas av lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet. Ändringarna föregicks av propositionen *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.*[55] I propositionen redovisar regeringen skälen för ändringarna. Dessa skäl gör sig gällande även i detta sammanhang. I följande avsnitt redogörs för de skäl som regeringen lyfter i nämnda proposition och som vi anser gör sig gällande även i detta sammanhang.

Vi anser att det är att föredra att ansökningar om att godkännas som huvudman i större utsträckning nekas från början i stället för att återkallas. Det gäller inte minst med hänsyn till barn som i det senare fallet annars behöver byta huvudman. Det finns därför behov av ytterligare verktyg för tillståndsmyndigheterna vid ägar- och ledningsprövningen.

9.3.6 Mer om förslaget

Demokrativillkor bör införas för att skärpa lämplighetsprövningen av enskilda

Innan demokrativillkoret infördes för enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom skolväsendet fanns oklarheter kring vad som skulle beaktas vid lämplighetsprövningen. Till exempel var det med hänsyn till yttrandefriheten oklart i vilken utsträckning uttalanden och ageranden i privata sammanhang skulle beaktas. Denna osäkerhet kvarstår gällande pedagogisk omsorg, eftersom det inte finns något demokrativillkor för enskilda som vill bedriva sådan verksamhet.

[55] Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.*

Pedagogisk omsorg är en verksamhet där vuxna har ansvar för barns utbildning. Barn är underåriga och i beroendeställning till personalen. Tillsynsmyndigheterna kan visserligen göra inspektioner och granskningar, men det handlar om punktinsatser. Vår utgångspunkt är att inspektion är centralt men inte kan innebära kontroll av alla verksamheter och alla huvudmän vid alla tillfällen.[56] Med undantag för löpande kontakt med den pedagogiska verksamheten vid hämtningar och lämningar och andra kontakter saknar vårdnadshavarna av naturliga skäl i praktiken full insyn i verksamheten utöver det barnen själva berättar. Dessutom berättar inte alltid barn om de utsätts för våld, hot eller otillbörlig påverkan.

Det finns ingen rättighet att bedriva pedagogisk omsorg med stöd av allmänna medel. Staten kan ställa upp villkor för att en enskild ska bli godkänd som huvudman. Sådana villkor kan gälla godkännande av enskilda som huvudmän för verksamhet enligt skollagen för att minska risken för att barn far illa i sådan verksamhet.

Vi föreslår därför att regleringen i skollagen ska kompletteras så att det i en ny paragraf i skollagen anges att en sökande inte ska anses som lämplig enligt 25 kap. 10 § första stycket 2 skollagen om det finns en risk för att barn i den verksamheten som ansökan avser kommer att utsättas för:

- våld, tvång eller hot
- diskriminering eller kränkande behandling
- påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Prövningen mot demokrativillkoret ska ingå som ett moment i prövningen av sökandens lämplighet enligt 25 kap. 10 § första stycket 2 skollagen. Av 25 kap. 10 a § samma lag framgår att prövningen ska avse:

- den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten
- styrelseledamöter och styrelsesuppleanter

[56] Jfr Skolinspektionens remissyttrande 2022-05-13 över promemorian *Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning*.

- bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag
- personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Prövningen ska avse om det finns en risk för att barn i den verksamhet som ansökan gäller kommer att utsättas för de företeelser som specifikt anges i punkterna 1–3. Samtliga personer som anges ovan anses ha ett inflytande på utbildningen. Om sökanden är en juridisk person ska därför alla dessa personer omfattas av prövningen.

Prövningen ska utgå från en helhetsbedömning

Den information som tillsynsmyndigheterna kan använda sig av vid lämplighetsprövningen kan göras tillgänglig för myndigheterna på olika sätt. Uppgifterna ska endast avse de personer som ska prövas. I likhet med vad som gäller för enskilda som vill bli huvudmän i skolväsendet innebär det föreslagna demokrativillkoret att det ska göras en riskbedömning. Den avser den enskildes, och om den enskilde är en juridisk person dess företrädares, lämplighet. Prövningen ska göras utifrån den information som finns tillgänglig. I ”risk” ligger att exempelvis uttalanden som den enskilde eller dess företrädare gjort i privata sammanhang kan beaktas. Det kan handla om uttalanden som gjorts i sociala medier eller om ageranden i privata sammanhang. Det måste dock göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter. Exempelvis kan det bedömas finnas en risk om den sökande i sociala medier gett uttryck för starkt positiva åsikter om våldsanvändning, diskriminering, motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Det kan medföra att det bedöms finnas en konkret risk för att den sökande i verksamheten rekryterar personal med samma åsikter och att barn på så sätt kommer att utsättas för påverkan som syftar till ett motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. En annan risk som kan bedömas finnas är att någon av de personer som omfattas av prövningen själv kan komma att medverka i utbildningen och därigenom utsätta barnen för sådana ageranden. Vi bedömer att sistnämnda situation är den som främst kan vara aktuell vid prövningen av enskilda som vill bedriva pedagogisk omsorg.

Detta mot bakgrund av att enskilda huvudmän inom pedagogisk omsorg ofta är fysiska personer.

Den föreslagna regleringen bedöms vara förenlig med integritetsskyddet i regeringsformen

Den personliga integriteten skyddas i regeringsformen.[57] Begränsningar får endast göras i lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hinder mot den fria åsiktsbildningen. Det är inte heller tillåtet att göra en begränsning enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.[58]

I propositionen *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning* redovisade regeringen sin bedömning av det demokrativillkor som föreslogs i det sammanhanget, med hänsyn taget till integritetsskyddet i regeringsformen.[59] Regeringen konstaterade bland annat att Skolinspektionen eller en kommun enligt det regelverk som redan gällde vid tidpunkten för propositionens överlämnade kunde utföra en fördjupad undersökning av sökandens och eventuella företrädares lämplighet som skolhuvudman. En sådan undersökning kunde resultera i en insamling av uppgifter som kan karaktäriseras som en kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. En sådan undersökning bedömdes också innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten. Detta eftersom det kan handla om så kallade känsliga personuppgifter såsom sökandens politiska åsikter och religiös eller filosofisk övertygelse. Regeringen konstaterade därmed att det föreslagna demokrativillkoret skulle regleras i skollagen. Demokrativillkoret utgår från barnens och elevernas skyddsbehov och tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Regleringen bedömdes både angelägen och nödvändig utifrån barns rättigheter enligt regeringsformen och barnkonventionen. Den bedömdes inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Intrånget i den personliga integriteten gjordes inte enbart

[57] 2 kap. 6 § RF.
[58] 2 kap. 21 och 22 §§ RF.
[59] Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*, s. 70–71.

med anledning av de aktuella skyddande grunderna. Det hade inte kommit fram att det fanns andra mindre ingripande alternativ. I sammanhanget framhåll regeringen att det är frivilligt att ansöka om att bli godkänd som huvudman enligt skollagen.

Sammantaget bedömde regeringen att den föreslagna regleringen var förenlig med regeringsformen. Vi gör samma bedömning avseende det föreslagna demokrativillkoret för enskilda som vill bedriva pedagogisk omsorg.

Även juridiska personer ska kunna lämplighetsprövas

Som tidigare redovisats ska kommunen bedöma om en enskild som ansöker om att godkännas som huvudman för pedagogisk omsorg är lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Om den enskilde är en juridisk person ska lämplighetsprövningen avse företrädare enligt 25 kap. 10 a § skollagen, däribland den verkställande direktören, majoritetsägare, styrelseledamöter och andra personer som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Den nuvarande ägar- och ledningsprövningen omfattar endast fysiska företrädare för den juridiska personen. Innan införandet av bland annat demokrativillkoret för enskilda som vill bli huvudmän inom skolväsendet var situationen densamma inom detta område, det vill säga att endast fysiska företrädare omfattades av ägar- och ledningsprövningen.

Vi anser att de skäl som regeringen anförde i förarbetena till 2 kap. 5 a § andra stycket skollagen gör sig gällande även i detta sammanhang. Lämplighetsprövningen syftar till att stärka välfärden så att endast seriösa personer ska ges förtroendet att bedriva pedagogisk omsorg som finansieras med kommunala medel. Utformningen av bestämmelsen innebär dock att den enskilde, om det är fråga om en juridisk person, inte prövas i sig. I stället prövas endast den juridiska personens företrädare. Det är endast enskilda som kan dömas för exempelvis brottet hets mot folkgrupp. Men även en organisation kan göra sig skyldig till liknande ageranden, till exempel genom vad som publiceras på webbplatser eller i sociala medier. Om endast fysiska företrädare omfattas av lämplighetsprövningen försvåras kommunens möjligheter att bedöma den enskildes lämplighet. Det försvå-

rar även kommunens möjligheter att i tillsynen kontrollera att huvudmannens lämplighet även fortsatt är uppfylld.[60]

Vi anser att lämplighetsprövningen bör ges samma omfattning för pedagogisk omsorg, som för skolväsendet. Vi anser därför att det i 25 kap. 10 a § skollagen ska anges att lämplighetsprövningen, om sökanden är en juridisk person, utöver kretsen av företrädare även ska omfatta den juridiska personen som sådan.

9.3.7 Uppdrag om stödmaterial

Förslag

Skolinspektionen ges i uppdrag att komplettera befintligt stödmaterial för kommunernas ägar- och ledningsprövning med avseende på demokrativillkoret och att lämplighetsprövningen omfattar den juridiska personen.

I 2022 års regleringsbrev gav regeringen i uppdrag till Skolinspektionen att, i enlighet med vad som angavs i propositionen, utarbeta ett stödmaterial för kommunernas ägar- och ledningsprövning. Stödmaterialet publicerades 2023 och finns på Skolinspektionens webbplats.

I 2025 års regleringsbrev gav regeringen i uppdrag till Skolinspektionen att ta fram ett stödmaterial för kommunernas tillsyn av pedagogisk omsorg med syftet att motverka risker avseende extremism och islamism, eller att barn utsätts för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Stödmaterialet publicerades 2026 och finns på Skolinspektionens webbplats.

Mot bakgrund av våra förslag föreslår vi att Skolinspektionen ges i uppdrag att komplettera befintligt stödmaterial. Detta med avseende på demokrativillkoret och att lämplighetsprövningen omfattar den juridiska personen, för enskilda som vill bedriva pedagogisk omsorg.

[60] 26 kap. 14 § skollagen (2010:800).

9.3.8 Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

Våra förslag innebär att kommunerna kommer att behöva behandla personuppgifter vid mottagande och prövning av ansökningar om godkännande av huvudmannaskap för pedagogisk omsorg i enskild regi. I följande avsnitt görs en analys av hur sådana behandlingar förhåller sig till dataskyddsregelverket.

EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling

Europaparlamentet och rådet har beslutat om förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Förordningen brukar benämnas dataskyddsförordningen och är i alla delar bindande och direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater. Förordningen är den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. I Sverige kompletteras förordningen av dels lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dels förordningen (2028:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning benämns ofta dataskyddslagen.

I samband med införandet av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen gjordes det en analys av behovet av reglering av den personuppgiftsbehandling som sker på utbildningsområdet. Analysen återfinns i propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet*.[61] Gällande enskilda huvudmän bedömdes att det fanns ett behov av kompletterande bestämmelser om regleringen av vissa personuppgifter, däribland så kallade känsliga personuppgifter. Med det menas uppgifter som avslöjar bland annat politiska åsikter och religiös eller filosofisk övertygelse. Det har införts kompletterande bestämmelser om behandling av sådana personuppgifter i 26 a kap. skollagen (2010:800).

[61] Prop. 2017/18:218 *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet*.

För att kunna behandla personuppgifter krävs en rättslig grund

Det är endast tillåtet med behandling av personuppgifter som faller inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde om det finns en rättslig grund som är tillämplig. Dessa grunder är:[62]

- samtycke
- avtal
- rättslig förpliktelse
- skydd av vissa intressen
- utförande av uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning
- intresseavvägning.

Om det inte finns någon rättslig grund är behandlingen olaglig. De olika rättsliga grunderna överlappar i viss utsträckning varandra. Därför kan flera rättsliga grunder vara tillämpliga för en och samma behandling.

De rättsliga grunderna rättslig förpliktelse, utförande av allmän uppgift och myndighetsutövning ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt.[63] Den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för de personer som omfattas av den.[64]

Såväl unionsrätten som medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas. Vid åberopande av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse krävs också att behandlingen är nödvändig.

[62] Artikel 6.1 dataskyddsförordningen.
[63] Artikel 6.3 dataskyddsförordningen.
[64] Skäl 41 dataskyddsförordningen.

9.3.9 Regleringen om personuppgifter behöver inte kompletteras

Bedömning

EU:s dataskyddsförordning och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning är tillräcklig dataskyddsreglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos kommunerna med anledning av våra förslag. Det behövs därför ingen ytterligare dataskyddsreglering för denna behandling.

Skälen för vår bedömning

Det demokrativillkor och krav på lämplighet för den juridiska personen som gäller för fristående huvudmän som vill bedriva bland annat förskola, föregicks av propositionen *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*. I propositionen gjorde regeringen bedömningen att EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen utgjorde tillräcklig dataskyddsreglering. Detta med avseende på den personuppgiftsbehandling som skulle ske hos bland annat Skolinspektionen och kommunerna med anledning av förslagen i propositionen. Enligt regeringen fanns det därför inget behov av ytterligare dataskyddsreglering för denna behandling. I propositionen redovisar regeringen skälen för sin bedömning. Vi anser att flera av dessa skäl gör sig gällande även i detta sammanhang.

En enskild huvudman för pedagogisk omsorg kan vara exempelvis ett aktiebolag, en stiftelse eller en enskild dagbarnvårdare som är huvudman för sin egen verksamhet. Våra förslag innebär att kommunerna kan behöva behandla personuppgifter i form av bland annat namn, personnummer, adresser och utdrag ur belastningsregistret för fysiska personer. Det handlar om fysiska personer som är huvudmän och eventuella företrädare för en juridisk huvudman på grund av ansökningar om huvudmannaskap.

Prövningar av ansökningar om huvudmannaskap är ett befintligt ärendeslag för kommunala tillståndsmyndigheter som regleras i skollagen. Vi föreslår att regleringen kompletteras i vissa avseenden. Tillståndsprövningen är en viktig uppgift av allmänt intresse. Den utgör både myndighetsutövning gentemot den enskilde och är en rättslig

förpliktelse för myndigheterna. Vi föreslår att ägar- och ledningsprövningen ska utökas med en prövning mot ett demokrativillkor. Vid prövningen mot detta villkor kan det vara nödvändigt att behandla personuppgifter. Det kan även handla om känsliga personuppgifter, såsom sådana som avslöjar bland annat politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse. I samband med en prövning av aktuellt slag kan tillståndsmyndigheten också behöva behandla uppgifter mot lagöverträdelser. Behandling av sådana uppgifter ingår dock redan i det befintliga prövningsförfarandet, se ovan.

Vi föreslår att regleringen gällande tillägget i prövningsförfarandet tas in i skollagen. Det kommer alltså att handla om en ärendehantering som är fastställd i nationell rätt. De uppgifter som enligt vårt förslag läggs på tillstånds- och tillsynsmyndigheterna i skollagen bedöms både vara viktiga uppgifter av allmänt intresse som kan utgöra myndighetsutövning och rättsliga förpliktelser. Myndigheterna kommer alltså att ha stöd för sin personuppgiftsbehandling.

Det övergripande syftet med prövningen mot demokrativillkoret är att säkerställa att barn inte far illa i offentligfinansierad verksamhet enligt skollagen. När vi har övervägt en komplettering av ägar- och ledningsprövningen är en utgångspunkt att det inte finns någon rättighet att bedriva pedagogisk omsorg med stöd av allmänna medel. I stället kan staten ställa upp villkor för att en enskild ska godkännas som huvudman. Enligt regeringsformen ska staten verka för att barns rättigheter tas till vara.[65] Enligt barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra barnets rättigheter enligt konventionen.[66] Därför kan och bör staten ställa upp villkor för godkännande av enskilda som huvudmän för pedagogisk omsorg, som minskar risken för att barn far illa i sådan verksamhet.

Pedagogisk omsorg är en verksamhet där vuxna har ansvar för barns omsorg och pedagogiska verksamhet. Barn är underåriga och står i beroendeställning till personalen. Syftet med demokrativillkoret är att skydda barn från att utsättas för våld, hot, kränkande behandling och andra oacceptabla ageranden eller brist på ageranden som anges i den föreslagna bestämmelsen. Barn är alltså skyddsobjekt. Det har förekommit oseriösa aktörer inom pedagogisk omsorg.[67] Denna bild

[65] 1 kap. 2 § regeringsformen.
[66] Artikel 4 barnkonventionen.
[67] SOU 2020:34 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg*, s. 352–353.

har bekräftats genom våra kontakter, även efter det att kraven på pedagogisk omsorg utvecklades och förtydligades den 1 januari 2023.[68] Det är frivilligt att ansöka om godkännande som huvudman för pedagogisk omsorg. Mot denna bakgrund bedöms det intrång i den personliga integriteten som den behandling av personuppgifter och känsliga personuppgifter som prövningen kan medföra, vägas upp av intresset att skydda barn från de risker som angetts ovan. Det finns inget mindre integritetskänsligt alternativ. Därför bedöms behandlingen av personuppgifter vara nödvändig och stå i proportion det syfte som eftersträvas, nämligen att skydda barn inom pedagogisk omsorg.

För att få behandla känsliga personuppgifter krävs även att behandlingen omgärdas av skyddsåtgärder. Vi konstaterar att det finns en sådan skyddsåtgärd i dataskyddslagen. Där regleras att det är förbjudet att enbart med stöd av den aktuella bestämmelsen göra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.[69] Detta förbud gäller kommunerna exempelvis när dessa utför den förstärkta ägar- och ledningsprövning som vi föreslår.

Sammanfattningsvis bedömer vi att den behandling av personuppgifter som kommuner kommer behöva göra med anledning av våra förslag är förenlig med dataskyddsregelverket.

[68] Prop. 2021/22:78 *Stärkt likvärdighet och kvalitet i pedagogisk omsorg*.
[69] 3 kap. 3 § dataskyddslagen (2018:218).

10 Tydligare ansvar och tillsyn

Hedersrelaterat våld och förtryck och upprätthållande av hedersnormer kan motverkas genom en tydlig ansvarsfördelning mellan berörda verksamheter och ökad tillsyn. I detta kapitel föreslår vi att det i förskolans läroplan ska göras ett tillägg som förtydligar att intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism och hedersrelaterat våld och förtryck, ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser. Det blir därmed tydligt att det är en uppgift för förskolan att förebygga och på andra sätt agera mot hedersrelaterat våld och förtryck. Skolverket ska ta fram stödmaterial och följa upp åtgärden.

Vidare föreslås att det ska tydliggöras att kommuner får överlämna uppgiften att utöva tillsyn över enskilda förskolor, fritidshem och annan pedagogisk omsorg till ett kommunalförbund. Skolinspektionen och kommunerna ska vara skyldiga att underrätta varandra om ingripande tillsynsbeslut mot huvudmän som bedriver verksamhet som står under både statlig och kommunal tillsyn. Skolinspektionen ska även ta fram stödmaterial till kommunerna kring hur tillsynen ska utövas. Syftet är att underlätta för små kommuner att få stöd i att utöva tillsyn över hur verksamheter bland annat arbetar med att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck och att förhindra upprätthållandet av hedersnormer.

Vi föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram stödmaterial anpassat till förskolan, skolan och fritidshemmet om tillämpningen av anmälningsskyldigheten vid förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll samt om tillämpningen av uppgiftsskyldigheten vid övergången till en ny skolform eller skolenhet.

Vi föreslår vidare att Skolinspektionen ska ges i uppdrag att kvalitetsgranska förskolans, skolans och fritidshemmets rutiner gällande tillämpning av sekretessbrytande bestämmelser och anmälningsskyldigheten samt förskolans och skolans rutiner gällande tillämpning av uppgiftsskyldigheten.

Vi bedömer också att en utredning bör tillsättas med uppdraget att analysera behovet av ett ökat statligt ansvar för tillsynen över fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och vissa enskilda fritidshem. Likaså bedömer vi att frågan om en särskild reglering av byten av förskola och skola bör utredas.

10.1 Förskolans läroplan

10.1.1 Bakgrund

Vi har i uppdrag att föreslå åtgärder för hur personal kan få ett starkare stöd i att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld i och förtryck i förskolan. Vi ska också bland annat föreslå åtgärder för att förebygga och motverka att personal i förskolan upprätthåller hedersnormer.

I våra direktiv uttalar regeringen att det är viktigt att personalen har de verktyg som krävs både för att arbeta förebyggande och för att kunna upptäcka och motverka hedersförtryck. Dessutom behöver relevanta styrdokument ses över och eventuella justeringar eller kompletteringar övervägas. Regeringen framhåller att det till exempel i läroplanen för förskolan saknas skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck. I följande avsnitt redovisas våra förslag, skälen till detta samt mer om utformningen av förslaget.

10.1.2 Förskolans läroplan ska kompletteras med skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck

Förslag

I förskolans läroplan ska det göras ett tillägg som förtydligar att intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism och hedersrelaterat våld och förtryck, ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser.

Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram stödmaterial och redovisa vilka insatser som gjorts för att möjliggöra implementeringen av de nya skrivningarna i förskolans läroplan.

10.1.3 Skälen till förslagen

Tidigt motverka hedersrelaterat våld och förtryck

Förskolan har en viktig roll i arbetet att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck. I förskolan finns både möjligheten att arbeta förebyggande och att tidigt upptäcka utsatthet. Tidiga insatser kan vara en framgångsfaktor för att aktivt motverka hedersrelaterat våld och förtryck. I den nationella jämställdhetspolitiska strategin mot våld, förtryck och utnyttjande för perioden 2026–2035 lyfter regeringen fram att förskolan kan spela en avgörande roll i att förebygga och motverka hedersnormer. Enligt strategin är det också avgörande att tidigt identifiera barn som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck för att kunna ge adekvat stöd och skydd samt sätta in rätt insatser för att förhindra att förtrycket fortsätter.[1] Av våra intervjuer med personal inom förskolan har framgått att förskolor prioriterar ned utbildning om hedersrelaterat våld och förtryck med hänvisning till att det inte framgår av förskolans läroplan. Av enkäten förekommer det också att svarande påtalar avsaknaden av temat i läroplanen. Intervjuade hänvisar också till att det inte finns utbildningsmaterial som är anpassat för yngre barn.

Vi anser att förskolor behöver prioritera frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. De bör inte, som i dag, kunna välja bort dessa frågor. Vi bedömer att ett förtydligande om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolans läroplan ger huvudmän och rektorer ett starkare incitament att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan och bidra till fler tidiga insatser för barn som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. I våra kontakter med regionala resurscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck har det framkommit att skolors intresse för utbildning inom området ökade markant efter införandet av de nu gällande skrivningarna i bland annat grundskolans läroplan.[2] I linje med detta bedömer vi att en komplettering i förskolans läroplan kan bidra till ökat intresse för grundläggande utbildning inom området och stärkta åtgärder för att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan. Vi bedömer vidare att denna komplettering i förskolans

[1] Skr. 2025/26:245 *Frihet från våld, förtryck och utnyttjande – En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer, utnyttjande i prostitution och människohandel samt hedersrelaterat våld och förtryck.*
[2] Uppgiften framkom bland annat vid möten med möte med Origo, Stockholm 2025-08-12 och Regionalt stödcentrum heder Göteborg 2025-11-18.

läroplan kan leda till ett ökat intresse för det stödmaterial riktat till personal i förskolan som Statens skolverk (Skolverket) tagit fram samt till att det tas fram utbildningsmaterial som är anpassat för yngre barn.

Motverka upprätthållande av hedersnormer

En komplettering om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolans läroplan kan bidra till att förebygga och motverka att personal inom förskolan upprätthåller hedersnormer. Detta eftersom det klart skulle framgå att hedersrelaterat våld och förtryck, som är kopplat till hedersnormer, strider mot förskolans värdegrund. En komplettering av aktuellt slag skulle även innebära ett tydligare stöd för arbetsgivaren att agera mot personal inom förskolan som upprätthåller hedersnormer.

Förbättra möjligheterna att utöva tillsyn

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) ansvarar för tillsynen av kommunala förskolor och kommunerna för tillsynen av fristående förskolor. De skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck som finns i dag i läroplanerna har varit förutsättningar för att Skolinspektionen kunnat rikta förelägganden mot huvudmän gällande brister inom utbildningen om hedersrelaterat våld och förtryck, se vidare avsnitt 9.2.1. I våra kontakter med kommuner har det framhållits att avsaknaden av skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck i de författningar som styr förskolan innebär att det saknas ett uttryckligt stöd för kommunerna utifrån vilket de kan rikta förelägganden. Vi ser därför att en komplettering om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolans läroplan skulle innebära ett sådant uttryckligt författningsstöd, som skulle förbättra möjligheterna att utöva tillsyn på området.

Det är inget hinder att sexualitet, samtycke och relationer inte ingår i förskolans läroplan

De nu gällande skrivningarna om hedersrelaterat våld och förtryck i bland annat grundskolans läroplan föranleddes av ett regeringsuppdrag till Skolverket. Uppdraget var att analysera om och vid behov

föreslå hur undervisningen i kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer (tidigare sex- och samlevnad) kunde stödjas bättre genom förtydliganden i läroplanerna. I uppdraget skulle Skolverket särskilt beakta att frågor om bland annat hedersrelaterat våld och förtryck omfattas av sex- och samlevnadsundervisningen.[3]

Sexualitet, samtycke och relationer ingår inte i förskolans läroplan och vi ser inte att det ingår i vårt uppdrag att överväga om kunskapsområdet borde göra det. Frågan är således om den omständigheten att sexualitet, samtycke och relationer inte ingår i förskolans läroplan kan anses utgöra ett hinder mot att komplettera läroplanen med en skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck.

Den första av de redovisade skrivningarna om hedersrelaterat våld och förtryck i grundskolans läroplan finns i det första avsnittet om Skolans värdegrund och uppdrag.[4] En parallell kan här dras till läroplanen för vuxenutbildningen. Denna läroplan behandlas i Skolverkets regeringsredovisning från 2019. Beträffande läroplanen och ämnesintegrerad undervisning i det kunskapsområde som Skolverket i sin redovisning till regeringen benämnde sexualitet och relationer, står det bland annat så här:

> Den kommunala vuxenutbildningens skolformer skiljer sig från övriga skolformer genom att den inte har samma fokus på att förmedla och förankra normer och värden. All vuxenutbildning ska utgå från elevens individuella studieplan, vilket gör att innehållet i utbildningen varierar stort. Distansutbildning är en vanligt förekommande studieform inom vuxenutbildningen och många elever läser enbart någon eller några enstaka kurser i syfte att meritera sig för högre utbildning. Eftersom stora delar av utbildningen inom området sexualitet och relationer sker inom ramen för undervisningen i olika ämnen och kurser, och valet av dessa varierar stort mellan olika elever inom vuxenutbildningen, kan de därmed inte garanteras ta del av ämnesintegrerad undervisning i sexualitet och relationer. Av det skälet kan området inte beskrivas så specifikt som inom övriga skolformer.[5]

Elever inom vuxenutbildningen kan alltså inte garanteras ta del av ämnesintegrerad undervisning i kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer. Trots det finns det en skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck i det första avsnittet om Vuxenutbildning-

[3] Uppdraget *Översyn av läroplaner* i regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk.
[4] Skolverket (2025). *Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet, Lgr22*.
[5] Skolverket (2019). *Redovisning av uppdrag om förslag till ändringar i läroplaner avseende kunskapsområdet sex och samlevnad*.

ens uppdrag och värdegrund. Skrivningen är placerad på samma ställe och har samma lydelse som motsvarande skrivning i grundskolans läroplan.[6] Mot denna bakgrund ser vi inget hinder mot att göra en komplettering om hedersrelaterat våld och förtryck i första avsnittet om Förskolans läroplan och uppdrag, trots att sexualitet, samtycke och relationer inte ingår i förskolans läroplan.[7] Vi utvecklar skälen till att kompletteringen bör placeras i det första avsnittet i förskolans läroplan närmare i avsnitt 10.2.4.

De nya läroplanerna förändrar inte vår bedömning

När vi har övervägt om förskolans läroplan bör kompletteras med skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck har vi beaktat att motsvarande skrivningar i bland annat grundskolans läroplan ska tas bort.[8] I våra kontakter med bland annat skolhuvudmän har vissa ifrågasatt om det kan anses utgöra ett hinder mot att föreslå att förskolans läroplan kompletteras med skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck.

Förskolans läroplan och exempelvis läroplanen för grundskolan har emellertid olika konstruktion. För grundskolan finns kursplaner, vilket saknas för förskolan. Som framgår av propositionen *Nya läroplaner – för en stark kunskapsskola* anser regeringen att kunskapsområdet är viktigt och att det ska ingå i flera kursplaner.[9] Enligt uppdraget till Skolverket ska myndigheten i arbetet med kursplanerna bland annat överväga hur kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck ska tas om hand i kursplanerna i de ämnen där det är relevant. Någon motsvarande möjlighet att lägga till skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck i kursplanerna finns inte för förskolan. Vi bedömer därför att det inte finns något hinder mot att förskolans läroplan kompletteras med skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck, trots att motsvarande skrivningar tas bort i grundskolans läroplan.

[6] Skolverket (2025). *Läroplan för vuxenutbildningen*.
[7] Skolverket (2025). *Läroplan för förskolan*, *Lpfö18*.
[8] Prop. 2025/26:194 *Nya läroplaner – för en stark kunskapsskola.*
[9] Ibid. s. 109.

10.1.4 Mer om förslagen

En skrivning bör placeras i det första avsnittet

Frågan är då var skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck bör placeras i förskolans läroplan. I förskolans läroplan finns det en likalydande skrivning som i bland annat läroplanerna för grundskolan och vuxenutbildningen om att alla tendenser till diskriminering och kränkande behandling aktivt ska motverkas. Skrivningen finns i det första avsnittet om Förskolans värdegrund och uppdrag och riktar sig till var och en som verkar inom förskolan.[10] Vi anser att det är viktigt att en skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolans läroplan har denna karaktär, alltså att den riktar sig till var och en som verkar inom förskolan.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det är lämpligt att placera en skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolans läroplan direkt efter skrivningen om att alla tendenser till diskriminering och kränkande behandling aktivt ska motverkas.

Skrivningen bör formuleras på samma sätt som i grundskolans läroplan

Nästa fråga är hur en skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolans läroplan bör formuleras. Den i dag gällande skrivningen i grundskolans läroplan innebär att hedersrelaterat våld och förtryck tas upp som ett exempel på intolerans, förtryck och våld. De andra exemplen är rasism och sexism. Gemensamt för dem är att de ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser.

Eftersom hedersrelaterat våld och förtryck tas upp som ett exempel på intolerans, förtryck och våld bedömer vi att dessa tre begrepp också bör ingå i en skrivning i förskolans läroplan. Ett annat skäl till att inkludera begreppen intolerans, förtryck och våld i skrivningen är att vi bedömer att en skrivning som skulle exkludera de övergripande företeelserna intolerans, förtryck och våld och enbart lyfta hedersrelaterat våld och förtryck skulle bli alltför begränsad. Detta bland annat eftersom en sådan skrivning skulle exkludera våld och förtryck som inte är kopplat till hedersnormer. Ytterligare ett skäl till att inkludera begreppet våld i skrivningen hänger samman med

[10] Skolverket (2025). *Läroplan för förskolan*, *Lpfö18*.

det nyss nämnda, nämligen att vi anser att det krävs en generell kunskap om våld för att kunna förebygga och bemöta specifikt hedersrelaterat våld och förtryck.

Som redovisats ovan innehåller skrivningen i grundskolans läroplan ytterligare två exempel på intolerans, förtryck och våld, närmare bestämt rasism och sexism. Vi ser inte skäl att utesluta dessa exempel i en motsvarande skrivning i förskolans läroplan. Vi bedömer att ett uteslutande av rasism och sexism skulle rubba balansen i skrivningen på ett ogynnsamt sätt, genom att två allvarliga uttryck för intolerans, förtryck och våld skulle utgå och endast ett sådant allvarligt uttryck skulle lyftas fram. Vi konstaterar i detta sammanhang att Sverige bland annat i internationella konventioner har åtagit sig att bekämpa rasism och sexism.[11] När det gäller begreppet sexism har det även framgått i våra intervjuer med personal i förskolan att uttryck för machokultur förkommer så tidigt som hos pojkar i förskoleåldern. Det har vidare framgått att det kan ha koppling till hedersnormer. Vi bedömer därför att ett inkluderande av begreppet sexism kan bidra till att uttryck för machokultur aktivt motverkas.

Sammanfattningsvis bedömer vi att en skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck i det första avsnittet av förskolans läroplan om Förskolans värdegrund och uppdrag, bör formuleras på samma sätt som motsvarande skrivning i grundskolans läroplan.

Det saknas förutsättningar att lägga till motsvarande skrivningar i övrigt

Övriga skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck i de inledande delarna i grundskolans läroplan är direkt kopplade till kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer. Eftersom sexualitet, samtycke och relationer inte ingår i förskolans läroplan saknas det enligt vår bedömning förutsättningar att lägga till motsvarande skrivningar i förskolans läroplan. Det finns också en skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck i grundskolans läroplan i det femte avsnittet om Kursplaner.[12] Eftersom det inte finns kursplaner för förskolan är denna skrivning inte relevant för förskolan.

[11] Se till exempel FN:s konvention om avskaffande av rasdiskriminering och FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.
[12] Skolverket (2025). *Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet*, *Lgr22*.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det, utöver den inledande skrivningen om hedersrelaterat våld och förtryck, saknas förutsättningar att i förskolans läroplan lägga till motsvarande skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck som finns i läroplanen för grundskolan.

Det finns inte skäl att lägga till skrivningar i övrigt

Avslutningsvis är frågan om det finns skäl att lägga till skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolans läroplan som inte har någon motsvarighet i bland annat läroplanen för grundskolan.

Vi har övervägt om det finns skäl att göra ett tillägg i anslutning till någon av skrivningarna om jämställdhet, samma rättigheter och möjligheter oberoende av könstillhörighet och rätten till kroppslig integritet. Vi gör dock bedömningen att det saknas skäl att göra ett tillägg om hedersrelaterat våld och förtryck i anslutning till nämnda skrivningar. Enligt vår bedömning får en komplettering om hedersrelaterat våld och förtryck i den inledande delen av förskolans läroplan, läst tillsammans med de nyss angivna skrivningarna, anses tillräckligt för att området ska anses uppmärksammat på ett tillfredsställande sätt i förskolans läroplan. Vid denna bedömning har vi särskilt beaktat de principer som har legat till grund för Läroplansutredningens förslag till inledande delar i en ny läroplan för grundskolan och som enligt den utredningen är lika relevanta för förskolans läroplan. Dit hör bland annat att upprepningar i möjligaste mån ska undvikas, att det ska finnas en balans mellan olika områden samt att de olika delarna i läroplanen ska renodlas.[13]

Stödmaterial och implementering

Skolverket har i dag visst stödmaterial om hur förskolan kan arbeta förebyggande mot hedersrelaterat våld och förtryck. Utifrån de föreslagna ändringarna i förskolans läroplan ska Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett stödmaterial som syftar till att stödja huvudmän, rektorer, förskollärare och annan personal i förskolan i detta arbete. Stödmaterialet ska vara ett praktiknära kunskaps- och metodstöd som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Stödmaterialet ska också vara anpassat efter verksamhetens behov och förutsättningar

[13] SOU 2025:19 *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande*, s. 221.

samt utifrån barnens ålder och mognad. Skolverket ska vidare redovisa såväl uppdraget om stödmaterial som vilka andra insatser som har genomförts för att möjliggöra implementeringen av de nya skrivningarna i förskolans läroplan och på vilket sätt myndigheten har säkerställt att berörda personalkategorier har kunnat ta del av insatserna.[14]

10.2 Tillsyn över fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och vissa enskilda fritidshem

10.2.1 Bakgrund

I detta avsnitt analyserar vi hur tillsynen över pedagogisk omsorg i enskild regi, fristående förskolor och vissa enskilda fritidshem kan organiseras för att främja en rättssäker, effektiv och likvärdig tillsyn i hela landet. En utgångspunkt har varit att tillsynen ska bidra till att upprätthålla värdegrunden enligt skollagen (2010:800) och säkerställa att barns fri- och rättigheter får genomslag i praktiken.

Vi bedömer att det finns tydliga brister i nuvarande ordning som påverkar tillsynens likvärdighet och rättssäkerhet. Tillsynens betydelse har ökat på senare år, bland annat kopplat till bekämpandet av ekonomisk brottslighet i välfärdssektorn. Samtidigt har regelverket blivit mer komplext, bland annat genom införandet av ägar- och ledningsprövning och skärpta krav kopplade till ekonomisk stabilitet och demokrativillkor. Mot denna bakgrund bedömer vi att det krävs ett ökat statligt ansvarstagande för tillsynen.

I avsnittet behandlas två kompletterande inriktningar. Den ena avser den långsiktiga utvecklingen av ett ökat statligt ansvar för tillsynen. Den andra avser åtgärder som kan stärka tillsynen inom ramen för nuvarande ordning. Genom denna uppdelning tydliggörs både vår samlade bedömning av behovet av förändring och de konkreta steg som kan tas på kortare sikt.

Vi redovisar kortfattat vilka verksamhetsformer och huvudmannatyper som omfattas, hur nuvarande tillsyn är ordnad och vilka åtgärder som tillsynsmyndigheterna kan använda sig av. Därtill redovisas tidigare överväganden i statliga utredningar och riksdagens ställningstaganden. Denna bakgrund utgör utgångspunkt för de bedömningar och förslag som redovisas i de följande avsnitten.

[14] Jämför exempelvis uppdraget *Implementering av läroplaner* i regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk.

Utgångspunkter för bedömningar och förslag

De verksamheter som omfattas

Förskolan är en skolform inom skolväsendet och regleras i 8 kap. skollagen. Utbildningen ska vila på de grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheter som anges i 1 kap. skollagen och syftar till att främja barns utveckling och lärande.

Pedagogisk omsorg regleras i 25 kap. skollagen och utgör annan pedagogisk verksamhet än utbildning inom skolväsendet. Även denna verksamhet ska utformas i enlighet med grundläggande demokratiska värderingar och främja barns utveckling.

Fritidshemmet regleras i 14 kap. skollagen. För enskilda fritidshem som inte är knutna till en fristående skolenhet utövas tillsynen av kommunen och omfattas därför av förslagen och bedömningarna i detta kapitel.

Gemensamt för de verksamheter som omfattas av detta avsnitt är att de kan bedrivas av enskilda huvudmän efter godkännande av kommunen och att kommunen ansvarar för tillsynen enligt 26 kap. skollagen.

Strukturell variation med många små huvudmän

De verksamheter som omfattas av detta avsnitt utgör en betydande del av den samlade utbildningsverksamheten för yngre barn. Sektorn kännetecknas av en stor variation i huvudmannastruktur. En betydande andel av huvudmännen driver en enstaka verksamhet och har begränsad administrativ kapacitet, medan andra aktörer bedriver verksamhet i flera kommuner och ibland i flera skolformer.

Denna variation innebär att tillsynsmyndigheterna behöver hantera såväl små verksamheter med begränsade resurser som mer komplexa organisationsstrukturer. Samtidigt är den nationella statistiken i vissa delar begränsad, vilket försvårar en samlad uppföljning av verksamheternas kvalitet och regelefterlevnad.

Nuvarande ansvarsfördelning för tillståndsprövning och tillsyn

En enskild får bedriva förskola, pedagogisk omsorg eller fritidshem efter godkännande av kommunen. Prövningen omfattar bland annat förutsättningarna att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, ekonomiska förutsättningar i de verksamhetsformer där sådana krav gäller samt frågor om insikt och lämplighet i ägar- och ledningskretsen.

Skollagen innehåller bestämmelser om ägar- och ledningsprövning för enskilda huvudmän. Regleringen skiljer sig dock delvis mellan olika verksamhetsformer. Prövningen omfattar bland annat frågor om insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten samt lämpligheten hos personer i ägar- och ledningskretsen. Vi lämnar i avsnitt 9.3 förslag som syftar till att regleringen för pedagogisk omsorg skärps och i större utsträckning anpassas till den som gäller för förskolan och fritidshemmet.

Den myndighet som meddelar godkännande ansvarar även för den löpande tillsynen. Kommunen ska därvid kontrollera att verksamheten uppfyller kraven i skollagen och andra författningar. Vid brister kan kommunen bland annat besluta om förelägganden, förena dessa med vite eller återkalla godkännandet.

Tillsynsansvaret är samtidigt delat mellan kommun och stat. Skolinspektionen utövar tillsyn över fristående skolor och kommunernas egen verksamhet, medan kommunerna ansvarar för tillsynen över fristående förskolor, pedagogisk omsorg och vissa enskilda fritidshem.

Tillsynens relevans för utredningens uppdrag

Vårt uppdrag är att lämna förslag på åtgärder som stärker arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet samt, där det är relevant, inom pedagogisk omsorg. Uppdraget omfattar bland annat att motverka tystnadskultur, stärka verksamheternas förmåga att förebygga, upptäcka och motverka utsatthet samt säkerställa att barn och elever får det skydd och stöd de har rätt till.

En grundläggande förutsättning för att dessa mål ska kunna uppnås är att det finns en effektiv och likvärdig tillsyn som säkerställer att verksamheterna följer skollagens krav, inklusive utbildningens värdegrund och barns fri- och rättigheter. Tillsynen är därmed inte

enbart en kontrollfunktion, utan ett centralt verktyg för att säkerställa att lagstiftningens intentioner får genomslag i praktiken.[15]

Förskolan, fritidshemmet och pedagogisk omsorg kan i vissa fall vara de första eller enda verksamheter utanför familjen där barns situation uppmärksammas. Detta gäller särskilt i situationer där barns handlingsutrymme begränsas genom normer eller kontroll i hemmiljön.[16] Om tillsynen inte är tillräckligt systematisk eller likvärdig finns en risk att sådana förhållanden inte uppmärksammas i tid. Det har också uppmärksammats att vårdnadshavare i vissa fall kan välja eller flytta barn till verksamheter där risken för insyn och ingripande upplevs som mindre.[17] En fungerande tillsyn kan därmed bidra till att motverka att sådana mönster etableras.

Våra direktiv lyfter även riskbilder kopplade till antidemokratiska miljöer, där det finns behov av en förstärkt tillsyn. En enhetlig och ändamålsenlig tillsyn är därmed ett centralt styrmedel för att förebygga, identifiera och åtgärda situationer där barnets rättigheter begränsas.

Forskning om tidiga utbildningsinsatser visar att förskolan har stor betydelse för barns långsiktiga utveckling, särskilt för barn i socioekonomiskt utsatta situationer. Internationella långtidsstudier, däribland *Perry Preschool och Abecedarian*, visar varaktiga effekter på utbildningsnivå, arbetsmarknadsutfall och sociala utfall.[18] OECD har samtidigt framhållit att kvaliteten i förskolan är avgörande och att variationer i kvalitet riskerar att påverka likvärdigheten.[19] Mot denna bakgrund framstår tillsynen som ett centralt instrument för att säkerställa att de krav som lagstiftaren har ställt upp faktiskt upprätthålls i praktiken.

Tillsyn är även ett etablerat styrmedel inom andra delar av välfärdssektorn. Forskning visar att tillsyn och inspektioner kan bidra till förbättrad regelefterlevnad och kvalitet, särskilt när tillsynen är

[15] 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen (2010:800); prop. 2009/10:165, s. 221–224.
[16] Jämställdhetsmyndigheten (2022). *Förskolans möte med hedersrelaterat våld och förtryck* och Socialstyrelsen (2019). *Våld i nära relationer – handbok.*
[17] SOU 2019:64. *En mer likvärdig skola*; jämför även Skolinspektionen (2023). *Erfarenheter från tillsyn av fristående verksamheter*.
[18] OECD (2018). *Engaging Young Children: Lessons from Research about Quality in Early Childhood Education and Care*; OECD (2021). *Starting Strong VI*.
[19] OECD (2014). *Regulatory Enforcement and Inspections*; jämför även Haviland, A. M., Burns, R., Gray, W B.., Ruder, T. & Mendeloff, J. (2010). What kinds of injuries do OSHA inspections prevent? Journal of Safety Research 41(4): 339–345.

systematisk och förenad med tydliga möjligheter att ingripa.[20] Samtidigt kan variationer i tillsynens omfattning och tillämpning leda till ojämlik regelefterlevnad och minskad rättssäkerhet.

Dessutom har det i tidigare analyser, däribland i yttranden från Skolinspektionen, framhållits att en förändrad ansvarsfördelning för tillsynen inte i sig är en garanti för förbättrad kvalitet. Frågor om tillsynens faktiska närvaro, möjligheten att hantera ett stort antal verksamheter och de resursmässiga konsekvenserna av olika organisationslösningar har lyfts fram som centrala aspekter att beakta.[21]

Mot denna bakgrund utgår vi från att tillsynen över pedagogisk omsorg i enskild regi, fristående förskolor och vissa enskilda fritidshem utgör en central del av det ramverk genom vilket staten säkerställer att barnets rättigheter och utbildningens demokratiska uppdrag upprätthålls. Frågan om tillsynens organisering och genomförande, inklusive avvägningar mellan olika modeller, är därmed direkt relevant för våra bedömningar och förslag.

10.2.2 Ett ökat statligt ansvarstagande för tillsynen är motiverat

Bedömning

Ett ökat statligt ansvarstagande för tillsynen över pedagogisk omsorg i enskild regi, fristående förskolor, och vissa enskilda fritidshem är motiverat för att stärka förutsättningarna för en likvärdig och rättssäker tillsyn i hela landet.

Frågan om tillsynens närmare organisering kräver ytterligare analys.

10.2.3 Skälen för bedömningen

Tillsynen över pedagogisk omsorg i enskild regi, fristående förskolor och vissa enskilda fritidshem utgör ett centralt instrument för att säkerställa att verksamheterna bedrivs i enlighet med skollagen och

[20] Riksrevisionen. (2025). *Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn*, RiR 2025:15.
[21] Se bland annat Skolinspektionen (2025). *Yttrande över Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn.*

att barnets rättigheter tillgodoses i praktiken. Som framgått av föregående avsnitt har tillsynen en särskild betydelse i verksamheter som riktar sig till yngre barn, där barnens möjligheter att själva uppmärksamma eller värna sina rättigheter är begränsade.

Samtidigt visar såväl tidigare granskningar som våra egna analyser att den nuvarande ordningen med kommunalt tillsynsansvar innebär utmaningar när det gäller likvärdighet och rättssäkerhet. Riksrevisionen har i sin granskning från 2025 framhållit att variationer i kommunernas förutsättningar påverkar tillsynens omfattning och kvalitet. Även Skolinspektionen har i sin tillsyn och i tidigare yttranden pekat på att kommunernas arbetssätt och användning av ingripanden varierar.

En grundläggande förklaring till dessa variationer är den kommunala strukturen. Tillsynen bedrivs i dag av ett stort antal kommuner med olika organisatoriska, ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar. I mindre kommuner kan tillsynsuppdraget vara begränsat till ett fåtal ärenden och hanteras av ett begränsat antal handläggare. Detta kan försvåra möjligheten att bygga upp och upprätthålla specialistkompetens över tid samt innebära en ökad sårbarhet vid personalomsättning. Skillnader i kommunernas förutsättningar och kompetens har också uppmärksammats i tidigare granskningar.[22] Samtidigt har regelverket blivit mer komplext, bland annat genom införandet av ägar- och ledningsprövning och ökade krav på ekonomisk kontroll och värdegrundsarbete. Detta ställer högre krav på juridisk, ekonomisk och pedagogisk kompetens i tillsynen.

Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga om nuvarande ansvarsfördelning ger tillräckliga förutsättningar för en likvärdig och rättssäker tillsyn i hela landet. En samlad statlig organisering kan i detta avseende innebära fördelar, exempelvis genom större möjligheter att bygga upp specialiserad kompetens, utveckla gemensamma bedömningsunderlag och säkerställa en mer enhetlig rättstillämpning.

Samtidigt finns det relevanta invändningar mot ett statligt övertagande som behöver beaktas. Skolinspektionen har i sitt yttrande över Riksrevisionens granskning ifrågasatt om ett sådant övertagande nödvändigtvis skulle leda till en bättre tillsyn. Skolinspektionen hänvisade bland till myndighetens begränsade möjligheter att vara tillräckligt

[22] Se Riksrevisionen (2025). *Likvärdighet i förskolan – statens stöd, uppföljning och tillsyn,* RiR 2025:15 och Skolinspektionen (2025). *Kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan*.

närvarande i ett stort antal verksamheter och till de betydande kostnader som en systemförändring skulle innebära. Även den kommunala närheten till verksamheterna och den lokala kontexten har lyfts fram som en möjlig styrka i den nuvarande ordningen.

De variationer i tillsynens kvalitet och förutsättningar som har identifierats, i kombination med de ökade kraven på tillsynens innehåll och komplexitet, innebär att det finns ett behov av ett stärkt statligt ansvarstagande i någon form. Ett sådant ansvarstagande behöver dock inte nödvändigtvis innebära ett fullständigt statligt övertagande av tillsynen. Det kan också handla om andra åtgärder som stärker likvärdigheten, exempelvis genom ökad statlig styrning och samordning samt ökat stöd. Vilken modell som är mest ändamålsenlig kräver ytterligare analys.

Mot denna bakgrund bedömer vi att ett ökat statligt ansvarstagande är motiverat för att säkerställa en mer likvärdig och rättssäker tillsyn som bättre kan bidra till att upprätthålla barnets rättigheter och verksamheternas demokratiska uppdrag i hela landet.

10.3 Vägen framåt – utredning om statligt ansvar och åtgärder inom nuvarande ordning

Bedömning

En särskild utredning bör tillsättas med uppdrag att analysera behovet av ett ökat statligt ansvar för tillsynen över pedagogisk omsorg i enskild regi, fristående förskolor och vissa enskilda fritidshem, inklusive om tillsyns- och tillståndsansvaret bör samlas hos staten och hur ett sådant ansvar i sådana fall bör utformas.

Förslag

I syfte att stärka tillsynen inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning ska:

– det i skollagen tydliggöras att kommuner får överlämna uppgiften att utöva tillsyn till ett kommunalförbund

- Skolinspektionen ges i uppdrag att ta fram fördjupat stödmaterial för tillsyn avseende verksamheternas värdegrund och demokratiska uppdrag
- Skolinspektionen och kommunerna vara skyldiga att underrätta varandra om ingripande tillsynsbeslut mot huvudmän som bedriver verksamhet som står under både statlig och kommunal tillsyn.

Mot bakgrund av bedömningen i avsnitt 10.3.3 att ett ökat statligt ansvarstagande för tillsynen är motiverat, ser vi behov av åtgärder både på kort och lång sikt.

Frågan om hur ett sådant ansvar bör utformas – inklusive om tillsyns- och tillståndsansvaret bör samlas hos staten – är av sådan principiell och organisatorisk betydelse att den kräver en särskild och fördjupad analys. Vi bedömer därför att regeringen bör tillsätta en särskild utredning för att pröva frågan och lämna nödvändiga författningsförslag.

Samtidigt finns det redan inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning ett behov av att stärka förutsättningarna för en mer likvärdig och rättssäker tillsyn. Vi lämnar därför förslag som syftar till att förbättra tillsynens kvalitet, öka tillgången till relevant kompetens och stärka samordningen mellan tillsynsmyndigheter.

10.3.1 Skälen för bedömningen

Vi har i föregående avsnitt bedömt att det krävs ett ökat statligt ansvarstagande för tillsynen över pedagogisk omsorg i enskild regi, fristående förskolor och vissa enskilda fritidshem. Frågan om hur ett sådant ansvar bör utformas, och om tillsyns- och tillståndsansvaret bör samlas hos staten, är emellertid av sådan principiell och organisatorisk tyngd att den ligger utanför ramen för detta betänkandes uppdrag. Ett ställningstagande i den delen förutsätter en mer omfattande analys av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun samt av organisatoriska och ekonomiska konsekvenser än vad som varit möjligt inom ramen för denna utredning.

Vi bedömer därför att frågan bör hanteras i särskild ordning. Samtidigt finns det ett behov av att redovisa de huvudsakliga skäl som

talar för ett ökat statligt ansvar, liksom de avvägningar och osäkerheter som motiverar att frågan utreds vidare innan slutlig ställning tas.

Tidigare utredningar och remissutfall

Frågan om ansvarsfördelningen för tillsyn och tillståndsprövning har återkommande varit föremål för statliga utredningar. I SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola* framhölls behovet av en tydligare nationell struktur och bättre samordning mellan statliga funktioner. I remissbehandlingen betonade flera instanser att skillnader i kommunernas förutsättningar riskerar att påverka likvärdigheten i tillsynen, samtidigt som andra framhöll vikten av att värna det kommunala självstyret. I SOU 2019:64 *En mer likvärdig skola* konstaterades att variationer mellan kommuner kan påverka likvärdigheten och att vissa kontrollfunktioner kan vara bättre lämpade att organiseras nationellt. Även här visade remissutfallet en tydlig spännvidd mellan behovet av ökad statlig samordning och farhågor om en alltför långtgående centralisering. Senare utredningar om skärpta villkor för fristående verksamheter har ytterligare ökat kraven på tillsynsmyndigheterna, särskilt i fråga om ägar- och ledningsprövning, ekonomisk analys och insyn i komplexa organisationsstrukturer. I remissbehandlingen har flera kommuner, särskilt mindre, framhållit svårigheter att upprätthålla nödvändig specialistkompetens för dessa uppgifter.

Sammantaget visar remissutfallen att det finns en bred uppfattning om att nuvarande ordning innebär utmaningar i fråga om likvärdighet och rättssäkerhet. Samtidigt finns ett betydande stöd för att överväga en mer samlad statlig ordning, även om synen på hur långt ett sådant ansvar bör sträcka sig varierar.

På samma gång har Skolinspektionen i andra sammanhang framhållit att ett statligt övertagande inte utan vidare kan antas leda till en mer effektiv tillsyn i praktiken. Detta understryker behovet av en fördjupad analys av tillsynens praktiska genomförande och resursmässiga förutsättningar.

Riksdagens tillkännagivanden

Riksdagen har vid flera tillfällen uppmärksammat frågan om tillsynen över fristående förskolor. År 2021 riktades ett tillkännagivande till regeringen om att tillsätta en bred utredning om förskolans förutsättningar att erbjuda en likvärdig utbildning.[23] År 2023 riktade riksdagen därutöver ett särskilt tillkännagivande om att se över för- och nackdelar med att ge Skolinspektionen ansvar för tillståndsprövning och tillsyn av fristående förskolor.[24]

Tillkännagivandena visar att frågan har en tydlig parlamentarisk förankring och att behovet av en samlad analys av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har identifierats på politisk nivå. Någon sådan samlad organisationsutredning har dock ännu inte genomförts.

Omfattningen av ett förändrat tillsynsansvar och centrala avvägningar

En ytterligare central avvägning gäller reformens ekonomiska och organisatoriska konsekvenser. Ett statligt övertagande av tillsyns- och tillståndsansvaret skulle innebära ett betydande utvidgat uppdrag för staten och kräva uppbyggnad av såväl organisatorisk kapacitet som specialistkompetens inom juridik, ekonomi och pedagogik. Även behov av utvecklade it-system och administrativa strukturer tillkommer.

Våra översiktliga analyser visar att ett sådant system sannolikt skulle medföra betydande och varaktiga kostnader för staten. Kostnadsnivån är i hög grad beroende av tillsynens ambitionsnivå, men även vid en relativt begränsad tillsynsmodell är det fråga om ett resurskrävande åtagande. Vid en mer omfattande och systematisk tillsyn, i nivå med den som i dag tillämpas inom de delar av skolväsendet som Skolinspektionen utövar tillsyn över, kan kostnaderna antas bli avsevärt högre. Samtidigt har kommunerna inte tillförts riktade statliga medel för sitt nuvarande tillsyns- och tillståndsansvar. Ett statligt övertagande innebär därmed inte en omfördelning av befintliga resurser utan ett nytt statligt åtagande.

Ett statligt övertagande skulle vidare få betydande konsekvenser för Skolinspektionen. Myndigheten skulle behöva bygga upp ytter-

[23] Bet. 2020/21:UbU7, rskr. 2020/21:196.
[24] Bet. 2022/23:UbU5, rskr. 2022/23:182.

ligare kompetens avseende regelverken för pedagogisk omsorg, förskolan och fritidshemmet, utveckla metodstöd och bedömningskriterier anpassade till dessa verksamheter samt förstärka sin kapacitet inom ägar- och ledningsprövning. Det skulle även krävas en utbyggd organisation, inklusive utvecklade arbetssätt för att hantera ett stort antal tillsynsobjekt spridda över landet. Dessa aspekter illustrerar att ett statligt övertagande inte enbart innebär potentiella likvärdighetsvinster, utan även praktiska och resursmässiga utmaningar som behöver analyseras närmare.

Samtidigt kan ett statligt ansvar skapa förutsättningar för en mer enhetlig praxis och en samlad kompetensuppbyggnad. Avvägningen mellan dessa faktorer, likvärdighet, närhet till verksamheterna, resursbehov och organisatorisk effektivitet, är central vid bedömningen av hur ett framtida tillsynsansvar bör utformas.

Sammanvägd bedömning av behovet av en särskild utredning

Vi har analyserat tillsynens betydelse för barnets rättigheter och för att säkerställa efterlevnaden av utbildningens värdegrund. Däremot har vi inte gjort någon fullständig analys av hur ett statligt övertagande av tillsyns- och tillståndsansvaret bör utformas organisatoriskt, ekonomiskt och rättsligt.

På samma gång bedömer vi att det finns starka skäl som talar för ett ökat statligt ansvar. Tillsynen är ett centralt verktyg för att säkerställa barnets rättigheter, utbildningens värdegrund och en likvärdig tillämpning av skollagen. Den nuvarande ordningen, där kommunerna ansvarar för tillsynen över bland annat fristående förskolor medan staten ansvarar för tillsynen över skolor, innebär en avvikelse inom skolväsendet som är svår att principiellt motivera.

I såväl remissvar på tidigare utredningar som i våra dialogmöten har många kommuner framhållit att det är svårt att se varför förskolesektorn ska omfattas av en annan tillsynsordning än övriga delar av skolväsendet. Flera kommuner har uttryckt att uppdraget blivit alltmer komplext och resurskrävande, särskilt efter införandet av ägar- och ledningsprövningen och de skärpta kraven på ekonomisk kontroll och demokrativillkor. Även branschorganisationer och statliga myndigheter har pekat på att en samlad prövning skulle kunna stärka rättssäkerhet och likvärdighet.

Samtidigt finns skäl som talar för att behålla den nuvarande ordningen. Den lokala förankringen och kommunernas närhet till verksamheterna kan i vissa fall bidra till bättre kännedom om verksamheternas förutsättningar och etablerade samverkansstrukturer. Den splittrade strukturen innebär dock att kompetens, resurser och bedömningar varierar mellan kommuner, vilket påverkar likvärdigheten.

Ett statligt övertagande innebär vidare betydande ekonomiska och organisatoriska konsekvenser. Reformen skulle medföra ett utökat statligt åtagande och kräva uppbyggnad av kapacitet, kompetens och arbetssätt för att hantera ett stort antal tillsynsobjekt. Kostnadsnivån är beroende av tillsynens ambitionsnivå, men bedöms sammantaget vara av sådan omfattning att en fördjupad analys av dimensionering, finansiering och införandestruktur är nödvändig.

Att vi inte lämnar ett färdigt lagförslag ska inte tolkas som att behovet av förändring är oklart. Tvärtom framstår behovet av en mer likvärdig och rättssäker tillsyn som tydligt. Frågan är emellertid av sådan principiell och organisatorisk tyngd att den kräver ytterligare analys som ligger utanför vårt uppdrag.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det bör tillsättas en särskild utredning med uppdrag att analysera hur ett ökat statligt ansvar för tillsynen bör utformas och att ta fram nödvändiga lagförslag. En sådan utredning bör särskilt belysa organisatoriska, rättsliga och ekonomiska konsekvenser samt hur en ändamålsenlig och hållbar tillsynsstruktur kan utformas.

10.3.2 Närmare om förslagen

Även om vi bedömer att ett ökat statligt ansvarstagande för tillsynen är nödvändigt på sikt, finns det behov av att på kortare sikt stärka kommunernas förutsättningar att bedriva en effektiv, likvärdig och rättssäker tillsyn över pedagogisk omsorg i enskild regi, fristående förskolor och vissa enskilda fritidshem.

De förslag som lämnas i följande avsnitt syftar till att minska sårbarheten i små och resurssvaga kommuner, möjliggöra kompetenssamling och specialisering, stärka rättssäkerheten i komplexa tillsynsärenden samt skapa bättre förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av regelverket. Åtgärderna innebär inte någon förändring av huvud-

mannaskapet för tillsynen. De syftar i stället till att förstärka tillsynen inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning.

Vi föreslår därför att det i skollagen tydliggörs att kommuner får överlämna uppgiften att utöva tillsyn till ett kommunalförbund. Därutöver föreslås att regeringen ger Skolinspektionen i uppdrag att ta fram fördjupat stödmaterial för tillsyn i frågor som rör verksamheternas värdegrund och demokratiska uppdrag samt att det införs en ordning för informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter vid allvarliga brister.

Förslagen syftar sammantaget till att stärka tillsynens organisatoriska och innehållsliga förutsättningar. Detta är särskilt angeläget i frågor som rör barnets fri- och rättigheter, däribland situationer där det finns tecken på begränsningar av barns handlingsutrymme som kan ha koppling till hedersrelaterat våld och förtryck.

10.3.3 Skälen för förslaget om kommunalförbund

Behovet av en mer robust organisering av tillsynen

Tillsyn enligt skollagen innebär myndighetsutövning mot enskilda huvudmän och kan leda till ingripande beslut såsom förelägganden, vite eller återkallelse av godkännande. Tillsynen förutsätter därför förmåga att hantera juridiska, ekonomiska och pedagogiska bedömningar på ett rättssäkert och kontinuerligt sätt. Kommunernas förutsättningar att fullgöra detta uppdrag varierar emellertid i betydande utsträckning. I mindre kommuner är tillsynsuppdraget ofta koncentrerat till ett fåtal ärenden per år och hanteras av en eller ett fåtal handläggare. Detta begränsar möjligheten att bygga upp och upprätthålla specialistkompetens över tid. Tillsynen riskerar därmed att bli personberoende och sårbar vid personalomsättning.

Samtidigt förekommer vissa typer av tillsynsärenden relativt sällan men ställer höga krav när de väl uppstår. Det gäller exempelvis ärenden som rör återkallelse av godkännande, komplexa ägar- och ledningsförhållanden eller brister i verksamhetens arbete med värdegrund och barnets rättigheter. Det kan även gälla situationer där det finns tecken på begränsningar av barns deltagande och handlingsutrymme, däribland omständigheter som kan ha koppling till hedersrelaterat våld och förtryck.

Tillsynens karaktär talar därför för en organisering som möjliggör kontinuitet i ärendehanteringen, uppbyggnad av specialistkompetens och gemensamma bedömningsgrunder. Sådana förutsättningar kan vara svåra att uppnå i varje enskild kommun, men kan skapas genom en gemensam organisering av uppgiften.

Tillsyn är myndighetsutövning som ställer särskilda krav

Tillsyn enligt 26 kap. skollagen innebär myndighetsutövning mot vissa enskilda huvudmän. Besluten kan få långtgående konsekvenser för såväl huvudmän som barn och vårdnadshavare. Denna typ av verksamhet ställer särskilda krav på rättssäkerhet, tydlig ansvarsfördelning och korrekt delegation. Det måste vara klart vilken myndighet som fattar beslut, vem som ansvarar för handläggningen och var ansvaret kan utkrävas.

Tillsynen är därmed inte jämförbar med informell samverkan eller erfarenhetsutbyte mellan kommuner. Organisationsformen måste säkerställa att beslut fattas av ett organ med tydlig rättslig kompetens och att ansvarsförhållandena är klara.

Kommunalförbund är en ändamålsenlig samverkansform

Kommunallagen innehåller flera former för kommunal samverkan, däribland avtalssamverkan, gemensam nämnd och kommunalförbund. Dessa skiljer sig åt i fråga om ansvar, beslutskompetens och organisatorisk självständighet.

Vi bedömer att kommunalförbund, jämfört med andra samverkansformer, är den organisationsform som bäst uppfyller de krav som ställs när en myndighet ska bedriva tillsyn. Med detta avses tydlig ansvarsfördelning, rättssäker handläggning, organisatorisk stabilitet och möjlighet till samlad specialistkompetens.

Ett kommunalförbund är en självständig juridisk person. När en uppgift överlämnas till förbundet övertar det den formella beslutskompetensen och fattar beslut i eget namn. Det innebär att tillsynsmyndigheten är tydligt identifierbar och att ansvarsförhållandena är klara. Till skillnad från avtalssamverkan, där beslutskompetensen i grunden ligger kvar hos varje enskild kommun, skapar ett kommunalförbund en samlad tillsynsorganisation. Detta möjliggör uppbyggnad av speci-

aliserad kompetens, gemensamma bedömningsgrunder och en mer enhetlig praxis. Även i förhållande till gemensam nämnd finns skillnader. En gemensam nämnd är organisatoriskt placerad i en värdkommun och är inte en egen juridisk person. Vid myndighetsutövning av det slag som tillsyn enligt skollagen innebär kan det vara en fördel att tillsynsmyndigheten är organisatoriskt fristående från de kommuner som samtidigt är huvudmän för egen verksamhet. Ett kommunalförbund ger en tydligare självständighet och kan därmed stärka oberoendet i tillsynen. Vi bedömer därför att kommunalförbund är en mer robust och rättssäker lösning än lösare former av samverkan när det gäller tillsyn enligt skollagen.

Sekretess och informationshantering

Ett kommunalförbund är en egen myndighet i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) OSL:s, mening. Sekretess gäller därmed mellan en kommun och ett kommunalförbund på samma sätt som mellan två olika myndigheter.

Vissa kommuner har framhållit att sekretessbestämmelser kan komplicera informationsöverföring i tillsynsärenden. Detta gäller särskilt uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden.

Vi bedömer dock att sekretessregleringen inte utgör ett hinder mot att organisera tillsynen i kommunalförbund. Tvärtom kan en sådan organisering minska behovet av informationsutbyte mellan flera kommuner, eftersom uppgifterna samlas hos en och samma tillsynsmyndighet. Detta kan bidra till en mer sammanhållen och rättssäker hantering av sekretesskyddade uppgifter.

Kommunalförbund och överlämnande av myndighetsutövning

Enligt 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725) får kommuner och regioner bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är en offentligrättslig juridisk person och utgör en egen myndighet. Tillsyn enligt skollagen innefattar myndighetsutövning mot enskilda huvudmän. Enligt 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen krävs lagstöd för att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning ska få överlämnas till andra juridiska personer än myndig-

heter. Kommunalförbund utgör emellertid en del av den kommunala offentliga organisationen och regleras särskilt i kommunallagen. Kommunallagens bestämmelser ger kommuner möjlighet att överlämna kommunala angelägenheter, inklusive uppgifter som innefattar myndighetsutövning, till kommunalförbund, om inte annat följer av särskild reglering. Det finns således redan i dag ett generellt lagstöd för att organisera kommunal myndighetsutövning genom kommunalförbund. Motsvarande lösningar förekommer även inom andra välfärdsområden där kommunala uppgifter organiseras gemensamt.

När det gäller tillsyn enligt skollagen bedömer vi samtidigt att ett uttryckligt förtydligande i speciallagstiftningen är motiverat. Tillsynen innefattar ingripande beslut mot enskilda huvudmän och det är därför angeläget att ansvarsförhållanden och organisatoriska möjligheter framgår tydligt direkt av skollagen.

Behovet av ett uttryckligt förtydligande i skollagen

Kommunallagen innehåller generella bestämmelser om kommunal samverkan, inklusive möjligheten att överlämna uppgifter till kommunalförbund. Skollagen anger samtidigt att det är kommunen som utövar tillsyn över fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och vissa enskilda fritidshem.

När det gäller en uppgift som innefattar myndighetsutövning kan frånvaron av ett uttryckligt stöd i speciallagstiftningen skapa osäkerhet i praktiken. Detta gäller särskilt vid ingripande beslut mot enskilda aktörer.

I annan lagstiftning har lagstiftaren valt att uttryckligen reglera möjligheten till samverkan trots att kommunallagen innehåller generella bestämmelser. Ett sådant förtydligande bidrar till rättssäkerhet, tydlig ansvarsfördelning och förutsebarhet.

När det gäller tillsyn enligt skollagen bedömer vi samtidigt att det bör införas ett uttryckligt lagstöd i skollagen som klargör att en kommun får överlämna tillsynsuppgiften till ett kommunalförbund.

Förhållandet till 26 kap. 4 § skollagen

Enligt 26 kap. 4 § skollagen utövar kommunen tillsyn över huvudmännen som kommunen godkänt för fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och vissa enskilda fritidshem. Bestämmelsen ger uttryck för ansvarsfördelningen i tillsynssystemet, det vill säga att det är kommunen som bär tillsynsansvaret i dessa delar.

Denna ansvarsfördelning utesluter emellertid inte att kommunen organiserar hur uppgiften utförs genom samverkan med andra kommuner. Kommunallagen (2017:725) innehåller generella bestämmelser som möjliggör att kommuner överlämnar skötseln av kommunala angelägenheter till ett kommunalförbund. Ett sådant överlämnande innebär att uppgiften utförs av förbundet, som är en egen juridisk person, samtidigt som uppgiften alltjämt ytterst har sin grund i kommunens ansvar enligt speciallagstiftningen.

För uppgifter som innefattar myndighetsutövning, såsom tillsyn enligt skollagen, är det av särskild betydelse att det finns tydligt lagstöd för hur uppgiften får organiseras. Även om kommunallagens bestämmelser i princip möjliggör ett sådant överlämnande kan avsaknaden av ett uttryckligt stöd i skollagen skapa osäkerhet i praktiken, särskilt i fråga om vem som är behörig att fatta ingripande beslut. Inom andra delar av välfärdsrätten förekommer motsvarande lagtekniska lösningar, där ansvar enligt speciallag ligger fast samtidigt som utförandet kan organiseras gemensamt eller i annan form. I det lagstiftningsarbete som följt på SOU 2023:5 *Samsjuklighetsutredningen* har lagstiftaren exempelvis skapat förutsättningar för en mer integrerad och gemensamt organiserad verksamhet mellan kommun och region, utan att det grundläggande ansvaret enligt socialtjänstlagen (2025:400) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) förändras.[25] Dessa ordningar illustrerar att det i svensk rätt är etablerat att ansvarsfördelningen i lag ligger fast, samtidigt som utförandet och organiseringen av uppgifter kan anpassas för att uppnå en mer ändamålsenlig och rättssäker verksamhet.

Mot denna bakgrund bedömer vi att ett uttryckligt lagstöd i skollagen, som klargör att tillsynsuppgiften får överlämnas till ett kommunalförbund, inte innebär någon förändring av ansvarsfördelningen enligt 26 kap. 4 § skollagen. Bestämmelsen tydliggör i stället hur upp-

[25] Prop. 2025/26:251 *En mer sammanhållen vård för personer med skadligt bruk eller beroende och andra psykiatriska tillstånd.*

giften får organiseras inom ramen för det kommunala tillsynsansvaret. Vår bedömning är att rättsläget i dag uppfattas som oklart i praktiken, särskilt eftersom tillsyn enligt skollagen innefattar myndighetsutövning och skollagen uttryckligen anger att det är kommunen som utövar tillsyn enligt 26 kap. 4 §. Frånvaron av ett uttryckligt stöd i skollagen kan därför antas ha bidragit till en osäkerhet kring möjligheten att organisera tillsynen genom kommunalförbund. Vi bedömer att ett förtydligande i speciallagstiftningen kan undanröja sådan osäkerhet och skapa större rättslig tydlighet och förutsebarhet.

Förhållandet till den kommunala självstyrelsen

Förslaget innebär inte att staten övertar tillsynen och innebär inte någon skyldighet för kommuner att samverka. Det är en frivillig möjlighet att organisera en redan lagstadgad uppgift på ett mer ändamålsenligt sätt.

Enligt 14 kap. regeringsformen ska inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt. Förslaget innebär ingen sådan inskränkning utan stärker snarare kommunernas förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

Risker och avvägningar

Förslaget aktualiserar vissa risker och avvägningar. När en uppgift överlämnas till ett kommunalförbund flyttas den formella beslutskompetensen från den enskilda kommunen till en gemensam juridisk person. Detta kan göra ansvarsförhållandena mindre tydliga ur ett demokratiskt ansvarsutkrävandeperspektiv. Det finns även en risk för att skillnader i organisering består om vissa kommuner väljer att samverka medan andra avstår. Möjligheten att bilda kommunalförbund innebär således inte i sig att likvärdigheten säkerställs fullt ut.

Att bilda och driva ett kommunalförbund innebär dessutom administrativa och organisatoriska åtaganden, vilket kan utgöra en tröskel för vissa kommuner. Vi bedömer dock att dessa risker är hanterbara. Kommunalförbund är en etablerad samverkansform med tydliga regler om styrning, ansvar och revision. Förslaget är dessutom frivilligt och utgör ett komplement till andra åtgärder för att stärka tillsynen.

Sammanvägd bedömning

Tillsyn enligt skollagen ställer höga krav på kontinuitet, rättssäkerhet och specialistkompetens. För mindre och resurssvaga kommuner kan det vara svårt att upprätthålla en tillräckligt robust tillsynsorganisation över tid.

Vi bedömer att kommunalförbund är den samverkansform som bäst möjliggör en samlad och långsiktigt hållbar organisering av tillsynen. Förslaget innebär inte någon förändring av ansvarsfördelningen i sak utan ger kommuner ett verktyg att stärka sin kapacitet.

Vid en samlad bedömning väger behovet av stärkt rättssäkerhet, kompetenssamling och minskad sårbarhet tyngre än de risker som har identifierats. Vi bedömer därför att förslaget bör genomföras.

10.3.4 Skälen för förslag om fördjupat stödmaterial

Behovet av stärkt stöd i tillsynen

Vi har ovan lämnat förslag som syftar till att stärka tillsynens organisatoriska förutsättningar. Utöver dessa bedömer vi att det finns behov av att stärka tillsynens innehållsliga kvalitet.

Tillsyn enligt skollagen omfattar inte endast organisatoriska och ekonomiska frågor utan även granskning av hur verksamheter lever upp till utbildningens värdegrund och de demokratiska principer som följer av 1 kap. skollagen. Bedömningar av hur dessa krav efterlevs i praktiken kan vara komplexa. Det gäller exempelvis frågor om barns delaktighet och självbestämmande. I vissa fall kan det finnas arbetssätt eller förhållanden som begränsar barnets rättigheter, utan att detta tydligt framgår av verksamhetens formella styrdokument. I vissa situationer kan detta även omfatta förhållanden där barns handlingsutrymme begränsas av normer eller strukturer som kan ha koppling till hedersrelaterat våld och förtryck. Sådana bedömningar ställer särskilda krav på stöd i tillsynen.

Vi bedömer att kommunernas förutsättningar att göra sådana bedömningar varierar och att det därför finns behov av ett mer utvecklat och samordnat stödmaterial. Vi är samtidigt medvetna om att de bestämmelser som rör utbildningens värdegrund och demokratiska uppdrag till sin karaktär är relativt allmänt hållna och förutsätter bedömningar i det enskilda fallet. Stödmaterialet kan därför inte förväntas

ge uttömmande svar på alla situationer som kan uppkomma i tillsynen. Det bör i stället utformas med utgångspunkt i gällande rätt och ge kommunerna stöd för relevanta bedömningar inom ramen för det utrymme som lagstiftningen medger.

Skolinspektionens roll och uppdragets avgränsning

Vi föreslår att Skolinspektionen ges i uppdrag att ta fram fördjupat stödmaterial för tillsyn i frågor som till exempel rör utbildningens värdegrund och demokratiska uppdrag.

Skolinspektionen är statlig tillsynsmyndighet för skolväsendet och har erfarenhet av tillsyn och kvalitetsgranskning av frågor som rör huvudmannaansvar, värdegrund och regelefterlevnad. Myndigheten har även i dag uppdrag att ta fram metodstöd i vissa delar, bland annat avseende ägar- och ledningsprövning.

Det föreslagna uppdraget innebär inte att Skolinspektionen ges någon normgivande roll eller att myndigheten ska utveckla nya materiella krav. Uppdraget ska i stället ta sin utgångspunkt i gällande rätt och syfta till att tydliggöra hur befintliga bestämmelser kan tillämpas i tillsynen. Uppdraget innebär inte heller att Skolinspektionen övertar något tillsynsansvar från kommunerna.

Förhållandet till andra myndigheters ansvar

Skolverket har ett övergripande ansvar för nationell styrning, stöd och vägledning inom skolväsendet, inklusive frågor som rör läroplanernas innehåll och tolkning. Det stödmaterial som Skolinspektionen föreslås ta fram ska därför avgränsas till tillsynsperspektivet, det vill säga hur gällande bestämmelser kan granskas och följas upp inom ramen för tillsyn enligt skollagen.

Uppdraget bör genomföras i dialog med kommuner och, vid behov, i samverkan med Skolverket i frågor som rör tolkningen av läroplaner och andra styrdokument. På så sätt kan överlappningar undvikas och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna upprätthållas.

Uppdragets inriktning

Stödet bör vara praktiskt inriktat och kunna användas som ett stöd i tillsynsprocessen. Det kan till exempelvis omfatta:

- vägledande exempel om hur tillsyn kan granska efterlevnaden av bestämmelser i 1 kap. skollagen och relevanta delar av läroplanerna
- exempel på hur förhållanden som kan påverka barns fri- och rättigheter kan identifieras och dokumenteras
- stöd för bedömningen av om verksamhetens arbetssätt är förenligt med kraven på jämställdhet, delaktighet och barns självbestämmande
- vägledning om hur tillsynens ingripandemöjligheter kan användas på ett rättssäkert och proportionerligt sätt i dessa sammanhang.

Stödet ska inte vara bindande.

Risker och avvägningar

Förslaget innebär att Skolinspektionen ges ett utökat uppdrag. Det finns därför en risk för otydlighet i ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, särskilt i förhållande till Skolverket. Det finns även en risk att stödet uppfattas som normerande eller som att nya krav ställs på verksamheterna, trots att så inte är avsikten. Vidare kan uppdraget innebära en ökad arbetsbelastning för Skolinspektionen.

Vi bedömer att dessa risker kan hanteras genom en tydlig avgränsning av uppdraget. Genom att klargöra att stödet ska utgå från gällande rätt, avse tillsynsperspektivet och vara vägledande, kan risken för rollglidning begränsas. Samverkan med Skolverket minskar risken för överlappning.

Sammanvägd bedömning

Tillsyn av frågor som rör utbildningens värdegrund och barnets rättigheter ställer höga krav på metod och bedömningsförmåga. Kommunernas förutsättningar att genomföra sådana bedömningar varierar. Ett fördjupat stödmaterial kan bidra till ökad kvalitet och större en-

hetlighet i tillsynen, utan att förändra ansvarsfördelningen eller införa nya materiella krav. Vid en samlad bedömning anser vi att ett sådant uppdrag är motiverat och proportionerligt i förhållande till syftet att stärka tillsynen.

10.3.5 Skälen för förslaget om underrättelseskyldighet mellan tillsynsmyndigheterna

Behovet av ett strukturerat informationsutbyte genom underrättelser

Det förekommer att en och samma huvudman bedriver flera verksamheter varav vissa står under kommunal tillsyn medan andra står under statlig tillsyn. Brister hos en huvudman är i sådana fall ofta inte begränsade till en enskild verksamhet. Förhållanden som rör ledning och styrning, ekonomiska förutsättningar, ägar- och ledningskrets eller efterlevnad av skollagens grundläggande krav kan ha betydelse för huvudmannens samlade verksamhet. Ägar- och ledningsprövningen förutsätter att tillsynsmyndigheten har tillgång till relevant information om huvudmannen, men säkerställer inte att sådan information faktiskt överförs mellan tillsynsmyndigheterna.

Vi bedömer att avsaknaden av en strukturerad ordning för när informationsutbyte ska ske mellan tillsynsmyndigheterna innebär en risk för att allvarliga brister inte uppmärksammas i tid i annan verksamhet. Även om informationsutbyte kan ske i dag, är det inte systematiserat och är i praktiken ofta beroende av enskilda kontakter eller lokala rutiner.

Detta kan exempelvis aktualiseras i situationer där Skolinspektionen har fattat ett ingripande beslut mot en huvudman som bedriver fristående skolverksamhet, såsom återkallelse av godkännande, samtidigt som samma huvudman bedriver fristående förskola eller annan verksamhet som står under kommunal tillsyn. Om kommunen i en sådan situation inte får kännedom om beslutet finns en risk att motsvarande brister inte uppmärksammas i den verksamhet som kommunen ansvarar för tillsynen över.

Motsvarande situationer kan även uppstå i omvänd riktning, det vill säga när en kommun fattar ingripande tillsynsbeslut som kan ha betydelse för Skolinspektionens tillsyn över annan verksamhet som huvudmannen bedriver.

En sådan ordning är inte tillräcklig när det gäller ingripande beslut som rör huvudmannens lämplighet eller förutsättningar att bedriva verksamhet.

Förslagets innebörd och avgränsning

Vi föreslår att det införs en ordning som säkerställer att ingripande tillsynsbeslut som rör en huvudman kommer den andra tillsynsmyndigheten till del när huvudmannen bedriver verksamheter som står under både statlig och kommunal tillsyn.

Informationsöverföringen ska avse tillsynsbeslut mot en huvudman, såsom:

- återkallelse av godkännande
- förelägganden förenade med vite
- andra ingripande åtgärder mot en huvudman.

Underrättelsen ska avse själva beslutet samt övriga omständigheter som behövs för att den mottagande tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma om beslutet har betydelse för annan verksamhet som huvudmannen bedriver.

Genom att begränsa underrättelseskyldigheten till särskilt ingripande tillsynsbeslut och andra beslut som kan ha betydelse för bedömningen av huvudmannens lämplighet eller förutsättningar att bedriva verksamhet säkerställs att åtgärden är proportionerlig. Bestämmelsen omfattar inte den löpande tillsynsverksamheten eller informationsutbyte om mindre brister som inte har lett till sådana beslut.

Förhållandet till ansvarsfördelningen i tillsynen

Förslaget innebär inte någon förändring av ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna. Varje myndighet ansvarar även fortsättningsvis självständigt för sina tillsynsbeslut.

Informationsöverföringen innebär inte någon gemensam prövning eller någon form av överprövning. Den mottagande myndigheten ska självständigt bedöma om och hur informationen ska beaktas i den egna tillsynen.

Syftet är att säkerställa att relevanta uppgifter finns tillgängliga som beslutsunderlag och inte att samordna beslutsfattandet mellan myndigheterna.

Sekretess och uppgiftsskyldighet

Tillsynsärenden rör ofta uppgifter som omfattas av sekretess enligt OSL, exempelvis uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden.

Vår bedömning är att detta bör lösas genom en lagstadgad uppgiftsskyldighet mellan tillsynsmyndigheterna. En sådan uppgiftsskyldighet innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas i den utsträckning som följer av offentlighets- och sekretesslagen. Begränsningen till beslut som avser allvarliga brister är av betydelse även i detta avseende. Den säkerställer att sekretessgenombrottet inte blir mer omfattande än vad som är motiverat av det allmänna intresset av att skydda barn och säkerställa att huvudmän uppfyller skollagens krav.

Risker och avvägningar

Förslaget innebär vissa risker som behöver beaktas. En möjlig risk är att ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna uppfattas som otydlig, särskilt om informationsutbytet tolkas som ett uttryck för gemensam tillsyn. Vi bedömer dock att denna risk är begränsad, eftersom det tydligt framgår att varje myndighet fattar självständiga beslut.

En annan risk är att informationsutbytet kan leda till en ökad administrativ belastning. Genom att begränsa skyldigheten till ingripande beslut som rör allvarliga brister bedöms denna belastning bli hanterbar.

Det finns även en risk att sekretesskyddade uppgifter sprids i större omfattning än i dag. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten är dock snävt avgränsad och kopplad till ett tydligt allmänintresse, vilket innebär att den är proportionerlig.

Sammanvägd bedömning

Vi bedömer att det finns ett tydligt behov av att säkerställa att allvarliga brister hos en huvudman uppmärksammas inom hela tillsynssystemet.

Ett strukturerat informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheterna kan bidra till att barnets rättigheter och skydd inte blir beroende av vilken tillsynsmyndighet som först identifierar bristerna. Förslaget är avgränsat till situationer där behovet av informationsöverföring är som störst och innebär inte någon förändring av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Vid en samlad bedömning anser vi att fördelarna med ett sådant informationsutbyte väger tyngre än de risker som har identifierats. Förslaget bedöms därför vara motiverat och proportionerligt.

10.4 Sekretess

10.4.1 Bakgrund

Offentlighet och sekretess

Offentlighetsprincipen är grundlagsskyddad och ger allmänheten och media insyn i statens, regionernas och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen regleras bland annat i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Genom olika lagstadgade sekretessbestämmelser begränsas såväl allmänhetens och medias rätt att ta del av allmänna handlingar, som offentliga funktionärers yttrande- och meddelarfrihet.[26] Två grundläggande begrepp i denna reglering är handling och uppgift. En handling som har upprättats hos eller inkommit till en myndighet är en allmän handling. En allmän handling är som huvudregel offentlig. En allmän handling kan emellertid innehålla uppgifter som är sekretessbelagda och inte får röjas. Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt.

Sekretess kan gälla för olika syften. De sekretessbestämmelser som gäller förskolan, skolan och fritidshemmet finns för att skydda enskilda.[27] Huvudregeln är att sekretessen inte gäller gentemot den

[26] 1 kap. 1 § OSL (2009:400).
[27] 23 kap. OSL och 29 kap. 14 § skollagen (2010:800).

enskilde själv, att den enskilde själv kan upphäva sekretessen (under vissa förutsättningar) och att sekretessen gällande barn även gäller i förhållande till vårdnadshavare om inte annat följer av lag.[28]

Gäller sekretess för en uppgift får denna inte delas med enskilda, andra myndigheter eller självständiga verksamheter inom samma myndighet, om inte annat anges i lag eller förordning. När det gäller kommuner gäller sekretess också mellan, i förhållande till varandra, självständiga verksamheter (det vill säga verksamheter som styrs av olika nämnder), inte mellan olika enheter som sorterar under samma verksamhet (nämnd). Därutöver är det en bedömningsfråga i vilken utsträckning sekretessbelagda uppgifter bör delas inom en myndighet.[29]

Sekretessbrytande bestämmelser

Även då sekretess gäller till skydd för en enskild finns det situationer då sekretessen kan brytas. Vid samtycke bryts sekretessen under vissa förutsättningar. När det gäller barn kan vårdnadshavare samtycka till att sekretessen bryts. I sådana fall är det lämpligast att samtycket inhämtas skriftligen. Möjligheten att bryta sekretessen efter samtycke från vårdnadshavare gäller dock endast om sekretessen inte gäller även i förhållande till vårdnadshavaren. Beroende på barnets ålder och mognad, krävs i vissa fall även samtycke från barnet.[30] Som framgår av de sekretessbrytande bestämmelserna kan sekretessen under vissa omständigheter brytas även utan samtycke, till förmån för både myndigheter och enskilda.[31]

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Sekretessen kan till exempel brytas vid misstanke om att ett barn misshandlas eller på annat sätt far illa, för att förhindra brott eller för att bidra till utredning av vissa brott eller om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.[32]

Med anledning av att det inte är möjligt att förutse alla situationer då det kan vara befogat att bryta sekretessen finns det också en

[28] 12 kap. 3 § OSL och FB 6 kap. 11 §.
[29] 8 kap. 1–2 §§ OSL.
[30] 12 kap. 3 § OSL och prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag*, s. 370.
[31] 10 kap. 1 § och 12 kap. 2–3 §§ OSL.
[32] 10 kap. 2 § och 28 § OSL och 19 kap. 1 § socialtjänstlagen (2025:400).

så kallad generalklausul som även i andra, inte preciserade, fall möjliggör att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas från en myndighet till en annan. En förutsättning för att bryta sekretessen är dock enligt denna generalklausul att ”… det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda”. Det finns emellertid undantag även från denna bestämmelse. Generalklausulen gäller till exempel inte sekretessbelagda uppgifter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.[33]

Innan en uppgift som omfattas av sekretess lämnas ut krävs alltid en bedömning av det enskilda fallet utifrån omständigheterna. Om bedömningen visat att uppgiften inte kan lämnas ut i sin helhet kan man i vissa fall lämna ut delar av uppgiften efter avidentifiering, det vill säga efter att sekretessbelagda personuppgifter har tagits bort.

Sekretess inom elevhälsan, förskolan, skolan och fritidshemmet

För skolväsendet gäller olika sekretessbestämmelser för olika skolformer och verksamheter. För förskolor, skolor och fritidshem med offentlig huvudman finns bestämmelserna om sekretess i OSL. För förskolor, skolor, fritidshem, annan pedagogisk omsorg och elevhälsa som bedrivs av enskild huvudman finns regler om tystnadsplikt i skollagen och patientsäkerhetslagen.[34] Från och med den 1 januari 2027 kommer skolor med en enskild huvudman som är en juridisk person i stor utsträckning att likställas med myndigheter i OSL:s mening och därmed kommer offentlighetsprincipen att gälla även hos enskilda huvudmän i skolväsendet.[35]

Elevhälsan

Elevhälsans medicinska insatser omfattas av den sekretess som gäller till skydd för enskild i verksamhet som avser hälso- och sjukvård. Eftersom elevhälsan är en fristående verksamhet inom skolan, gäller elevhälsans sekretess även i förhållande till skolans övriga personal.

[33] 10 kap. 27 § OSL.
[34] 29 kap. 14 § skollagen (2010:800) samt 6 kap. 12–16 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).
[35] Prop. 2025/26:191. *Offentlighetsprincipen med lättnadsregler för enskilda mindre huvudmän i skolväsendet*. Förändringarna innebär ändringar i arkivlagen (1990:782), OSL (2009:400), skollagen (2010:800) och lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (2017:151).

Huvudregeln är att uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden omfattas av sekretess, om det inte står klart att informationen kan delas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.[36] Sekretess presumeras, med andra ord. Elevhälsans sekretess gällande medicinska insatser kan brytas och en uppgift om en enskild elev lämnas till socialtjänsten eller annan myndighet inom hälso- och sjukvården om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Elevhälsan kan även bryta sekretessen och lämna uppgifter till annan elevhälsoenhet eller särskild elevstödjande verksamhet i övrigt inom samma myndighet om det krävs för att en elev ska få nödvändigt stöd.[37]

Vad gäller elevhälsans psykologiska, psykosociala eller specialpedagogiska insatser råder sekretess gällande enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.[38]

Förskolan och viss annan pedagogisk omsorg

Inom förskolan är presumtionen sekretess. Det innebär att information om den enskildes personliga förhållanden endast får lämnas ut om det står klart att informationen kan delas utan att det enskilda barnet eller någon närstående till barnet lider men.[39] Den sekretess som gäller för förskolan gäller också annan pedagogisk omsorg som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola.[40] Bedömningen huruvida den enskilde eller någon närstående till denne lider men görs med utgångspunkt i den berörda personens egen upplevelse men kan i viss utsträckning anpassas mot bakgrund av gängse värderingar i samhället.[41] All personal verksam inom förskolan är skyldig att beakta reglerna om sekretess.

[36] 25 kap. 1 § OSL.
[37] 25 kap. 12 och 13 a § OSL.
[38] 23 kap. 2 § OSL och skollagen 29 kap. 14 §.
[39] 23 kap. 1 § OSL och 29 kap. 14 § skollagen.
[40] 23 kap. 1 § och 25 kap. OSL och skollagen.
[41] Prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m., Del A*, s. 83.

Skolan

När en uppgift om ett enskilt barns personliga förhållanden har förts över från förskolan till skolan är huvudregeln att uppgiften omfattas av de offentlighets- och sekretessregler som gäller för skolan. Uppgiften omfattas alltså i regel inte av den jämförelsevis starka sekretess som enligt OSL har gällt för förskolan för uppgift om ett enskilt barns personliga förhållanden. Inom skolan är de flesta uppgifter om enskildas personliga förhållanden offentliga, men sekretess gäller för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i vissa känsliga fall. För vissa uppgifter är presumtionen att uppgiften omfattas av sekretess och då gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För andra uppgifter är presumtionen offentlighet. Sekretess gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.[42]

Enskilt bedriven verksamhet

För förskolan, skolan, fritidshemmet eller annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman gäller inte reglerna i offentlighets- och sekretesslagen. I stället gäller bestämmelserna om tystnadsplikt i skollagen. Tystnadsplikten innebär att man inte obehörigen får röja uppgift om enskildas personliga förhållanden som man fått kännedom om inom verksamheten. Om det framgår av en bestämmelse i lag att uppgifter ska överlämnas är det inte fråga om ett obehörigt utlämnande. Tystnadsplikten för enskilda förskolor, skolor, inklusive elevhälsa med mera, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet motsvarar i stort sekretessreglerna i den offentligt bedrivna skolan.[43]

Anmälningsskyldighet

Enligt socialtjänstlagen och skollagen är alla myndigheter och de som är verksamma inom förskolan, skolan, fritidshemmet eller annan pedagogisk verksamhet skyldiga att omedelbart anmäla till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn

[42] 23 kap. 2–4 §§ OSL och 25 kap. skollagen.
[43] 29 kap. 14 § skollagen.

far illa. Anmälningsskyldigheten gäller såväl offentliga som enskilda huvudmän.[44]

Skyldigheten att göra en orosanmälan till socialtjänsten är personlig och kan inte överlåtas. Även om det i praktiken kan vara till exempel en rektor som gör anmälan så tar det inte bort det individuella ansvaret. Det innebär att den som misstänker eller får kännedom om att ett barn far illa måste försäkra sig om att anmälan verkligen görs. Anmälningsskyldigheten förutsätter inte att det är klarlagt att det behövs ytterligare insatser för barnet. Vidare gäller skyldigheten även om den anmälningsskyldige känner till att någon annan verksamhet har anmält eller avser att anmäla ett misstänkt missförhållande.[45]

Den som har gjort anmälan kan på begäran få information från socialtjänsten om att en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Det gäller under förutsättning att det inte med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att lämna information om detta. Även när det finns en uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning fortsätter sekretessen att gälla för den som till exempel har gjort en anmälan hos socialtjänsten.[46]

Överlämning av uppgifter mellan skolenheter och skolformer samt mellan olika myndigheter och verksamheter

Överlämning av uppgifter vid övergångar

I enlighet med propositionen om *Förbättrat stöd i skolan* ska fler skolformer än tidigare omfattas av uppgiftsskyldigheten. När ett barn övergår från förskolan eller annan pedagogisk omsorg till skolan och när en elev byter skolenhet inom samma skolform eller till en skolenhet inom en annan skolform är den skola som eleven lämnar skyldig att lämna över uppgifter om eleven till den nya skolan.[47] Syftet med överlämning av uppgifter vid övergångar från förskolan till skolan eller mellan skolor är att eleverna bättre ska klara sin grundskoleutbildning och ges möjlighet att kunna ta en gymnasieexamen. De uppgifter som ska överlämnas är sådana uppgifter som behövs för att under-

[44] 19 kap. 1 § socialtjänstlagen och 29 kap. 13 § skollagen.
[45] 2004/05:JO1 s. 302.
[46] 29 kap. 13–14 §§ skollagen, 19 kap. 1 § och 6 § socialtjänstlagen (2025:400) och 10 kap. 28 § OSL.
[47] 3 kap. 12 j § skollagen, 10 kap. 2§ och 28 § OSL, 29 kap. 14 § skollagen och prop. 2025/26:195. *Förbättrat stöd i skolan*, s. 157–158.

lätta övergången. Det är den avlämnande enheten som ska bedöma om uppgifter behöver lämnas över till den mottagande skolan eller skolenheten och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas över. Relevanta uppgifter att lämna över är till exempel information om kunskapsutveckling, studieresultat eller studiesituation i övrigt.[48] Uppgiftsskyldigheten bryter sekretessen och tystnadsplikten i OSL:s och skollagens mening, vilket innebär att samtycke inte krävs vid överlämnande av sekretessbelagda uppgifter.

Enligt skollagen ska principen om barnets bästa vara utgångspunkten i all verksamhet när det gäller barn under 18 år. Principen om barnets bästa samt elevens behov ska därmed styra om och vilka uppgifter som lämnas över till den nya skolenheten. Skolan ska också så långt det är möjligt ta reda på vilken inställning barnet har. Elever och vårdnadshavare har rätt till insyn och information.[49] Vidare gäller att den mottagande skolan skyndsamt ska informera den överlämnande skolan om att skolan har tagit emot eleven, om det inte är obehövligt. Kravet på överlämning av uppgifter gäller inte när barnet byter från en förskola till en annan förskola och kravet på att informera om mottagande gäller inte övergång från en förskola till en annan förskola eller från förskolan till skolan.[50]

Överlämnande av uppgifter mellan skolor i brottsförebyggande syfte

Uppgiftsskyldigheten för skolan har vidgats i syfte att förhindra eller förebygga att elever begår brott eller utsätts för brott och för att skapa en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö för elever, lärare, rektorer och annan skolpersonal. När det – grundat på konkreta omständigheter – finns risk för att eleven kommer att begå eller utsättas för brott, ska den skola som eleven lämnar överlämna information om eleven till elevens nya skola om uppgifterna behövs i den mottagande skolenhetens verksamhet för att förhindra eller förebygga att eleven begår eller utsätts för brott.[51]

---

[48] Prop. 2017/18:183 *En gymnasieutbildning för alla*, s. 130 och s. 137.
[49] 1 kap. 10 § skollagen och prop. 2017/18:183 *En gymnasieutbildning för alla*, s. 67.
[50] 3 kap. 12 j § skollagen, prop. 2025/26:192 *Överlämnande av uppgifter mellan skolor i brottsförebyggande syfte* (ny lydelse 3 kap. 12 j § skollagen trädde i kraft den 30 juni 2026 och tillämpas på utbildning och annan verksamhet som bedrivs efter den 31 december 2026) och prop. 2025/26:195 *Förbättrat stöd i skolan*, s. 158 (ny föreslagen ändringarna i 3 kap. 12 j–k § skollagen ska träda i kraft 1 juli 2028).
[51] Ibid.

Redan i dag, innan ovan nämnda ändring av skollagen[52] ska börja tillämpas från och med den 1 januari 2027, finns möjlighet att dela uppgifter om ett barn eller en elev riskerar att begå brott eller utsättas för brott. Sekretessen kan brytas om det är uppenbart att intresset av att uppgiften röjs – det vill säga intresset av att skydda ett barn eller en ung person eller dess nära anhöriga – väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. Möjligheten att bryta sekretessen gäller, till skillnad från uppgiftsskyldigheten enligt skollagen, i dessa fall inte bara skolan utan även förskolan.[53]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda brott

Som nämnts ovan hindrar sekretessen inte att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden lämnas till andra myndigheter om uppgifterna krävs för att bland annat förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda brott. Den sekretessbrytande bestämmelse som gäller i dessa fall syftar till att ge myndigheterna förbättrade möjligheter att utföra sina uppdrag.

I förarbetena lyfter regeringen fram att tillgång till vissa uppgifter bland annat är viktig i arbetet med att motverka oseriösa aktörer.[54] Vidare påpekas att den ökade möjligheten för skolan att lämna uppgifter som rör ett enskilt barn eller ung person eller uppgifter som rör närstående till barnet eller den unga, visserligen innebär ett intrång i den personliga integriteten, men att detta måste ställas mot behovet av ett ökat uppgiftslämnande för att skydda barn och unga.[55]

Presumtionen är att ett uppgiftsutlämnande ska ske, men uppgiften får inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Denna intresseavvägning görs av den enskilde befattningshavaren. Av förarbetena framgår också att den utlämnande myndigheten inte behöver göra en prövning i varje enskilt fall, utan att en intressebedömning kan göras utifrån det behov av sekretess som typiskt sett finns för en uppgift liknande den som begärs ska lämnas ut. Vid bedömningen ska det sekretesskydd som gäller hos både den

[52] 3 kap. 12 k § skollagen.
[53] 10 kap. 27 § OSL.
[54] Prop. 2024/25:180 *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse*, s. 45.
[55] Ibid. s. 85.

utlämnande och den mottagande myndigheten tas hänsyn till, men behöver inte bli avgörande för beslutet.

Av andra bestämmelser följer att vissa organ som inte är myndigheter ska jämställas med myndigheter vad gäller tillämpningen av dessa bestämmelser. I och med att verksamheter med enskilda huvudmän likställs med verksamheter med offentliga huvudmän i förhållande till bestämmelserna om offentlighet och sekretess i OSL kommer såväl offentliga huvudmän som enskilda huvudmän att omfattas av bestämmelsen. Uppgifter som gäller elevhälsans medicinska insatser omfattas dock inte av bestämmelsen.[56]

Skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna

En rektor inom skolväsendet har en skyldighet att lämna en uppgift som finns i den verksamhet som rektorn ansvarar för, om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Även utan en begäran har en rektor en skyldighet att lämna sådana uppgifter till Polismyndigheten, om rektorn bedömer att uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Denna skyldighet gäller också öppen fritidsverksamhet och fritidshem som inte är integrerade med en skola eller förskola. Undantag gäller om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.[57] Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.[58] Elevhälsans medicinska insatser omfattas inte av uppgiftsskyldigheten.[59]

[56] 10 kap. 15 a § och 25 kap. 1 § OSL, samt prop. 2024/25:180 *Informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse*, s. 40 och s. 60.
[57] 7 § Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.
[58] 10 kap. 28 § OSL.
[59] 8 § Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, kap. 25 1 § OSL och 6 kap. 12–16 §§ patientsäkerhetslagen.

10.4.2 Förskolans och skolans uppgiftsskyldighet enligt skollagen omfattar uppgifter relaterade till hedersnormer

Förskolans och skolans skyldighet att överlämna uppgifter till mottagande skola får anses omfatta uppgifter om hedersnormer som riskerar att påverka barnets utveckling negativt. Även fritidshemmet – som del av en skolenhet – får anses omfattas av denna uppgiftsskyldighet. Det gäller både situationen när barnet blir utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck och när barnet lever i en utsatt situation på grund av hedersnormer.

Förskolan och skolan ska förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar. Detta innebär bland annat att förskolan och skolan ska främja individens frihet och integritet, alla människors lika värde och jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar.[60]

År 2025 var totalt 86 procent av alla barn i åldersgruppen 1–5 år inskrivna på förskola.[61] Förskolans personal har nära kontakt med både barnet och vårdnadshavaren och i jämförelse med skolan ofta en bättre inblick i barnets hemförhållanden. Förskolan har därmed god möjlighet att påverka barns, och i viss mån vårdnadshavares, syn på normer och regler, och goda möjligheter att bidra till att förebygga och förhindra att barn far illa och att deras utveckling påverkas negativt.

Lagstiftningen har nyligen ändrats på flera områden för att stärka stödet till och skyddet av barn och unga. Bland de ändrade och nya bestämmelserna finns dels en uppgiftsskyldighet för att underlätta övergången och stärka stödet för barn och elever vid byte av skolformer och skolenheter, dels en uppgiftsskyldighet som syftar till att skydda barn och elever från risken att begå eller utsättas för brott. Det är viktigt att den lagstiftning som syftar till att stödja och skydda barnet och eleven tillämpas så effektivt som möjligt.

Enligt skollagen och förarbetena ska uppgiftsskyldigheten underlätta övergången till en ny skolform eller skolenhet. Det är barnets och elevens behov som ska styra om en överlämning ska göras och vilka uppgifter som ska överlämnas. Uppgifter om kunskapsutveck-

[60] Prop. 2025/26:194 *Nya läroplaner för en stark kunskapsskola*, *Läroplan för förskolan Lpfö18, Läroplan för grundskolan Lgr22* och *Läroplan för gymnasieskolan, Lgy 25*.
[61] Skolverket (2026). *Statistikdatabasen*. https://statistikdatabasen.skolverket.se/PxWeb/pxweb/sv/Skolverkets_statistikdatabas/Skolverkets_statistikdatabas__Kommunala_jamforelsetal__Forskola__Barn_och_grupper/Forskola_barn_grupper.px/table/tableViewLayout1/. (Hämtat 2026-05-12).

ling, studieresultat eller studiesituation är relevanta att överlämna för att underlätta elevens fortsatta skolgång.[62] Det kan således gälla uppgifter som relaterar till barnets eller elevens möjlighet att klara kommande kunskapskrav och uppgifter som gäller barnets eller elevens studiesituation i allmänhet. Vi menar att uppgifter om personliga förhållanden, såsom att barnet eller eleven har vårdnadshavare med hedersnormer eller utsätts för negativ social kontroll, kan ha minst lika stor betydelse för elevens fortsatta skolgång som tidigare studieresultat. Hedersnormer kan till exempel komma att påverka deltagande i idrottsundervisning och liknande, men kan också komma att påverka elevens studiesituation och utveckling mer generellt. Vi menar därför att till exempel uppgifter om omständigheterna bakom en tidigare orosanmälan är relevanta för förskolans och skolans uppgiftsskyldighet enligt skollagen. Även utan en tidigare orosanmälan kan det vara relevant att överlämna information om att barnet eller eleven lever med hedernormer eller utsätts för annan negativ social kontroll. Uppgiftsskyldigheten bör därför även anses omfatta exempelvis misstanke om att vårdnadshavaren flyttar barnet på grund av att skolan inte accepterar anpassningar enligt hedersnormer som vårdnadshavaren vill få till stånd, misstanke om syskons utsatthet, behov av information till vårdnadshavare om skolans värdegrund, eller att skolan har uppmärksammat en negativ utveckling hos eleven som kan ha en koppling till hedersnormer. I detta sammanhang är det dock viktigt att understryka att uppgiftsskyldigheten inte ersätter anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen.

I våra intervjuer betonade både personal och rektorer vikten av tidiga insatser mot hedersnormer, särskilt insatser för att nå vårdnadshavare som är nya i Sverige. I våra intervjuer med förskolepersonal framkom det också att det förekommer att vårdnadshavare inte accepterar förskolans värdegrund och att detta skapat svårigheter för personal i förhållande till barn och vårdnadshavare. Detta utgör ytterligare ett exempel då skyldigheten för förskolan att överlämna information till mottagande skola bör tillämpas.

Även regeringen har framhållit att det ”… är viktigt att upptäcka och identifiera barn och unga som är i behov av stöd i ett tidigt skede. Tidiga insatser är viktiga för att förebygga en ogynnsam utveckling,

[62] Prop. 2017/18:183 *En gymnasieutbildning för alla*, s. 60–62 och Prop. 2025/26:192 *Överlämnande av uppgifter mellan skolor i brottsförebyggande syfte*, s. 28.

normbrytande beteende, brottsutsatthet och kriminalitet bland barn och unga”.[63]

Vad gäller den nya uppgiftsskyldigheten för skolan i syfte att förhindra att barn och unga utsätts för eller begår brott[64] har Barnombudsmannen framhållit att bestämmelsen bör omfatta uppgifter om våld i hemmet och andra brott som barnet riskerar att utsättas för i sin hemmiljö. Jämställdhetsmyndigheten har framhållit vikten av att utbyta information som kan förebygga hedersrelaterat våld och förtryck, som könsstympning och barnäktenskap, inklusive vikten av att beakta syskons utsatthet.[65] Vi delar Barnombudsmannens och Jämställdhetsmyndighetens uppfattningar.

Sammanfattningsvis menar vi att existerande lagstiftning ger ett klart utrymme för uppfattningen att uppgiftsskyldigheten också omfattar förekomsten av hedersnormer och tillämpningen av sådana normer i barnets eller elevens familj. Det gäller särskilt om förekomsten av sådana normer kan antas komma att få betydelse för barnets eller elevens fortsatta skolgång eller för möjligheten att förebygga brott, inklusive brott riktade mot barnet. Det behövs alltså ingen lagändring för att åstadkomma en sådan tillämpning av uppgiftsskyldigheten.

I enlighet med de sekretessbrytande bestämmelserna i OSL har också förskolan, utöver vad som gäller uppgiftsskyldigheten mellan förskola och skola, en möjlighet att överlämna uppgifter till andra myndigheter och organ under vissa förutsättningar. Behovet att bryta sekretessen skulle enligt vår uppfattning till exempel kunna gälla en uppgift om att förskolan har gjort en orosanmälan till socialtjänsten.[66]

Tillämpningen av uppgiftsskyldigheten medför ibland svåra avvägningar av motstridiga intressen. Inom förskolan och skolan, liksom inom fritidshemmet, finns mycket information om enskilda barn som är särskilt skyddsvärd ur integritetssynpunkt. Det utökade informationsutbytet på skolområdet kan, trots gällande försiktighets- och proportionalitetsprinciper, riskera att orsaka men för barnet, eleven eller vårdnadshavarna. Personal måste därför ha mycket god förmåga att göra de intresse- och behovsbedömningar som krävs. Överlämning av uppgifter som rör personliga förhållanden kan också riskera att skada förtroendet för och tilliten till förskolan, och skolan. Trots de sekretessbestämmelser och intresse- och behovsavvägningar som

[63] Prop. 2025/26:192 *Överlämnande av uppgifter mellan skolor i brottsförebyggande syfte*, s. 26.
[64] 3 kap. 12 § k skollagen.
[65] Prop. 2025/26:192 *Överlämnande av uppgifter mellan skolor i brottsförebyggande syfte*, s. 26.
[66] 10 kap. 27 § OSL.

gäller för uppgifter om enskilds personliga förhållanden kan det finnas en risk att framför allt vårdnadshavare och elever undviker att dela information med eller söka stöd hos förskolans eller skolans personal om de vet att uppgifterna kan delas vidare till andra skolor eller myndigheter. Samtidigt som förskolans och skolans uppdrag är beroende av att det finns en förtroendefull relation mellan förskolan eller skolan och dess personal och barn, elever och vårdnadshavare är det emellertid viktigt att förskolan och skolan fullt ut tillämpar de bestämmelser som finns för att stödja och skydda barnen och eleverna. Vår bedömning är att gällande regelverk ger god möjlighet att beakta olika intressen – att stödja och skydda barnen och eleverna och att upprätthålla förtroendet för förskole- och skolverksamheten.

Vad gäller tillämpningen av de nya bestämmelserna om uppgiftsskyldighet är vår bedömning att förskolan och skolan har behov av tydlig vägledning, särskilt gällande uppgiftsskyldighet om förhållanden som rör hedersnormer, negativ social kontroll och hedersrelaterat våld och förtryck.

10.4.3 Stöd för tillämpningen av uppgiftsskyldigheten och anmälningsskyldigheten bör tas fram och rutiner bör granskas

Förslag

Skolverket ges i uppdrag att ta fram stödmaterial anpassat till förskolan och skolan om tillämpning av uppgiftsskyldigheten vid övergången till en ny skolform eller skolenhet enligt 3 kap. 12 j § skollagen och förskolans, skolans och fritidshemmets tillämpning av anmälningsskyldigheten vid förekomst av hedersnormer, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Uppdraget ges genom ett förtydligande av tidigare regeringsbeslut.[67]

Skolinspektionen ges i uppdrag att kvalitetsgranska förskolans och skolans rutiner gällande tillämpning av uppgiftsskyldigheten enligt 3 kap. 12 j § skollagen och förskolans, skolans och fritidshemmets rutiner gällande tillämpning av sekretessbrytande bestämmelser och anmälningsskyldigheten.

[67] Regeringsbeslut 2026-05-13. *Uppdrag till Statens skolverk om stöd i tillämpningen av nya regler om informationsutbyte.* Dnr U2026/00991.

10.4.4 Skälen för förslaget

När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll är det av avgörande betydelse för barn och elever att förskolans, skolans och fritidshemmets personal använder de verktyg som finns för att agera vid risk för eller förekomst av dessa företeelser.

Som har beskrivits i tidigare avsnitt kan hedersrelaterat våld och förtryck innebära tydliga begränsningar i ett barns eller ung persons frihet, och i värsta fall kan uttryck för hedersnormer leda till straffbara handlingar som får mycket allvarliga konsekvenser för barn och unga. Könsstympning kan påverka barnet från mycket tidig ålder.[68] Andra former av hedersrelaterat våld och förtryck eskalerar oftast när barnet blir äldre. Begreppet hedersnormer används i detta avsnitt eftersom det bättre beskriver den typ av uppgifter som kan behöva utbytas mellan skolor. Informationsbehovet avser inte enbart situationer där ett barn eller en elev är direkt utsatt för hedersrelaterat våld eller förtryck. Även uppgifter om att ett barn eller en elev är i en utsatt situation på grund av att barnet eller eleven lever i en familj eller ett sammanhang där hedersnormer präglar relationerna kan vara av avgörande betydelse för den mottagande skolans möjligheter att ge eleven ett ändamålsenligt stöd i skolan och säkerställa elevens trygghet.

För att förskolan, skolan och fritidshemmet ska kunna förebygga och förhindra hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll är det angeläget att personalen har god kunskap om uttryck för hedersnormer och kapacitet att agera i den utsträckning som krävs för att stödja och skydda barn och elever inom ramen för förskolans, skolans och fritidshemmets ansvar.

Vår bedömning är att de beskrivna åtgärderna som på senare tid har vidtagits från riksdagen, regeringen, Jämställdhetsmyndigheten, Skolverket med flera myndigheters sida kommer att ge förbättrade möjligheter att förebygga och förhindra att barn och unga far illa. Förskolan, skolan och fritidshemmet kommer också att ges bättre möjligheter att bidra till att andra – myndigheter och andra aktörer – kan utföra sina respektive uppdrag och ta ansvar för att skydda barn och unga.

Utöver det kunskapsstöd och annat stöd som är under utveckling anser vi att den nya uppgiftsskyldigheten enligt skollagen bör tydlig-

[68] Jämställdhetsmyndigheten (2026). *Vad är könsstympning*? https://nshrv.jamstalldhetsmyndigheten.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/vad-ar-konsstympning/. (Hämtat 2026-06-28.)

göras och rutiner för dess tillämpning granskas. Vi anser vidare att även förskolans, skolans och fritidshemmets tillämpning av anmälningsskyldigheten bör ses över. Mot bakgrund av tillgänglig statistik menar vi att det finns skäl att tro att inte minst förskolan ser svårigheter med tillämpningen av anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen.

År 2024 stod förskolan för endast två procent av orosanmälningarna, vilket är samma andel som år 2021. Det bör dock noteras att trots att andelen barn i åldern 0–6 år minskade mellan 2018 och 2024 ökade antalet anmälningar från förskolan med 22 procent mellan år 2021 och 2024. I en tidigare rapport konstaterade Socialstyrelsen att orosanmälningarna från förskolan i vissa fall har innehållit väldigt begränsad information trots att förskolan haft kännedom om fler oroande omständigheter.[69]

I våra intervjuer med förskolepersonal framkom att personal kan känna oro för repressalier från vårdnadshavare om frågor om förskolans värdegrund och ansvar och hedersrelaterat våld och förtryck tas upp. Risken för att vårdnadshavare ska välja att flytta sitt barn till en annan förskola med hänvisning till att de inte accepterar förskolans värdegrund eller liknade åtgärder leder ofta till oro, men inte alltid till en orosanmälan. Detta trots att orosanmälan är ett viktigt verktyg vid misstanke att ett barn tas ur förskolan på grund av att det påpekats att barnets rättigheter måste respekteras eller att barnet inte får utsättas för negativ social kontroll.

Det intrång i den personliga integriteten som ett uppgiftslämnande mellan myndigheter och mellan olika verksamheter i många fall innebär ska ställas mot behovet att skydda barnet och att principen om barnets bästa ska tillämpas. Sedan den 1 januari 2020 gäller barnkonventionen, som svensk lag.[70] Enligt artikel 3 i barnkonventionen gäller principen om barnet bästa vid alla åtgärder som rör barn – vare sig de vidtas av offentliga eller privata organ.

Vår bedömning är att det med nuvarande bestämmelser i skollagen, OSL och socialtjänstlagen finns möjlighet att göra nödvändiga och rimliga avvägningar mellan å ena sidan respekt för barnets eller elevens integritet, å andra sidan behov av informationsdelning vid olika

[69] Socialstyrelsen (2026). *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa 2024. Kartläggning av utvecklingen mellan 2018 och 2024.* https://www.socialstyrelsen.se/contentassets/fe868c7e3ab840b295f6a8fe85b5dbbb/2026-5-10234.pdf (Hämtat 2026-06-26.)

[70] Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

nivåer av oro för att hedersnormer, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll påverkar barnet negativt. Vår bedömning är vidare att barnets bästa kan tillgodoses genom tillämpning av uppgiftsskyldigheten, de sekretessbrytande bestämmelserna och anmälningsskyldigheten. Vi menar dock att det behövs stödmaterial anpassat till förskolan, skolan och fritidshemmet om tillämpning av uppgiftsskyldigheten och anmälningsskyldigheten. Vi menar vidare att det krävs en granskning och uppföljning av rutinerna för reglernas tillämpning.

10.4.5 Om förslaget

Tidiga och adekvata insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll stärker skyddet av barn och unga och främjar barns och ungas utveckling. Förslaget ska bidra till att stödja förskolor och skolor i tillämpningen av bestämmelserna om uppgiftsskyldigheten enligt skollagen och till att stödja förskolor, skolor och fritidshem i tillämpningen av anmälningsskyldigheten enligt socialtjänstlagen.

10.5 Skolbyten

I detta avsnitt redovisas vår bedömning att det bör tillsättas en utredning om en särskild reglering av byten av förskola och skola.

10.5.1 Bakgrund

Vi har i uppdrag att föreslå åtgärder för att motverka tystnadskultur när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. I anslutning till detta uppdrag lyfts i våra direktiv att det förekommer att personal tvekar inför att göra orosanmälningar på grund av rädsla för negativa reaktioner från vårdnadshavare. Det kan handla om att vårdnadshavare hotar att ta barnen ur förskolan eller att flytta barn eller elever till andra verksamheter.[71] Det kan drabba barnen negativt och även leda till ekonomiska konsekvenser för för-

[71] Se även 10.5.4.

skolan eller skolan. I följande avsnitt redovisas vår bedömning med anledning av detta och skälen till vår bedömning.

10.5.2 En utredning om förskole- och skolbyten bör tillsättas

Bedömning

En utredning bör tillsättas med uppdrag att utreda en särskild reglering av byten av förskola och skola.

10.5.3 Skälen för vår bedömning

Utöver den problembild som redovisas i våra direktiv beträffande hot om byte av förskola eller skola i samband med orosanmälan, finns det även andra problem kopplat till vårdnadshavares hedersnormer. Det förekommer att vårdnadshavare tar sina barn ur förskolan när personalen konfronterar vårdnadshavarna och påtalar barnets rättigheter och förskolans värdegrund. Det förekommer också att vårdnadshavare byter till en förskola som i högre grad tillmötesgår vårdnadshavarnas hedersnormer. Detta organisatoriska hinder beror främst på förskolans frivillighet och utbudet av fristående förskolor.[72]

Den nyss beskrivna bilden bekräftas och utvecklas i vår kartläggning. Den visar att personal erfarit att barn och elever flyttas till förskolor och skolor som vårdnadshavarna upplever är mer mottagliga för påtryckningar att följa hedersnormer. Det förkommer även att vårdnadshavare flyttar barnet eller eleven till en annan förskola eller skola i samband med att det görs en orosanmälan, om det framkommer att barnet eller eleven har behov av extra anpassningar eller särskilt stöd eller om förskolan eller skolan inte går med på anpassningar som vårdnadshavare har önskemål om. I linje med vad som redovisats ovan bedömer vi vidare att hoten om negativa reaktioner från vårdnadshavare i form av byte av förskola eller skola kan ha en negativ påverkan på personalens möjligheter att stå upp för förskolans och skolans värdegrund.

[72] Stockholms universitet (2024). *Förskolans möte med hederskulturen*, s. 33.

Gällande rätt om byten av förskola och skola

Varken byten av förskola eller skola är särskilt reglerade i skolförfattningarna. I sammanhanget ska framhållas att förskolan är en frivillig skolform.

I fråga om byten av bland annat grundskola används för kommunala huvudmän bestämmelserna om skolplacering i skollagen.[73] Dessa bestämmelser tillämpas också i de fall en elev vill byta skola under en pågående termin eller efter läsårets slut, även om den årskurs eleven ska börja i finns på den skola där eleven är placerad. För enskilda huvudmän används motsvarande bestämmelser i skollagen.[74] Nedan beskrivs dessa bestämmelser på ett övergripande sätt.

Skolplacering på kommunal grundskola

Som huvudregel ska en elev placeras på den kommunala skola som vårdnadshavarna önskar. Vårdnadshavarna kan välja vilken skola som helst i kommunen. Vårdnadshavarnas önskemål får dock inte gå ut över en annan elevs rätt att bli placerad på en skola nära hemmet. Detta brukar kallas närhetsprincipen. Det finns vissa avgränsade undantag från denna princip.

Det är kommunen som bestämmer hur många elever som får plats på varje kommunal skola. Om det skulle innebära betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen att ta emot alla elever som vill gå i en viss skola, är det kommunen som bestämmer vilka elever som ska placeras i skolan. Med betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter menas till exempel att kommunen skulle behöva bygga ut skolan eller anställa ytterligare personal.

I en situation med fler sökande än platser kan kommunen därför behöva använda sig av lokala urvalsprinciper. Dessa får inte gå emot närhetsprincipen. Urvalet måste även ske på ett objektivt, sakligt och icke-diskriminerande sätt. Urvalet behöver även ta hänsyn till vad som sammantaget är bäst för alla berörda elever.[75]

En kommuns beslut om skolplacering som grundar sig på närhetsprincipen får endast överklagas genom så kallad laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725). En sådan prövning kan leda till

[73] För exempelvis grundskolan, se 10 kap. 30 § skollagen.
[74] 10 kap. 35–36 §§.
[75] Rättsfallet HFD 2015 ref. 50.

att förvaltningsdomstolen antingen fastställer eller upphäver det överklagade beslutet. Prövningen kan dock inte leda till att själva innehållet i beslutet ändras.

En kommuns beslut om skolplacering på en annan skola än den önskade och som grundar sig på vissa skäl får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Det gäller bland annat om den önskade placeringen skulle innebära betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.[76]

Skolplacering på en fristående grundskola

Vårdnadshavare kan välja en fristående grundskola för sitt barn. Som huvudregel ska fristående grundskolor vara öppna för alla elever men det finns vissa avgränsade undantag. I en situation med fler sökande än platser till en fristående skola ska urvalet göras på grunder som är förenliga med dessa undantag. Urvalsgrunderna ska även vara godkända av Skolinspektionen.[77] Urvalsgrunder som Skolinspektionen godkänt är:[78]

- anmälningsdatum (kötid)
- syskonförtur
- geografisk närhet
- vissa verksamhetsmässiga samband.

Skolverkets redovisning

Allmänt om redovisningen

År 2023 publicerade Skolverket redovisningen *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*, som var en redovisning av ett regeringsuppdrag.[79] Redovisningen handlar om ett gemensamt skolvalssystem, utifrån SOU 2020:28 om en mer likvärdig skola.[80] Den huvudsakliga slut-

[76] 10 kap. 30 § andra stycket och 28 kap. 12 § första stycket 6.
[77] 10 kap. 35 och 36 §§ skollagen.
[78] Skolverket (2026). *Välja förskoleklass och grundskola eller anpassad grundskola*. https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/valja-forskoleklass-och-grundskola-eller-anpassad-grundskola. (Hämtat 2026-06-28.)
[79] Regeringsbeslut 2022-06-30. *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Dnr U2022/02561.
[80] SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

satsen är att det utifrån gällande rätt inte är möjligt att införa ett gemensamt skolvalssystem i enlighet med den modell som föreslogs i betänkandet.[81]

En del i regeringsuppdraget var att utreda och föreslå när och hur skolbyten ska kunna genomföras. Skolverket bedömde att det inte fanns förutsättningar att lämna några sådana förslag inom ramen för det aktuella uppdraget. Frågan om en särskild reglering av skolbyten behöver i stället utredas vidare. En reglering av skolbyten skulle frångå skollagens systematik och utgöra ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Den behöver därför ske genom lagstiftning.

Utifrån Skolverkets belysning av frågan redovisade myndigheten några överväganden som kan beaktas, om regeringen skulle välja att utreda en särskild reglering av skolbyten.[82] Några av dessa överväganden redovisas och utvecklas nedan, eftersom vi anser att de har särskild betydelse för vår bedömning.

Behovet av en definition och vidare utredning

2015 års Skolkommission och utredning undersökte förutsättningarna för att särskilt reglera skolbyten. Det lämnades dock inga förslag på definition av begreppet skolbyten och hur det kan avgränsas mot andra skolplaceringar. Det framgår emellertid av betänkandena att utredningarna med skolbyte avsåg byten av skola mellan ansökningsperioder samt utanför ordinarie skolvalsperioder. En sådan definition omfattar inte enbart byten av skola under ett pågående läsår. Den innefattar även skolplaceringar i en årskurs på en annan skola inför kommande läsår, om den årskurs som eleven söker till inte ingår i det ordinarie skolvalet. Vid fastställandet av om det handlar om ett skolbyte eller en ordinarie skolplacering kan det mot denna bakgrund bli avgörande hur kommunen väljer att organisera sina skolor och dela in dem i årskurser. Det kan alltså vara slumpmässiga faktorer som bestämmer om ett byte av skola mellan två läsår ska ses som ett skolbyte eller en ordinarie skolplacering.

Begreppet skolbyte behöver därför definieras. Detta för att det ska vara möjligt att föreslå en reglering där skolbyten är skilda från och hanteras på ett annat vis än andra beslut om att efter ansökan pla-

[81] Skolverket (2023). *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Dnr 2022:2932, s. 7.
[82] Ibid. s. 49.

cera en elev på en viss skola. Det behöver utredas vilka konsekvenser det skulle få att avgränsa begreppet skolbyte på ett särskilt sätt och vilka skolplaceringar som ska omfattas av definitionen. Även konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen och för de enskilda skolhuvudmännen behöver beaktas.[83]

Praxis och svårigheter att reglera skolbyten

Skolinspektionen och Skolväsendets överklagandenämnd har i flera beslut tagit ställning till om olika huvudmäns hantering av skolbyten stämmer överens med skolförfattningarna.

Skolinspektionen har i ett beslut bedömt att det inte är förenligt med gällande rätt att begränsa vårdnadshavares rätt att välja skola för sitt barn under en viss period av året. Det finns inget rättsligt stöd för att begränsa skolbyten till enbart inför en ny termin eller synnerliga skäl utifrån elevens skolsituation.[84]

Skolväsendets överklagandenämnd har i ett beslut bedömt att det för förutsägbarhet är viktigt att huvudmannen tillämpar sina beslutade rutiner för skolplacering också vid fördelningen av platser som uppstår efter det ordinarie skolvalet.[85] Nämnden uttalade att det kan framstå som naturligt att huvudmannen gör ett nytt urval bland de elever som först sökt och nekats skolplacering på en viss skola. Detta när det uppstår en ledig plats vid den skolan. Nämnden uttalade vidare att huvudmannen i det aktuella fallet tillämpade en ordning där vårdnadshavarna på nytt behövde ansöka om en skolplacering på den aktuella skolan. Det var en förutsättning för att komma i fråga för en nytillkommen plats på skolan. Det innebar i sin tur att en elev skulle hamna i ett sämre läge för en ledig plats om eleven överklagade en ursprunglig skolplacering än om eleven sökte på nytt. Enligt nämndens bedömning var detta otillfredsställande.

De överväganden som redovisas ovan visar att det finns motstående intressen som behöver vägas mot varandra vid en särskild reglering av skolbyten. Å ena sidan behöver skolbyten hanteras på ett sätt som uppfyller kraven på likvärdighet och förutsägbarhet. Det försvårar möjligheten för kommuner att använda sig av en ”löpande hantering” av ansökningar och tilldela platserna utifrån principen ”först

[83] Skolverket (2023). *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Dnr 2022:2932, s. 50.
[84] Skolinspektionens beslut 2019-04-16 i ärende dnr 3.8-SI 2019:364.
[85] Skolväsendets överklagandenämnds beslut 2018-09-27 i ärende dnr 2018:865.

till kvarn”. Å andra sidan finns det enligt gällande rätt inte stöd för att begränsa hur ofta en elev får ansöka om byte av skola. Det försvårar möjligheten att inrätta särskilda ”skolbytesperioder” då ansökningar om skolbyte samlas och handläggs vid en viss tidpunkt. Av likvärdighetsskäl kan det därför finnas behov av en särskild reglering. Det är dock förenat med svårigheter att avgränsa och utforma en sådan reglering. Detta behöver därför utredas närmare.[86]

Skolbyte måste ibland alltid tillåtas

I vissa situationer måste skolbyten alltid tillåtas. Det kan exempelvis vara fallet när en elev genomför en längre flytt eller får skyddad identitet. Därför behöver en utredning ta ställning till om det i lagtexten bör specificeras när det alltid ska vara möjligt att byta skola. För elever med skyddad identitet behöver konsekvenserna av en begränsning belysas ytterligare. Bland annat behöver det utredas om dessa elever kan bli enklare att identifiera om det endast får göras ett fåtal skolbyten per termin. Det behöver utredas hur det problemet i så fall kan lösas.[87]

Överklagbarhet

Enligt gällande regelverk är det möjligt att överklaga ett beslut om skolplacering efter ansökan om skolbyte. Ett överklagande får göras i samma ordning som andra beslut om placering på en viss skola. Om skolbyte ska regleras särskilt behöver det även utredas om dessa beslut ska kunna överklagas. I förekommande fall behöver det också utredas om alla beslut om byte av skola ska kunna överklagas.[88]

Det fria skolvalet

En genomgående ambition med skollagen är att bland annat stärka valfriheten i de utbildningar och övriga verksamheter som regleras i lagen. Begreppet valfrihet knyter an till bland annat rätten att välja skola eller skolform. När det gäller tester och prov vid antagning ska

[86] Skolverket (2023). *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Dnr 2022:2932, s. 50–51.
[87] Ibid. s. 51.
[88] Ibid. s. 52.

vårdnadshavarnas och elevernas valfrihet och närhetsprincipen vara utgångspunkter för fördelningen.[89] I sammanhanget kan nämnas att tester och prov som huvudregel inte får användas som grund för urval till en skola. Det finns dock undantag för vissa speciella utbildningar i grundskolan.[90]

Lagstiftarens avsikt är alltså att vårdnadshavare ska ha valfrihet att kunna välja bland olika skolor och huvudmän och i vissa fall även bland skolformer. Denna avsikt behöver beaktas vid en utredning om det finns skäl att begränsa möjligheterna att byta skola.[91]

10.5.4 Mer om bedömningen

Utifrån vårt uppdrag och vad som framkommit i vår kartläggning ser vi behov av att se över den ordning som gäller i dag för byten av förskola och skola. Som framhålls i våra direktiv kan barn och elever som lever med hedersnormer drabbas negativt om barnen tas ur förskolan eller om barnen eller eleverna flyttas till andra verksamheter. Det handlar främst om en risk för att behovet av skydd inte tillgodoses och därmed en betydande risk för fortsatt utsatthet. Att barn och elever som lever med hedersnormer tas ur förskolan eller flyttas till andra verksamheter kan även få negativa konsekvenser för barnens och elevernas utbildning. Vi konstaterar i detta sammanhang att det finns en viktig skillnad mellan förskolan och bland annat grundskolan genom att den förra skolformen är frivillig medan den senare omfattas av skolplikt. Oberoende av denna skillnad ser vi behov av att se över och om möjligt begränsa den i dag obegränsade rätten att byta förskola och skola.

I likhet med Skolverket konstaterar vi att frågan om en särskild reglering av skolbyten behöver utredas i särskild ordning. En sådan reglering skulle frångå skollagens systematik och utgöra ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det kräver särskilda överväganden. Vidare behöver en definition av skolbyte övervägas och praxis på området beaktas. Det behöver tas hänsyn till att skolbyte ibland alltid måste tillåtas och det krävs ställningstaganden kring frågan om över-

[89] Skolverket (2023). *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Dnr 2022:2932, s. 52.
[90] 10 kap. 9 och 9 a §§ skollagen, 9 kap. 25–27 §§ skolförordningen (2011:185) samt 8 § förordningen (2024:675) om riksrekryterande spetsutbildning i högstadiet i grundskolan och statsbidrag för sådan utbildning.
[91] Skolverket (2023). *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. Dnr 2022:2932, s. 52.

klagbarhet. Även det fria skolvalet behöver beaktas särskilt. Dessutom behöver det göras särskilda överväganden i fråga om byten av förskola, eftersom denna skolform är frivillig.

Vi har inte haft möjlighet att inom ramen för denna utredning utreda och föreslå en särskild reglering av byten av förskola och skola. Vi bedömer att en särskild utredning i stället bör tillsättas med uppdrag att utreda frågan. I sammanhanget konstaterar vi att regeringen i maj 2026 aviserat att den avser att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag på ett gemensamt skolval.[92] Enligt vår bedömning bör frågan om en särskild reglering av byten av förskola och skola ingå i en utredning om ett gemensamt skolval.

[92] Regeringskansliet (2026). *Skolan*. https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar/genomfort-bokslut-over-tidoavtalet/skolan/. (Hämtat 2026-06-28.)

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

11.1 Inledning

I detta kapitel lämnar vi förslag på när författningsförslagen ska träda i kraft och en bedömning av behovet av övergångsbestämmelser.

11.2 Datum för ikraftträdande

Förslag

Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 juli 2028.

Bedömning

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

11.2.1 Skälen för förslag och bedömning

De författningsförslag som vi lämnar syftar sammantaget till att stärka det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, förbättra förutsättningarna för tidig upptäckt och tydliggöra ansvar och samverkan mellan berörda aktörer. Förslagen berör flera delar av skolväsendet och angränsande verksamheter och bör därför träda i kraft vid en tidpunkt som ger huvudmän, myndigheter och andra berörda aktörer möjlighet att förbereda genomförandet.

Vi bedömer att den 1 juli 2028 är en lämplig tidpunkt för ikraftträdande. Flera av förslagen är angelägna att genomföra så snart som

möjligt. Samtidigt behöver huvudmän och myndigheter ges viss tid för att informera berörda verksamheter, se över rutiner och arbetssätt samt, i förekommande fall, anpassa planering och uppföljning. Ett ikraftträdande den 1 juli 2028 innebär också att ändringarna kan börja tillämpas inför läsåret 2028/29, vilket är särskilt viktigt för de förslag som avser skolans och förskolans arbete.

Vi bedömer att det inte finns behov av några övergångsbestämmelser. Förslagen är i huvudsak framåtsyftande och medför inte att tidigare fattade beslut upphör att gälla eller att pågående förhållanden behöver omprövas vid ikraftträdandet. De nya bestämmelserna bör därför kunna tillämpas från och med ikraftträdandet utan särskild övergångsreglering.

När det gäller förslaget om att införa ett demokrativillkor för pedagogisk omsorg har vi övervägt särskilt om en övergångsbestämmelse behövs men gör bedömningen att det inte heller i denna del ska införas någon övergångsbestämmelse. De nya bestämmelserna kommer att tillämpas från ikraftträdandet och omfattar även verksamheter som redan har godkänts i delar som rör tillsyn. Förslaget innebär dock inte att tidigare meddelade godkännanden behöver omprövas eller att befintliga verksamheter måste ansöka om ett nytt godkännande. Som jämförelse kan nämnas införandet av demokrativillkor för enskilda huvudmän i skolväsendet, där någon övergångsbestämmelse inte infördes för demokrativillkoret.[1]

[1] Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*, s. 99–100.

12 Konsekvenser

I detta kapitel redogörs för konsekvenserna av våra förslag i enlighet med 14–16 §§ i kommittéförordningen (1998:1474) och 6–9 §§ i förordningen (2024:183) om konsekvensutredning. Av våra direktiv (dir. 2025:31) framgår att vi även ska redovisa förslagens konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, i de fall detta är aktuellt. Förslagens konsekvenser ska redovisas utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utöver detta ska vi ha ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i de analyser som görs. Vi ska även redogöra för konsekvenserna av förslagen utifrån principen om likabehandling, såsom den kommer till uttryck i diskrimineringslagen (2008:567).

Utöver ovanstående konsekvenser redovisar vi i kapitlet en problembeskrivning följt av de samlade utgångspunkterna för konsekvensbedömningarna. Därefter följer våra förslag i korthet och alternativa förslag diskuteras. Sedan redovisas de samlade konsekvenserna av våra åtgärdsförslag för barn och unga, barn och unga med funktionsnedsättning, hbtqi-personer, huvudmän, kommuner och regioner samt civilsamhället. Vidare redogörs för de ekonomiska konsekvenserna för staten, inklusive berörda förvaltningsmyndigheter, och därefter följer en bedömning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Det lämnas också förslag på finansiering. Därefter redogörs för vilka konsekvenser förslagen bedöms få för jämställdheten mellan flickor och pojkar respektive kvinnor och män, de integrationspolitiska målen, företag, det brottsförebyggande arbetet samt de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Slutligen belyses konsekvenserna av våra förslag utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och principen om likabehandling, såsom den kommer till uttryck i diskrimineringslagen.

12.1 Vilka problem ska lösas med förslagen?

Vår kartläggning och tidigare studier visar på följande problembild:

- Det är vanligt att personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet uppmärksammar uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck bland barn och elever. Barn respektive elever kontrollerar och påverkar varandra till att följa hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet.
- Barn och unga som själva varit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck har gett uttryck för att de inte uppmärksammats eller fått stöd, trots uppenbara indikationer på att något varit fel.
- Det finns brist på kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck hos personal i förskolan, skolan och fritidshemmet. Utbildning och fortbildning bedrivs inte kontinuerligt. Många känner en osäkerhet kring vad hedersrelaterat våld och förtryck är och området upplevs som komplext och svårbedömt.
- Vilket ansvar förskolan och skolan har när det kommer till hedersrelaterat våld och förtryck tolkas olika av olika huvudmän, i synnerhet i förskolan. Mycket arbete är beroende av enskilda personers engagemang, vilket kan leda till brister i kontinuitet och likvärdighet.
- Det finns brister i samverkan med socialtjänsten. Skillnader i arbetssätt, sekretessregler och organisatoriska strukturer försvårar samarbetet kring såväl förebyggande som åtgärdande insatser. Det finns även tillitsproblem.
- Undervisning om hedersrelaterat våld och förtryck sker inte återkommande och det förekommer att kunskapsområdet väljs bort av skolor. Lärare uppger att det är ett kunskapsområde de inte är bekväma att undervisa om.
- Det finns personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet som upprätthåller hedersnormer. De kan genom aktiva eller passiva handlingar motverka förskolans och skolans värdegrund eller begränsa barn och elever.
- Det förekommer att anpassningar görs i verksamheten på grund av vårdnadshavares påtryckningar om att följa hedersnormer. Anpassningar förefaller vara något vanligare i förskolan än i skolan.

12.2 Utgångspunkter för våra förslag

De huvudsakliga utgångspunkterna för förslagen är att de ska utgå från barnets rättigheter och barnets perspektiv, att de ska bidra till att uppnå likvärdighet, att de ska vara kostnadseffektiva och att de i största möjliga mån ska undvika att öka den administrativa bördan för huvudmän och personal som arbetar i förskolan, skolan och fritidshemmet. Förslagen ska även stärka kontinuiteten i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Vidare är utgångspunkten att förslagen ska stärka befintliga strukturer samt stärka och tydliggöra ansvarsfördelningen och samordningen mellan berörda aktörer.

12.3 Utredningens förslag i korthet

Vi föreslår åtgärder som ska stärka stödet för barn och elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck och öka kunskapen om hedersrelaterat våld och förtryck hos personal i förskolan, skolan och fritidshemmet. Syftet är att fler barn och elever ska uppmärksammas och få del av tidiga förebyggande insatser och ett stärkt individuellt stöd. Förslagen ska leda till en förbättrad samverkan mellan å ena sidan förskolan, skolan och fritidshemmet och å andra sidan socialtjänsten. Våra förslag går även ut på att motverka förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck och upprätthållande av hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet. De ska leda till att skapa tydligare ansvarsförhållanden mellan funktioner och en förbättrad tillsyn på området. Förslagen och de bedömningar vi därtill lämnar finns i sin helhet i kapitel 7–10. Förslagen beskrivs också nedan i korthet.

- *Elevhälsans uppdrag ska förtydligas*

  Elevhälsan ska särskilt uppmärksamma och identifiera tecken på att en elev kan vara utsatt för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll samt bidra till att nödvändiga åtgärder initieras.

- *Frågor om hedersrelaterat våld och förtryck ska ställas bland annat vid hälsobesök*

  Statens skolverk (Skolverket) och Socialstyrelsen ska vidta åtgärder för att frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive könsstympning, samt annan negativ social kontroll uppmärk-

sammas och hanteras inom elevhälsans arbete, särskilt i samband med hälsobesök. Åtgärderna ska genomföras genom föreskrifter, kunskapsstöd eller annan vägledning.

- *Uppdraget gällande skolsociala team ska förtydligas och utvidgas till att omfatta förskolor och fler skolformer*

  Uppdraget gällande skolsociala team förtydligas så att statsbidrag kan lämnas för arbete som tidigt uppmärksammar svårigheter i skolsituationen som kan ha samband med våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Statsbidrag ska även få lämnas för motsvarande team i förskolan och till huvudmän för anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, och anpassade gymnasieskolan. Socialstyrelsen och Skolverket ska fortsätta att stödja, kartlägga och följa upp satsningen på förskole- och skolsociala team.

- *Förskolan och skolan ska medverka i arbetet med samordnad individuell plan (SIP) och få initiera att behovet av en SIP prövas*

  Huvudmannen för förskolan eller skolan ska medverka i arbetet med en SIP när det behövs för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses. Huvudmannen ska också få initiera att behovet av en SIP prövas. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska utan dröjsmål påbörja arbetet med att pröva om en plan ska upprättas.

- *Riktade och utökade medel ska anslås till civilsamhället*

  Ökade medel ska anslås för statsbidrag till civilsamhällets arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Jämställdhetsmyndigheten ska särskilt prioritera stöd till civilsamhällets samverkan med skolväsendet i syfte att stärka åtgärderna mot hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll.

- *Nya examensmål för lärare ska införas*

  I högskoleförordningen ska införas nya examensmål om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer i examensbeskrivningarna för förskollärar-, grundlärar-, ämneslärar- och yrkeslärarexamen. Universitetskanslersämbetet ska förbereda införandet av de nya examensmålen. Examensmålen bedöms även omfatta hedersrelaterat våld och förtryck.

- *Gymnasiala utbildningar och yrkeshögskoleutbildningar ska ses över*

  Skolverket ges i uppdrag att följa upp hur kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, tillämpas i utbildningen inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Skolverket ska vid behov lämna förslag på åtgärder och överväga om ändringar i examensmål eller annan styrning är motiverat. Myndigheten för yrkeshögskolan ska på motsvarande sätt följa upp och vid behov förslå åtgärder för hur kunskap inom området kan ingå i yrkeshögskoleutbildningar som leder till arbete med barn, unga och familjer.

- *Särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck*

  Statsbidraget om karriärtjänster för lärare ska ses över i syfte att inrätta särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck. Skolverket ges i uppdrag att analysera och ge förslag på ett statsbidrag för särskild förstelärare inom ovan nämnda kunskapsområde.

- *Länsstyrelserna ska främja samverkan med och ge stöd till skolväsendet*

  Länsstyrelserna ska främja samverkan och i samverkan med regionala resurscentrum stödja skolväsendets tillgång till och tillämpning av kunskap i syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck samt bidra till att utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck ges specialiserat och likvärdigt stöd i hela landet.

- *Kränkande behandling som har samband med heder ska förebyggas*

  Det ska tydliggöras att kränkande behandling kan ha samband med heder. Huvudmannen ska vid upprättandet av planen mot kränkande behandling ta ställning till om det behövs åtgärder för att förebygga och förhindra kränkande behandling som har samband med heder. Ställningstagandet ska redovisas i planen. Skolverket ska komplettera befintligt stödmaterial om kränkande behandling utifrån tydliggörandet och kravet på ställningstagande.

- *Ägar- och ledningsprövningen för pedagogisk verksamhet ska skärpas*

  Ägar- och ledningsprövningen av enskilda som vill bedriva pedagogisk omsorg ska även omfatta den juridiska personen. Det ska införas ett demokrativillkor i ägar- och ledningsprövningen. Statens skolinspektion (Skolinspektionen) ska komplettera befintligt stödmaterial om ägar- och ledningsprövning.

- *Förskolans läroplan ska kompletteras med skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck*

  I förskolans läroplan ska förtydligas att intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism och hedersrelaterat våld och förtryck ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser. Skolverket ska redovisa vilka insatser som har gjorts för att möjliggöra implementeringen av de nya skrivningarna i förskolans läroplan.

- *Kommunalförbund ska få utöva tillsyn*

  Det ska i skollagen uttryckligen anges att kommuner ska få överlämna uppgiften att utöva tillsyn över fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och vissa enskilda fritidshem till ett kommunalförbund. Skolinspektionen ska ta fram ett fördjupat stödmaterial för kommunernas tillsyn.

- *Skolinspektionen och kommunerna ska underrätta varandra om vissa tillsynsbeslut*

  Skolinspektionen och kommunerna ska vara skyldiga att underrätta varandra om ingripande tillsynsbeslut mot huvudmän som bedriver verksamhet som står under både statlig och kommunal tillsyn.

- *Anmälningsskyldigheten och uppföljningsskyldigheten ska följas upp*

  Skolverket ska ta fram stödmaterial anpassat till förskolan och skolan om tillämpning av uppgiftsskyldigheten vid övergången till en ny skolform eller skolenhet och förskolans och skolans tillämpning av anmälningsskyldigheten vid förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Skolinspektionen ska kvalitetsgranska förskolans och skolans rutiner gällande tillämpning av uppgiftsskyldigheten och anmälningsskyldigheten enligt ovan.

12.4 Alternativa förslag och nollförslaget

Vår kartläggning, med stöd av andra studier, visar en problembild som har funnits under en längre tid. Om inga åtgärder vidtas kommer barn och unga utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck även framgent att gå miste om stöd och skydd. Hedersrelaterat våld och förtryck medför allvarliga inskränkningar av barns fri- och rättigheter och påverkar deras rätt till utbildning. Utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll leder ofta till fysisk och psykisk ohälsa. Unga som saknar avslutad grundskola eller gymnasieutbildning löper en ökad risk för utanförskap. Om inga åtgärder vidtas riskerar företeelsen att normaliseras och arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i samhället att prioriteras ned. Barn och unga riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck utan samhällets ingripande. För den enskilda individen kan det i sin yttersta form innebära ett direkt hot mot livet.

Utöver det individuella lidandet som våld och förtryck, ohälsa och utanförskap medför, innebär det konsekvenser i form av ökade kostnader för staten genom uteblivna intäkter för bland annat arbetsbortfall och kostnader för hälso- och sjukvård och ekonomiskt bistånd, se avsnitt 12.13. Det finns också kopplingar mellan utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck i barndomen och att involveras och utnyttjas i kriminalitet.[1]

Vi har övervägt olika alternativ i syfte att motverka förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. Ett av de alternativt vi särskilt övervägt är Norges system med så kallade mångfaldsrådgivare. Vi redogör för svårigheterna i att införa ett motsvarande system i Sverige i avsnitt 3.8.2. Utöver de beskrivna svårigheterna talar också de associerade kostnaderna emot ett sådant alternativ. Kostnaden för en årsarbetskraft i en motsvarande roll som mångfaldsrådgivare uppskattas uppgå till minst 500 000 kronor.[2] Om två procent av alla förskole- och skolenheter i Sverige antas ha en mångfaldsrådgivarare skulle kostnaden uppgå

[1] Barnombudsmannen (2026). *”I alla fall, det var normalt i min värld” – om barns och ungas våldsutsatthet och uppväxtvillkor, samt dess konsekvenser och samband med kriminalitet*, s. 29; Barnombudsmannen. (2025). *För varje minut som går och ingen gör något för att hjälpa barn, så blir det bara värre*, s. 10 och 15.

[2] Denna uppskattning bygger på antagandet om en månadsinkomst på 30 000 kronor per månad. Utöver detta tillkommer arbetsgivaravgifter med mera. Den slutgiltiga summan är uppskattad utifrån två separata lönekostnadskalkylatorer.

till cirka 162 miljoner kronor årligen.[3] Denna uppskattning bygger på att det i Sverige finns sammantaget 7 670 skolenheter[4] och 8 541 förskoleenheter[5] hösten 2025. Skulle det i stället finnas en mångfaldsrådgivare att tillgå på samtliga enheter – för att på så sätt åstadkomma en likvärdighet i tillgången till stöd för barn och elever – skulle kostnaden för en sådan trygghetsskapande person per enhet och år uppgå till drygt 8 miljarder kronor. Även om en mångfaldsrådgivare skulle finnas i motsvarande täckningsgrad som i Norge skulle en sådan lösning bli kostsam sett till den förväntade effekten. En sådan lösning skulle sannolikt främst ge vissa lokala effekter i form av ett förbättrat arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck vid de verksamheter där mångfaldsrådgivare finns att tillgå. I stället för att gå vidare med ett ensamt förslag om att införa en så kallad mångfaldsrådgivare vid ett antal eller samtliga förskole- och skolenheter i Sverige har vi valt att lägga fram ett flertal åtgärdsförslag och bedömningar. Flertalet av de förslag vi lämnar motsvarar vad som skulle kunna uppnås genom mångfaldsrådgivare. Vi menar samtidigt att våra förslag kan åstadkomma dessa effekter på nationell nivå snarare än medföra enstaka insatser vid ett fåtal skolor. Vi menar att många förslag kan verka kompletterande och i synergi sammantaget ge bäst förutsättningar för att säkerställa att alla barn och elever erbjuds ett individuellt anpassat stöd, utan att riskera bli personberoende. Genom att lämna flera förslag som kan nyttjas med viss flexibilitet stärks även personal och huvudmän i sitt arbete med att motverka förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. De förslag vi lämnar är därför kostnadseffektiva i relation till en lösning med mångfaldsrådgivare och sett till den förväntade effekten.

Övriga motiveringar till de vägval vi gjort finns beskrivet för respektive förslag i kapitel 7–10. Vi går här inte in på ytterligare detaljer vad gäller alternativa förslag. I det följande diskuteras inte heller de bedömningar vi lämnat i kapitel 7–10.

[3] En täckningsgrad på två procent motsvarar till viss del den som gäller för de skolformer där mångfaldsrådgivare finns i Norge. Uppskattningen i denna del grundar sig på antagandet om att de 69 mångfaldsrådgivarna finns på varsin enhet och att antalet grundskoleenheter som inte är högstadieskolor understiger antalet vuxenutbildningscenter. Se avsnitt 3.7.1 för en översikt av var mångfaldsrådgivare arbetar.
[4] Denna siffra baseras på statistikuppgifter från Skolverket och avser grundskolor, anpassade grundskolor, gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor.
[5] Skolverket (2026). *Barn och personal i förskola – hösten 2025.*

12.5 Konsekvenser för barn och unga

Inledning

I detta avsnitt tydliggörs hur våra förslag ger ett stärkt stöd till utsatta barn och elever genom insatser i förskolan, skolan och fritidshemmet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Uttrycksformerna för hedersrelaterat våld och förtryck kan se olika ut, ge upphov till vitt skilda behov och kräva olika åtgärder. I vissa fall är det föräldrar eller syskon som är förövare och i andra fall finns förövarna i en vidare krets, exempelvis en släkt eller en gemenskap. Barn och elever utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet av andra barn och elever. Det förekommer också att personal i förskolan, skolan och fritidshemmet upprätthåller hedersnormer.

Det svenska skolväsendet består av verksamheter med skilda förutsättningar. Barn och elever påverkas av storleken på den verksamhet de går i och de socioekonomiska förutsättningarna för densamma. För barn och unga i glesbygd ser förutsättningarna annorlunda ut än för de som bor i ett storstadsområde. I storstadsområden finns exempelvis oftare etablerade samverkansformer gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Strukturella skillnader kan påverka likvärdigheten i de förslag som lämnas, vilket diskuteras vidare i avsnitt 12.8 och 12.9.

Vi lämnar flera förslag som verkar i synergi med och kompletterar varandra. På så sätt ges förskolor, skolor och fritidshem möjligheter att agera flexibelt och erbjuda individuella ingångar till, och utformningar av, stöd och hjälp för barn och elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll.

Att barn och elever utbildas om hedersrelaterat våld och förtryck har en preventiv effekt

Kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck spelar en väsentlig roll för att barn och elever som lever med hedersrelaterat våld och förtryck ska förstå och ha insikt i sin situation. Undersökningar har också visat att barn och unga ofta tar upp våldsutsatthet med en kompis.[6] Av vår kartläggning framgår att utbildningen av elever om hedersrelaterat våld och förtryck förefaller brista eller inte förekomma alls.

[6] Stiftelsen allmänna barnhuset (2022). *Våld mot barn 2022 – en nationell kartläggning*, s. 72.

Kunskaper gällande att upptäcka hedersrelaterat våld och förtryck uppges också vara låg bland lärare och lärare i fritidshem. Även kunskaperna om hedersrelaterat våld och förtryck bland personal som arbetar med små barn är otillräckliga. Brist på kunskap hos personal om vad hedersrelaterat våld och förtryck är, och hur det tar sig uttryck, innebär en risk för att barn och elever i utsatthet inte upptäcks. Avsaknaden av kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck riskerar att medföra att utsatta barn och elever inte själva kan identifiera sin utsatthet. Det förslag som lämnas om examensmål (avsnitt 8.2) syftar till att höja kunskapen hos i synnerhet lärare.

En kunskapshöjning bland personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet kan bidra till att barn och elever känner en ökad tillit till och förtroende för personalen. Detta kan innebära att fler barn och unga väljer att dela med sig om utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck.

Genom förbättrade kunskaper hos förskollärare, grundlärare, ämneslärare- och yrkeslärare kan utbildningen om barns rättigheter och undervisningen av elever om hedersrelaterat våld och förtryck också stärkas. En kunskapshöjning ger barn och elever bättre förutsättningar för att själva uttrycka och förstå sin egen utsatthet. Med rätt kunskaper kan kompisar till utsatta barn och elever i större utsträckning tänkas uppmärksamma personal. Detta kan leda till ökad upptäckt av hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet.

Förslaget om att förskolans läroplan kompletteras med skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck (avsnitt 10.4) kan komma att höja intresset för utbildning i området. Därigenom kan kompetensen inom kunskapsområdet öka också bland personal som arbetar i förskolan. Med ett ökat intresse för utbildning bland personal i förskolan förväntas också efterfrågan på och tillgången till utbildningsmaterial om jämställdhet och barnets rättigheter anpassat för yngre barn öka. Detta ger bättre förutsättningar för att även små barn kan förstå och ge uttryck för sina rättigheter.

Av vår kartläggning framgår att det finns stödmaterial om hedersrelaterat våld och förtryck att tillgå för skolan och fritidshemmet men att detta sällan används av personal. Förslaget om regionala resurscentrum som lämnas i kapitel 8.6 behandlar bland annat vikten av att yrkesverksamma inom skolväsendet ges tillgång till stödmaterial. Genom regionala resurscentrum kan tillgängligt material enklare nå

förskolan, skolan och fritidshemmet och en kunskapshöjning bland personalen komma barn och elever till gagn.

För att säkerställa en kunskapshöjning brett bland personalen föreslås Skolverket och Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) följa och vid behov föreslå åtgärder i syfte att säkerställa tillräcklig kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck i utbildningarna som ges inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och i yrkeshögskoleutbildningarna, se avsnitt 8.3. Detta kan komma att medföra en mer kunskapsbaserad utveckling av undervisningen om hedersrelaterat våld och förtryck för de som studerar på program eller andra typer av utbildningar som leder till arbete med barn och unga. I sammanhanget kan även nämnas förslaget om att Skolverket ges i uppdrag att analysera och ge förslag på ett statsbidrag för särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck, se avsnitt 8.5. På liknande sätt som för ovanstående förslag kan detta komma att stärka dels undervisningen av elever om hedersrelaterat våld och förtryck, dels kunskaperna hos övrig personal. Det senare eftersom kollegialt lärande är den vanligaste inriktningen på utvecklingsuppdrag för förstelärare.

Utsatta barn och elever behöver hjälp att fångas upp och ges rätt stöd

Barn som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck måste i större utsträckning få utbildning om sina rättigheter och elever få undervisning om hedersrelaterat våld och förtryck. De måste också upptäckas och uppmärksammas samt erbjudas rätt stöd av personal i förskolan, skolan och fritidshemmet. Genom förslaget om examensmål för lärare (avsnitt 8.2) får det antas att dessa ges bättre förutsättningar för att upptäcka och till viss mån agera ändamålsenligt vad gäller riskbedömning, bemötande och orosanmälning. Hedersrelaterat våld och förtryck är komplext och förutsättningarna och riskerna för den utsatta kan skifta fort. Genom att olika lärarkategorier i större utsträckning har kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck får det förmodas att ett större antal barn och elever möts av ändamålsenliga åtgärder. Förslaget om examensmål skapar därför mer likvärdiga förutsättningar för barn och elever som lever med hedersnormer.

Det är dock av vikt att det i förskolan, skolan och fritidshemmet i stort finns goda förutsättningar för att barn och elever i utsatthet

erbjuds stöd. De förslag vi lämnar om ett förtydligande av elevhälsans uppdrag, en utökning och utvidgning av skolsociala team samt stärkta möjligheter till samordning genom utvidgad rätt att ta initiativ till en samordnad individuell plan (SIP) syftar till just detta.

Det är ovanligt att våldsutsatthet tas upp spontant av den utsatta. Att ställa uttryckliga och återkommande frågor om könsstympning har tidigare visat sig vara framgångsrikt i Västerås stad.[7] Utsatthet visar sig också ofta indirekt och fragmentariskt genom exempelvis oro och/eller frånvaro. I dessa avseenden spelar de förslag som lämnas om elevhälsan särskild roll. Genom förslaget (avsnitt 7.2) framgår uttryckligen att elevhälsan i sitt arbete särskilt ska uppmärksamma och identifiera tecken på att en elev kan vara utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll och bidra till att nödvändiga åtgärder initieras. Frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll ska ställas till alla elever i samband med till exempel hälsobesöket. Frågor om könsstympning ska också ställas. Därigenom kan elevhälsans hälsobesök komma att inkludera återkommande frågor om utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive könsstympning. Det får därför antas att förslaget kommer leda till att fler barn och elever i utsatthet kommer fångas upp och erbjudas stöd. Detta inte minst då förtydligandet också kan antas bidra till att personal i elevhälsan får ett uttryckligare stöd för att ta vidare oro inom skolans befintliga struktur.

Skolsociala team har goda förutsättningar att bidra till tidig upptäckt och samordnat stöd till elever i utsatta situationer, se avsnitt 7.5 och 7.6. Förslaget om att utvidga tillämpningsområdet för skolsociala team att även innefatta svårigheter i skolsituationen som kan ha samband med våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll kommer därför medföra att fler barn som lever med hedersrelaterat våld och förtryck kan upptäckas och stöd och samordnade insatser sättas in.

För barn i förskolan medför förslaget om att statsbidraget ska utvidgas att även omfatta förskolesociala team också att möjligheterna att tidigt uppmärksamma barns behov av stöd och samordnade insatser stärks. Detta kan bidra till att motverka att hedersrelaterat våld och förtryck utvecklas och förvärras med tiden. Förstärkt samverkan för barn i utsatthet ökar också möjligheten att genom tidig dialog med

[7] Se avsnitt 7.4.2 för ytterligare information om Västerås stads arbete.

vårdnadshavare förtydliga barnets rättigheter och motverka att vårdnadshavares hedersnormer påverkar barnets autonomi och utveckling.

För att säkerställa att stöd anpassas till det utsatta barnets eller elevens särskilda behov har vi också lämnat förslag om att förskolan och skolan ska medverka i SIP och att en huvudman för förskolan eller skolan ska få initiera att behovet av en SIP prövas, se avsnitt 7.8. Att tydliggöra att förskolan och skolan kan spela en viktig roll i att uppmärksamma behov av samordnade insatser kan bidra till att behov av samverkan mellan olika verksamheter uppmärksammas i ett tidigare skede och att insatser samordnas på ett mer ändamålsenligt sätt. Därmed kan förslaget leda till att fler barn och elever får tillgång till en tidig och samordnad planering samt till att ledtiderna för samordning av stöd kortas.

Det ska påpekas i sammanhanget att varken förskole- eller skolsociala team eller SIP får ses som en ersättning för den anmälningsskyldighet som råder i förskolan, skolan och fritidshemmet. För att säkerställa att det för barn i utsatthet de facto görs en orosanmälan lämnar vi därför förslag om stödmaterial anpassat för förskolan, skolan och fritidshemmet vad gäller anmälningsskyldigheten. Vi lämnar också förslag om uppgiftsskyldigheten vid övergångar mellan skolformer och skolenheter, liksom förslag om granskningar av tillämpningen, se avsnitt 10.6. Den sista aspekten är särskilt viktig för att förekomma att barn och elever som lever med hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll inte med enkelhet flyttas av vårdnadshavare från en verksamhet till en annan i syfte att dölja utsattheten eller undvika stödinsatser. Förslaget kommer innebära att den verksamhet som lämnas i större utsträckning också informerar den mottagande verksamheten om barnets eller elevens situation när så är befogat. Med ökad kunskap om det barn eller den elev som tas emot minskar risken för att barnet eller eleven faller mellan stolarna i samband med exempelvis ett skolbyte eller övergången från förskola till skola. Det ökar vidare sannolikheten för att den mottagande verksamheten i ett tidigt skede ser till att exempelvis initiera SIP. Förslaget kan få särskilt positiva effekter för små barn i utsatthet. Detta då antalet orosanmälningar från förskolan sannolikt inte speglar den faktiska utsattheten bland yngre barn.

Även förslaget om ett införande om demokrativillkor för enskilda som ansöker om att få bedriva pedagogisk omsorg kan medföra att barn i högre utsträckning skyddas från våld, tvång och hot, diskrimi-

nering och kränkande behandling och påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket, se avsnitt 9.3. Detta genom den utökade möjlighet att stoppa oseriösa aktörer från att etablera pedagogisk omsorg genom den utökade ägar- och ledningsprövning som förslaget innebär. En sådan ordning skulle kunna medföra att barn inte hamnar i en verksamhet som bedrivs av aktörer som kan vara skadliga för dem, till exempel tvingar dem att anpassa sig efter hedersnormer. Förslaget minskar också risken för att aktörer rekryterar personal som motarbetar grundläggande fri- och rättigheter, exempelvis genom att utsätta barn för hedersrelaterat våld och förtryck.

Även med beaktande av ovan finns det anledning att säkerställa att barn och elever har vuxna att vända sig till även utanför förskolan, skolan och fritidshemmet. Det förekommer att barn och elever avstår från att berätta för personal inom skolan av rädsla för vad som kommer att hända med anledning av anmälningsplikten. Eftersom förskolor, skolor och fritidshem också har varierande förutsättningar i fråga om exempelvis ekonomi, geografi och elevsammansättning är det också av vikt att barn och elever ges stöd även utanför dessa verksamheter.

Förslaget om ett förtydligande av uppdraget till länsstyrelserna om regionala resurscentrum, syftar till att främja ett likvärdigt stöd för den som är eller riskerar att bli utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck, se avsnitt 8.6. En ordning där samtliga resurscentrum vänder sig till barn och unga i alla åldrar och att de där kan vara anonyma i kontakterna med olika aktörer kan medföra att fler utsatta kan få råd och stöd oavsett var i landet de befinner sig. Även förslaget om ett ökat och riktat stöd till civilsamhället för verksamhet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan medföra att fler barn och unga kommer i kontakt med trygga vuxna inom organisationer och sammanhang utanför förskolan, skolan och fritidshemmet.

Den samlade bedömningen är att barn och elever som lever med hedersrelaterat våld och förtryck i större utsträckning kommer ges bättre förutsättningar för upptäckt, erbjudas fler kontaktvägar och ett bättre och tidigare stöd genom våra förslag. När förslagen verkar i synergi är det rimligt att se ett scenario framför sig där ett barn i förskoleåldern som lever med hedersnormer inte bara fångas upp i verksamheten utan att det även görs en orosanmälan. Om behov föreligger utvecklas samverkansformer i form av förskolesociala team

och/eller SIP. I samband med övergången till skola överlämnas information om barnets utsatthet och samverkan med socialtjänst och eventuella andra aktörer till den mottagande skolan. Vid behov kan skolan då fortsätta stödja eleven genom skolsociala team eller SIP. Samtidigt kan regionala resurscentrum och civilsamhället spela en roll i att erbjuda kompletterande stöd till den utsatta och vid behov också till närstående.

Även förslagen om arbetet mot kränkande behandling aktualiseras i ovanstående scenario, se avsnitt 9.2. Om barnet utsätter exempelvis syskon för hedersrelaterat våld och förtryck i skolan kan förslaget om att införa ett särskilt krav i planen mot kränkande behandling motverka ett sådant beteende. Detta eftersom skolan i sitt arbete därigenom får antas i större utsträckning vara mer observanta och agera på sådana situationer.

Förslagen kan hjälpa andra utsatta barn och elever

Genom våra förslag stärks förutsättningarna för att upptäcka och agera även på andra former av utsatthet än sådan som har koppling till hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll, i synnerhet våld. Barn och elever kommer genom förbättrad utbildning och undervisning få ökade kunskaper om utsatthet generellt och därigenom bättre förutsättningar förstå och dela med sig om sin situation. De kommer också att i lägre utsträckning befinna sig i verksamheter som bedrivs av oseriösa aktörer. Barn och elever i utsatthet kommer också ha bättre förutsättningar för att, vid behov, ta del av utvidgade och utökade former av förskole- och skolsociala team samt SIP. Att våra förslag kommer alla barn i utsatthet till gagn är en positiv sidoeffekt. Samtidigt vill vi påpeka att våra förslag syftar till att lyfta fram den specifika gruppen barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Denna grupp lever ofta i mycket stor utsatthet.

12.6 Konsekvenser för barn och unga med funktionsnedsättning

Vi bedömer att flera av våra förslag kommer innebära positiva konsekvenser för barn och unga med funktionsnedsättning. Barn och unga med funktionsnedsättning är en särskilt sårbar grupp vad gäller hedersrelaterat våld och förtryck. För barn och unga med funktionsnedsättning, särskilt en intellektuell sådan, är det ofta svårare att ha insikt om och ge uttryck för utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck.

Konsekvenserna för denna grupp liknar i stora drag de som diskuterats ovan. Det finns dock vissa förslag där det för barn och elever med funktionsnedsättning sannolikt inte uppnås samma effekt som för andra barn och elever. Barn och elever med funktionsnedsättning deltar inte alltid vid hälsobesök och kan ha begränsade kontakter med elevhälsan. Detta då de ofta har ett större vårdbehov och därför redan etablerade kontakter med hälso- och sjukvården utanför skolans verksamhet. De riskerar därmed att inte omfattas av de åtgärder som elevhälsan kan ta initiativ till.

Förslaget om att utvidga uppdraget vad gäller skolsociala team att omfatta även anpassade skolformer och specialskolan bedöms särskilt stärka elever som går i dessa skolformer. Detta då de oftare har ett större behov av skolsocial samverkan än andra barn och elever. Detsamma gäller förslaget om att huvudmän i förskolan och skolan ska få initiera att en SIP ska upprättas.

12.7 Konsekvenserna för hbtqi-personer

Vi bedömer att våra förslag kommer att leda till positiva konsekvenser för hbtqi-personer och stärka gruppen i stort.

Hbtqi-personer är en heterogen grupp dels vad gäller inom respektive paraplybegrepp, dels dem emellan. Med hänsyn till de olika behov och förutsättningar som finns för individer inom respektive grupp är det är en fördel att de förslag som lämnas är flexibla och flera till antalet. Hedersrelaterat våld och förtryck är ett system och en företeelse som upprätthåller heteronormer och som begränsar andra sexuella läggningar än heterosexualitet. Hedersrelaterat våld och förtryck inskränker också rättigheter för personer som inte iden-

tifierar sig som flicka eller pojke, respektive kvinna eller man, och som ger uttryck för att tillhöra ett annat kön.[8] Därför kan det för hbtqi-personer exempelvis vara avgörande att redan i förskoleåldern fånga upp vårdnadshavares påtryckningar om könsroller med koppling till heder. Våra förslag syftar till att förbättra situationen för samtliga barn och unga, oaktat sexuell läggning, kön eller könsidentitet. Givet att hbtqi-personer är en särskilt utsatt grupp när det kommer till hedersrelaterat våld och förtryck bedöms förslagen likaledes stärka gruppen i stort.

Genom att begreppet annan negativ social kontroll används vid åtgärder som syftar till att stärka det individuella stödet för barn och elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck stärks skyddet också särskilt för hbtqi-personer. Med begreppet annan negativ social kontroll inkluderas barn och elever som utsätts för andra likvärdiga kränkningar som har samband med kön, sexuell läggning eller könsidentitet. Det gör att även personer som inte lever med hedersrelaterat våld och förtryck, men som upplever likvärdiga kränkningar, kan ta del av de åtgärder som föreslås vad gäller stöd.

12.8 Konsekvenser för huvudmän

Det svenska skolsystemet består av förskolor, skolor och fritidshem som drivs av enskilda och kommunala huvudmän. Därtill drivs specialskolan och sameskolan i statlig regi. Det finns även regionala huvudmän inom skolväsendet. Det finns också pedagogisk omsorg som bedrivs i kommunal och enskild regi. Huvudmän har skilda förutsättningar vad gäller storlek vilket medför att de har varierande organisatorisk kapacitet. En del huvudmän saknar kapacitet att främja utveckling och stärka likvärdigheten.[9] Många huvudmän saknar också förmåga att fullt ut följa upp, analysera och åtgärda brister i sin skolverksamhet.[10] Det är därför angeläget att skapa bättre förutsättningar för huvudmän att i sin verksamhet bedriva ett arbete som motverkar hedersrelaterat våld och förtryck.

Flera av de förslag vi lämnar får konsekvenser för huvudmän oavsett om de är kommunala, enskilda, statliga eller regionala. En del av de förslag och bedömningar som lämnas får dock särskild påver-

[8] Diskrimineringsombudsmannens remissvar 2025-08-26 på SOU 2025:59.
[9] Se bland annat SOU 2022:53, *Statens ansvar för skolan – Ett beslutsunderlag*, s. 667–669.
[10] Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.

kan för enskilda huvudmän för pedagogisk omsorg och såväl enskilda som kommunala huvudmän för förskolan.

Det förslag som rör möjligheten för kommuner att överlämna uppgiften att utöva tillsyn över fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och vissa enskilda fritidshem till ett kommunalförbund (avsnitt 10.3) ger ökade möjligheter att bedriva en ändamålsenlig tillsyn. Även förslaget om att komplettera förskolans läroplan med skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck bedöms bidra till en förbättrad tillsyn, se avsnitt 10.2. Detta genom att det kan medföra ett uttryckligt författningsstöd för att utöva tillsyn mot förskolor, vilket bedöms öka möjligheten för Skolinspektionen och kommuner att rikta föreläggande mot huvudmän som brister i fråga om arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Även förslaget om införandet av ett demokrativillkor för enskilda som ansöker om att få bedriva pedagogisk omsorg kan medföra förbättrade tillsynsmöjligheter, se avsnitt 9.2. Genom en förbättrad tillsyn och en breddad ägar- och ledningsprövning motverkas oseriösa aktörer. Att oseriösa aktörer motverkas kan komma att medföra förbättrade konkurrensvillkor för övriga enskilda aktörer som verkar som huvudmän i förskolan och pedagogisk omsorg. Utöver de fördelar som kommer av en förbättrad tillsyn medför förslagen att huvudmännen ges en ökad tydlighet i fråga om hur arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan bedrivas inom de respektive verksamheterna. Här kan särskilt framhållas förslaget om att det i förskolans läroplan uttryckligen ska framgå att intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism och hedersrelaterat våld och förtryck, ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser. Genom detta ges huvudmän för förskolor ett förbättrat stöd att vid behov utarbeta exempelvis rutiner och arbetssätt. Det bör i sammanhanget dock påpekas att det visserligen redan i dag ingår ett ansvar för att i verksamheten arbeta utvecklingsinriktat med bland annat barnets rättigheter och jämställdhet.

Majoriteten av förslagen stärker samtliga huvudmän

Huvudmännen har ett övergripande ansvar för utvecklingsarbetet i de respektive verksamheterna.[11]

Genom förslaget om ett förtydligande om att kränkande behandling kan utgöra sådan behandling som har samband med heder ges huvudmännen också ett förtydligat ansvar att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Detta eftersom förtydligandet kompletteras med ett krav på att ta ställning till om det finns behov av åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder. Därigenom åläggs huvudmännen att redogöra för sitt ställningstagande och vid behov vidta åtgärder. Detta ger ökade incitament för att utveckla såväl rutiner som handlingsplaner mot kränkande behandling som har samband med heder vilket får antas motverka förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. Detta särskilt beträffande de uttrycksformer där barn och elever kontrollerar varandra utifrån hedersnormer.

Det finns en viss risk för att huvudmän, trots att ett behov föreligger, söker kringgå kravet på åtgärder mot kränkande behandling med koppling till heder genom att i planen uppge att inget behov föreligger. Denna risk motverkas dock genom att Skolinspektionen kan kontrollera kravet i sin tillsyn, se avsnitt, 9.2.4.

Det ska påpekas att kravet på ett ställningstagande i planen visserligen kan medföra en viss ökad administrativ börda för huvudmännen. Förslaget bedöms dock vara inom de skyldigheter som redan följer av skollagen att bedriva ett målinriktat arbete mot kränkande behandling och att upprätta en plan med de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra sådan behandling. Att det förtydligas att kränkande behandling kan ha samband med heder är således främst en specificering inom ramen för det arbete som bedrivs i dag. Att ställningstagandet ska dokumenteras är visserligen nytt i sak. Samtidigt kan en sådan dokumentation i förekommande fall enkelt ske genom att exempelvis att kryssa i en ruta, se avsnitt 9.2.4. I de fall en huvudman behöver vidta åtgärder för att förebygga och förhindra kränkande behandling som har samband med heder påförs inga nya skyldigheter. Huvudmannen ska i en sådan situation, i enlighet med gällande regelverk, redovisa åtgärderna i planen, redogöra för vilka

[11] Skolverket (2026). *Så fungerar ansvaret för skolan.* https://www.skolverket.se/om-skolverket/det-har-gor-skolverket/sveriges-skolmyndigheter/sa-fungerar-ansvaret-for-skolan. (Hämtat 2026-06-25.)

av dessa åtgärder som avses påbörjas eller genomföras under det kommande året samt i efterföljande års plan redogöra för hur de planerade åtgärderna har genomförts.

Huvudmän påverkas positivt av förslagen om examensmål, elevhälsan och regionala resurscentrum

De förslag som lämnas om införandet av examensmål kommer i praktiken medföra att en större andel lärarbehöriga som arbetar i förskolan, skolan och fritidshemmet kommer att ha adekvat kompetens och kunskap för att kunna upptäcka och agera då barn och elever är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Detta är ett förslag som i sin utformning är oberoende av huvudmannaskapet. Samtidigt bidrar kunnig personal till att stärka huvudmännen i att bedriva arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i stort.

Genom det förslag om ett förtydligande av elevhälsans uppdrag som lämnas ges en nationell norm för hur uppdraget ska förstås. En sådan gemensam bild stärker möjligheterna till likvärdighet genom att huvudmän för skolan får en starkare vägledning i vilka aspekter av elevhälsans arbete som måste vara tillgodosedda i varje enskild skolenhet. En sådan tydlighet minskar också riskerna för huvudmän att förskjuta ansvar, agera passivt eller tolka uppdraget för snävt. Som lyfts fram i förslaget förutsätter en ökad likvärdighet i tillämpningen av förslaget att det mellan huvudmän finns en likhet vad gäller kompetenser och bemanning i elevhälsan. I dag finns dock stora variationer mellan huvudmän vad gäller just möjligheterna till att exempelvis rekrytera personal, ofta beroende på geografiska förutsättningar. Variationer finns också beroende på socioekonomiska förutsättningar. Detta och de konsekvenser variationerna kan tänkas få diskuteras närmare under avsnitt 7.2–7.4.

Även förslaget om regionala resurscentrum kan komma att medföra att huvudmännen avlastas. Detta då regionala resurscentrum ska fungera som en resurs som också kan förmedla bland annat metodstöd och därigenom kan huvudmän få tillgång till sådant stöd som kan stötta utvecklingsarbetet.

Förslag och bedömningar som kan komma att tillämpas olika

Närmare om förskole- och skolsociala team

Förskole- och skolsociala team är i grunden en samverkansform som bygger på frivillighet De förskole- och skolsociala teamens verksamhet kommer att variera beroende på om de främst arbetar med upptäckt eller med samordning av stödinsatser samt hur samverkan mellan å ena sidan förskolan och skolan och å andra sidan socialtjänsten organiseras i de respektive kommunerna. Detta får betydelse för huvudmännen och kan också påverka effekten av de förskole- och skolsociala teamen.

Uppföljningar och erfarenheter från genomförandet av statsbidraget för skolsociala team visar att enskilda huvudmän i betydligt lägre utsträckning än kommunala huvudmän har ansökt om och beviljats statsbidrag. Mellan 2023 och 2025 har 228 av de 290 kommunala skolhuvudmännen tagit del av statsbidrag för personalkostnader till skolsociala team under minst ett av dessa bidragsår. Endast en (1) enskild huvudman har gjort detsamma.[12] Samtidigt finns det inga formella hinder i regelverket för enskilda huvudmän att ansöka om bidraget.

Den låga andelen enskilda huvudmän kan i stället sannolikt förklaras av flera praktiska och strukturella faktorer. En central faktor är att statsbidraget förutsätter en fungerande och ofta formaliserad samverkan med socialtjänsten. För kommunala huvudmän sker sådan samverkan vanligtvis inom ramen för den egna organisationen, där skolverksamheten och socialtjänsten ingår i samma kommunala struktur. Enskilda huvudmän är däremot beroende av att initiera och upprätthålla samverkan med en kommunal socialtjänst som de inte organisatoriskt tillhör. Detta kan medföra oklarheter kring roller, ansvar och kontaktvägar, vilket i praktiken kan utgöra en tröskel för deltagande.

Enskilda huvudmän har dessutom ofta barn eller elever som kommer från flera olika kommuner, särskilt i större städer. Detta gäller såväl fristående förskolor som fristående skolor. När barn- eller elevgruppen har hemvist i flera kommuner kan samverkan inom ramen för förskole- och skolsociala team behöva etableras med flera social-

[12] Skolverket (2026). *Samverkan mellan skola och socialtjänst – att arbeta med skolsociala team.* https://www.skolverket.se/larande-och-trygghet/elevhalsa-och-stodinsatser/framja-narvaro-och-forebygga-franvaro/samverkan-mellan-skola-och-socialtjanst---att-arbeta-med-skolsociala-team. (Hämtat 2026-02-25).

tjänster. Detta gäller även för specialskolan som har statlig huvudman. Detta innebär ökad administrativ komplexitet och kan skapa osäkerhet kring vilken kommun som ansvarar för samverkan, hur kontakten ska organiseras och hur arbetet praktiskt ska genomföras. För kommunala huvudmän sammanfaller i regel skolhuvudmannaskapet med ansvar för socialtjänsten inom samma geografiska område, vilket ger mer gynnsamma förutsättningar för samverkan än vad som ofta är fallet för enskilda huvudmän.

Vidare kan mindre enskilda huvudmän ha mer begränsade administrativa resurser för att hantera ansökningsförfaranden, uppföljning och redovisning av statsbidrag. Statsbidrag som avser samverkan och personalkostnader förutsätter ofta en viss organisatorisk kapacitet, långsiktighet och kontinuitet, vilket kan vara mer resurskrävande för mindre huvudmän. Detta gäller särskilt när samverkan ska ske över kommungränser och involvera flera aktörer.

Sammantaget innebär dessa faktorer en risk för att statsbidraget får ett ojämnt genomslag mellan kommunala och enskilda huvudmän. Detta kan i förlängningen påverka likvärdigheten i barns och elevers tillgång till tidigt förebyggande samverkan mellan å ena sidan förskolan och skolan och å andra sidan socialtjänsten. Tydlig information, vägledning och uppföljning är därför av betydelse för att sänka trösklarna för enskilda huvudmän att ta del av statsbidraget och för att främja en mer likvärdig tillämpning av förslaget.

Samtidigt som skolsociala team har inneboende svagheter vad gäller likvärdigheten i tillämpningen finns också fördelar med den fria form som statsbidraget tillåter. Det finns inga formella hinder för enskilda huvudmän att söka det aktuella statsbidraget eller att inrätta skolsociala team. Den fria formen möjliggör också att förskole- eller skolsociala team kan inrättas för flera enskilda huvudmän kopplade till en socialtjänst och vice versa. Sådana lösningar kan vara särskilt fördelaktiga i storstadskommuner med många skolor eller förskolor som drivs av enskilda huvudmän, respektive i områden där en enskild huvudman har barn eller elever från flera olika kommuner.

Närmare om bidragsformen

Den ettåriga bidragsgivningen kan försvåra långsiktig planering och uppbyggnad av hållbara förskole- och skolsociala team. Detta är en brist, i synnerhet då teamen är en sådan verksamhet där kontinuitet och tillit är avgörande för att arbetet ska få avsedd effekt. Vidare finns en risk för att satsningen inte får genomslag i hela landet, eftersom statsbidraget inte nyttjas av alla huvudmän och därmed inte når alla förskolor och skolor där behov kan finnas. Ansöknings- och redovisningsförfarandet kan dessutom upplevas som administrativt betungande, särskilt för mindre huvudmän, vilket kan innebära att vissa huvudmän avstår från att söka bidraget. Utöver dessa begränsningar konstaterar vi att bidraget ger ersättning för ett belopp som motsvarar hälften av kostnaden för skolpersonal som arbetar i det skolsociala teamet. Således kommer huvudmän att bära den resterande halva personalkostnaden för den årsarbetskraft som arbetar i det förskole- eller skolsociala teamet. Detta kan i sin tur leda till att vissa huvudmän avstår från att söka bidraget, eller från att tillsätta ett förskole- eller skolsocialt team. Trots ovanstående begränsningar utgör det aktuella statsbidraget ett sådant instrument som vi menar kan åstadkomma en stärkt samverkan som kommer särskilt utsatta barn och unga till gagn.

Utfallet från förslaget om SIP beror till viss del på huvudmannen

Utfallet av förslaget om SIP beror till viss del på hur ofta huvudmän använder den möjlighet som införs att initiera att behovet av en samordnad individuell plan prövas. Förslaget innebär dock inte att huvudmannen ges rätt att besluta om att en SIP ska upprättas. Ansvaret för att bedöma om förutsättningarna för en samordnad individuell plan är uppfyllda samt att upprätta planen ligger även fortsättningsvis hos socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

För förskolans och skolans del innebär förslaget främst en utökad möjlighet att uppmärksamma situationer där ett barn eller en elev kan ha behov av samordnade insatser och, när det bedöms nödvändigt, initiera att behovet av en plan prövas. Den administrativa belastningen för huvudmännen bedöms därför vara begränsad. Samtidigt kan förslaget bidra till att behov av samordning uppmärksammas tidigare och att fler barn och elever får tillgång till samordnade insatser när sådana behövs.

En huvudman i förskolan eller skolan kan, trots att ett uppenbart behov föreligger, avstå från att initiera samordning. Det kan dock i sammanhanget påpekas att förslaget inte medför någon ändring av gällande ordning där socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska initiera samordnad planering när förutsättningarna är uppfyllda. På så sätt ges huvudmän i förskolan eller skolan endast begränsade möjligheter att påverka likvärdigheten i förslaget.

Konsekvenserna för regioner och staten som huvudman

Regioner som är skolhuvudmän påverkas på motsvarande sätt som kommunala huvudmän. Detsamma gäller för verksamheter med staten som huvudman.

12.9 Konsekvenser för kommuner och regioner

Resurssvaga kommuner kan komma att påverka likvärdigheten i förslagen

Våra förslag påverkar samtliga förskolor, skolor och fritidshem och därigenom också Sveriges 290 kommuner. Kommunerna står för finansieringen av utbildning för samtliga barn och elever i kommunen och även för vissa delar av barns tillgång till förskola och fritidshem. Även staten står för en viss del av finansieringen genom generella och riktade statsbidrag. En del av de förslag och bedömningar som vi lämnar har vissa inneboende ambitionshöjningar inom ramen för redan gällande strukturer och ansvarsområden.

Förskolor, skolor och fritidshem har i dag skilda förutsättningar beroende på kommunernas ekonomiska situation. Detta innebär att resursstarka kommuner har bättre förutsättningar att erbjuda barn och elever ett ändamålsenligt stöd vid utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck. Verksamheter med svagast förutsättningar finns i landsbygdskommuner medan verksamheter med starkast förutsättningar till största delen ligger i storstäder. Socioekonomiska ojämlikheter riskerar därmed i vissa fall motverka målet att alla barn och elever ska erbjudas ett likvärdigt stöd. Vad gäller exempelvis förslaget om förskole- och skolsociala team finns det en risk att huvudmän i resurssvaga kommuner avstår från att söka statsbidrag i syfte att hålla nere de tillhörande administrativa kostnaderna och kostnaden för per-

sonal som arbetar i det förskole- eller skolsociala teamet som inte täcks av statsbidraget.

Det finns också de av våra förslag som träffar kommuner mer likvärdigt. Förslagen förväntas i sin helhet leda till att personal som arbetar i förskolan, skolan och fritidshemmet i större utsträckning än i dag kommer att göra en orosanmälan vid misstanke om att ett barn lever med hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Således kan socialtjänsten inom respektive kommun komma att omhänderta ett ökat antal orosanmälningar från förskolan, skolan och fritidshemmet. Även förslaget om att huvudmän ska få initiera att behovet av en SIP prövas kan initialt medföra en viss tillströmning av antalet SIP. Samtidigt får denna tillströmning antas bero på att SIP sätts in i ett tidigare skede i ett barns eller en elevs liv. En sådan ökning skulle alltså också motsvaras av en minskning av SIP för äldre barn och elever. Det ska påtalas att våra förslag lämnas inom ramen för redan existerande strukturer och ansvar. Kommunernas socialförvaltningar har redan i dag i uppgift att omhänderta de orosanmälningar som görs. De orosanmälningar som kan väntas inkomma till socialtjänsten i respektive kommun med anledning av förslagen avser dessutom förhållanden som redan i dag borde komma till socialtjänstens kännedom. Vad gäller SIP innebär förslaget i huvudsak ett förtydligande av hur den befintliga regleringen kan användas i situationer där barn och elever har behov av samordnade insatser från flera verksamheter. Även om förslaget i teorin skulle kunna medföra ett ökat antal SIP innebär det enkom att initiativ får tas av huvudmannen och att förskolan eller skolan i vissa fall ska medverka i samverkan. Ansvaret för att upprätta planen ligger fortsatt hos socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Initiativrätten till en prövning av behovet av en plan föreslås också begränsas, se avsnitt 7.8. Förslaget innebär inte att nya insatser ska införas, omflyttning av ansvar eller att nya verksamheter ska inrättas, utan medför snarare att kommuner – genom att initiativ till samordning kan tas tidigt – ges utökade möjligheter att vid behov samordna insatserna. Således innebär detta förslag i huvudsak en förflyttning av resurser inom en kommun.

Förslaget om ett förtydligande av elevhälsans uppdrag kan komma att upplevas betungande för små kommuner eller kommuner i glesbygd. Detta eftersom de utmaningar som redan i dag finns avseende bemanning kan komma att bli än mer framträdande. I detta avseende kan lyftas att elevhälsan konstaterats vara underdimensionerad på fler-

talet skolor, vilket negativt påverkar tillgången till stöd för elever.[13] Även av vår egen kartläggning framgår att elevhälsan har brist på tillräckliga resurser. Det ska dock påpekas att de förslag som lämnas inte ändrar elevhälsans uppdrag i sak utan endast är ett förtydligande av de skyldigheter som redan finns i dag gällande elevhälsans arbete.

De mer kortsiktiga effekterna av våra förslag ska vägas mot de långsiktiga positiva konsekvenserna. Flera av våra förslag syftar till att öka tidiga och förebyggande insatser. Därmed förväntas fler barn och unga i utsatthet ges adekvat stöd i ett tidigt skede. Genom förebyggande insatser och tidig upptäckt kan kommuner komma att minska de mer omfattande och kostsamma insatserna såsom exempelvis omhändertagande senare i barn och ungas liv.

Även förslaget om att kommuner ska få överlämna uppgiften att utöva tillsyn över fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och vissa enskilda fritidshem till ett kommunalförbund och förslaget om att komplettera förskolans läroplan med skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck bedöms bidra till en förbättrad tillsyn. För små kommuner kan förslaget om överlämning till kommunalförbund leda till att tillsynen förbättras genom att erfarenheter och kompetenser kan delas. Detta bedöms stärka tillsynen av fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och vissa enskilda fritidshem. Det kan också komma att avlasta kommuner när resurser och kostnader för tillsyn kan delas kommuner emellan. Det finns visserligen inget hinder mot att så sker redan i dagsläget men genom vårt förslag ges kommuner ett tydligare författningsstöd att utgå ifrån. Antalet kommuner som överlämnar tillsynsuppgiften får därför antas öka. För samtliga kommuner ges också ett tydligare författningsstöd att utöva tillsyn utifrån, vilket påverkar kommunernas möjligheter att rikta förelägganden, se avsnitt 10.2 och 10.4 för ytterligare detaljer i dessa delar.

Genom en skärpt tillsyn ökar sannolikheten att kommuner behöver hantera konsekvenserna av att redan etablerade verksamheter stängs, samtidigt som incitamenten för oseriösa aktörer minskar. I detta hänseende har även förslaget om att kommunerna fortlöpande ska pröva demokrativillkoret i sin tillsyn betydelse, se avsnitt 9.3.3.

Vi föreslår också att Skolinspektionen ska underrätta en kommun som utövar tillsyn när myndigheten beslutar om återkallelse av godkännande, föreläggande förenat med vite eller andra ingripande åtgär-

[13] Se SOU 2025:113 *En förbättrad elevhälsa*, s. 182.

der mot en huvudman som bedriver verksamhet som står under kommunens tillsyn. Motsvarande ska gälla i omvänd ordning, se avsnitt 10.4.

Förslaget innebär att kommunerna i vissa fall ska lämna och ta emot underrättelser från Skolinspektionen. För den enskilda kommunen bedöms underrättelseskyldigheten dock endast medföra begränsade administrativa konsekvenser, eftersom den kan antas aktualiseras endast vid ett begränsat antal beslut och dessutom omfattar endast vissa särskilt angivna ingripande åtgärder. Uppgiftsskyldigheten innebär främst att de rättsliga förutsättningarna för att byta information mellan tillsynsmyndigheterna tydliggörs. Förslaget bedöms därför i huvudsak innebära en formalisering och ett förtydligande av ett informationsutbyte som är motiverat för att möjliggöra en effektiv och ändamålsenlig tillsyn.

Förslaget om pedagogisk omsorg innebär att den juridiska personen ska omfattas av ägar- och ledningsprövningen av enskilda som ansöker om att bedriva pedagogisk omsorg. Prövningen ska även inkludera ett demokrativillkor. Sammantaget innebär detta att kommuner vid ägar- och ledningsprövningen ska pröva en ny typ av sökande och ta hänsyn till vissa ytterligare aspekter. Samtidigt lämnas förslaget inom ramen för en prövning som redan sker i dagsläget. Antalet enskilda aktörer som bedriver pedagogisk omsorg är relativt få, 460 år 2025.[14] Färre och färre barn går också i pedagogisk omsorg.[15] Det är därför rimligt att anta att en ägar- och ledningsprövning med anledning av våra förslag i denna del kommer att aktualiseras för en enskild kommun i mycket begränsad omfattning. Därtill kommer förslagen, genom att oseriösa aktörer i större utsträckning kan stoppas innan etablering, medföra en avlastning i fråga om arbetsinsatser för kommuner på sikt. Sammantaget bedöms förslagen därför utgöra en sådan begränsad uppgift som ryms inom det ordinarie arbetet med ägar- och ledningsprövningen. I denna bedömning ryms även de delar av förslaget som gör gällande att kommunerna i sin tillsyn fortlöpande ska pröva demokrativillkoret.

Flera av de förslag som lämnas påverkar kommuner genom samverkan med andra aktörer. Ett exempel är att länsstyrelserna genom regionala resurscentrum ska främja samverkan med och mellan berörda aktörer, inklusive socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolväsen-

[14] Egen beräkning utifrån Skolverkets beskrivande statistik hämtad från Skolverket. (2026). *Annan pedagogisk verksamhet år 2025.*
[15] Se bland annat Skolverket. (2026). *Annan pedagogisk verksamhet år 2025.*

det. Förslaget innebär inte ett utökat ansvar för kommuner. Däremot kan det komma kommuner till godo. Genom en stärkt samverkan mot hedersrelaterat våld och förtryck mellan aktörer kan kommuner få hjälp i att bygga upp kunskap, få utökat stöd och koordinera kontakter. Detta är särskilt viktigt för kommuner med begränsade resurser. Länsstyrelserna ska genom regionala resurscentrum skapa förutsättningar för informationsutbyte, erfarenhetsutbyte, gemensam utveckling och samordning mellan berörda verksamheter. Eftersom detta gäller för samtliga län, och då våra förslag därtill ger bättre förutsättningar för att regionala resurscentrum ska finnas i samtliga län, kommer också kommuner långt ifrån storstäder, som sällan har etablerade samverkansformer, att gynnas särskilt. I detta hänseende kan även förslaget om ett utökat stöd till civilsamhället komma att avlasta kommuner eftersom civilsamhället kan bidra med stöd och kunskap för personal i förskolan, skolan och fritidshemmet, se avsnitt 12.11. Detta kan komma att särskilt gynna resurssvaga kommuner då civilsamhället kan komplettera offentlig verksamhet genom exempelvis stöd till utsatta.

De bedömningar som gjorts ovan för kommuner gäller även för regioner.

Särskilt om den kommunala självstyrelsen

Våra förslag innebär inte ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsen är en grundlagsfäst del av Sveriges demokratiska system och innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner. Förslagen berör inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och kommuner. Sammantaget motsvarar de bestämmelser vi föreslår kommunernas skyldigheter enligt nuvarande lagstiftning. Flera av förslagen bygger också på frivillighet. Inte heller genom övriga förslag förekommer det några inskränkningar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer.

Vad som anförts ovan gällande förslagen i relation till den kommunala självstyrelsen gäller även för regioner.

12.10 Konsekvenser för personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet

De förslag som lämnas stärker i sin helhet de som arbetar inom förskolan, skolan och fritidshemmet. Störst påverkan får förslagen för rektorer, lärare, förskollärare och de yrkesgrupper som arbetar inom elevhälsan – särskilt skolsköterskor och kuratorer. Av kartläggningen framgår att det finns en generell kunskapsbrist om hedersrelaterat våld och förtryck bland personal i förskolan, skolan och fritidshemmet. Därtill upplevs hedersrelaterat våld och förtryck som ett komplext och svårbedömt område inom vilket personal ofta känner osäkerhet. Flera av de förslag vi lämnar syftar till att åstadkomma en generell kunskapshöjning bland personal i förskolan, skolan och fritidshemmet så att barn och elever i utsatthet erhåller det stöd de behöver och har rätt till. Förslagen syftar också till att minska osäkerheten bland personal.

Att skollagen justeras genom förtydligandet om att kränkande behandling kan ha samband med heder får antas ha en generellt positiv effekt för samtliga anställda. Förtydliganden och tillhörande krav på ställningstagande gällande behov av åtgärder kommer sannolikt innebära att en större andel anställda inom förskolan, skolan och fritidshemmet kommer att arbeta i verksamheter som har handlingsplaner och rutiner mot kränkande behandling som har samband med heder. Sådana kan ge stöd och vägledning vid osäkerhet.

Läraryrket har ett särskilt ansvar för barns och elevers trygghet, utveckling och välbefinnande. Förslagen om införande av nya examensmål för förskollärar-, grundlärar-, ämneslärar- och yrkeslärarexamen syftar till att säkerställa att de som erhåller en sådan examen fått ta del av undervisning specifikt om hedersrelaterat våld och förtryck. Detta kommer i praktiken medföra att en större andel lärarbehöriga som arbetar i förskolan, skolan och fritidshemmet kommer att ha adekvat kunskap och kompetens för att kunna upptäcka och agera då barn och elever är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Detta bedöms minska uppfattningen att området är komplext och minska osäkerheten.

Det ska också påpekas att vi föreslår att Skolverket och Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) ska följa och vid behov föreslå åtgärder i syfte att säkerställa tillräcklig kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck i utbildningarna som ges inom gymnasieskolan och

den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå och i yrkeshögskoleutbildningarna. Detta bedöms medföra en mer kunskapsbaserad utveckling av undervisningen om hedersrelaterat våld och förtryck för de som studerar på program eller andra typer av utbildningar som leder till arbete med barn och unga. På så sätt kan även andra personalkategorier än lärare, förskollärare och elevhälsa få utökade kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck. Detta är särskilt positivt eftersom det av vår kartläggning framgått att särskilt resurspersoner ofta har en nära kontakt med elever och vårdnadshavare och därför också kan antas spela en viktig roll i att bland annat motverka hedersrelaterat våld och förtryck genom dialog.

De personalgrupper i elevhälsan som arbetar i den medicinska delen omfattas i dagsläget av ett examensmål rörande våld i nära relationer, vilket inkluderar hedersrelaterat våld och förtryck. Denna personalgrupp har också en viktig roll i att uppmärksamma och identifiera tecken på hedersrelaterat våld och förtryck. Samtidigt som vår kartläggning ger stöd för att personal som arbetar med elevhälsan har relativt goda kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck och även i större utsträckning än andra yrkesgrupper uppmärksammar tecken på detsamma, upplever många att de inte har tillräckliga verktyg för att stötta utsatta elever. Det framgår vidare av både tidigare studier och vår kartläggning att det finns personal som arbetar med elevhälsa som upplever svårigheter vid samverkan och ser sekretess som hinder i detta avseende. De förslag vi lämnar för elevhälsan, om förskole- och skolsociala team, SIP och uppgifts- respektive anmälningsskyldigheten är särskilt tänkta att avhjälpa detta. Med ett förtydligande av elevhälsans uppdrag kan personal också ställa tydligare krav gentemot arbetsgivare om att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att elevhälsan kan uppfylla sitt uppdrag. Det ger också ett uttryckligare stöd för personal som arbetar inom elevhälsan att de ska lyfta sin oro vidare i verksamheten för bedömning. Därtill stärker förslagen om förskole- och skolsociala team och SIP möjligheterna till samverkan mellan skolan, socialtjänsten och andra aktörer, vilket kommer ge ytterligare stöd till personal som arbetar med elevhälsa.

Förslaget om stödmaterial om uppgiftsskyldigheten och anmälningsskyldigheten kommer också kunna bidra med ytterligare stöd i detta avseende. Detta är visserligen generellt gällande för all personal som arbetar inom förskolan, skolan och fritidshemmet men kommer sannolikt få mest genomslag på elevhälsans arbete, då denna yrkes-

grupp till stor del är den som deltar i samverkan med exempelvis socialtjänsten.

I sammanhanget bör det återigen påtalas att de förslag som lämnas rörande elevhälsan är förtydliganden av redan existerande uppgifter. Det är således inga nya arbetsmoment som tillförs elevhälsan. Snarare ger förslagen personal som arbetar med elevhälsa ökad tydlighet och därigenom bättre förutsättningar att bedriva sitt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Att förskolans läroplan kompletteras med skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck bedöms ytterligare bidra till att personal ges bättre förutsättningar att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Vidare kan det medföra att förskolans viktiga roll i att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck i ett tidigt skede förtydligas och att området uppmärksammas. Detta kan även ge incitament att prioritera utbildning och fortbildning av förskolepersonal. Genom att skrivningarna kompletteras kommer det också klart framgå att hedersrelaterat våld och förtryck strider mot förskolans värdegrund. Detta ger tydligt stöd för rektorer och andra personalgrupper att agera mot personal inom förskolan som upprätthåller hedersnormer. Det ska dock understrykas att förslaget enbart är ett förtydligande av redan existerande ansvar för förskolan.

Kompletteringarna i förskolans läroplan kan också verka i synergi med förtydligandet av uppgiftsskyldigheten om att personal i förskolan ska dela uppgifter rörande hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. I händelse av tidig upptäckt av att ett barn utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck kan personal i förskolan i större utsträckning komma att dela information om barnets situation till den nya verksamheten.

Även det förslag som lämnas gällande införande av ett demokrativillkor vid lämplighetsprövningen av enskilda som ansöker om att bedriva pedagogisk omsorg kan få positiva konsekvenser. Villkoret kan medföra att personal i lägre utsträckning arbetar i verksamheter där det förkommer våld och hot, diskriminering eller motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Även förslaget om att länsstyrelserna genom regionala resurscentrum ska stärka samverkan och förslaget om ett ökat och riktat stöd till civilsamhället för verksamhet mot hedersrelaterat våld och förtryck kommer att kunna ge stöd till personal i förskolan, skolan

och fritidshemmet. Länsstyrelserna kan genom att stödja regionala resurscentrum, skolväsendet och övriga aktörer, ge yrkesverksamma som möter personer i utsatthet ett praktiknära stöd och en plats de kan vända sig till för kunskap, handledning och rådgivning gällande hedersrelaterat våld och förtryck. Att regionala resurscentrum ska finnas i samtliga län ökar likvärdigheten vad gäller personals tillgång till stöd. Även förslaget om ett ökat och riktat stöd till civilsamhällesorganisationer som arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck väntas ge liknande effekter. Detta eftersom personal kan vända sig till civilsamhällesorganisationer för samarbete, information och stöd. Förslagen förväntas också leda till att personal i större utsträckning än i dag kommer ha ett adekvat riskmedvetande och en trygghet att vidta rätt åtgärder vid rätt tillfället för utsatta barn och elever. I sammanhanget ska påpekas att förslaget om regionala resurscentrum också ska bidra till att tillgängliggöra stödmaterial för personal inom skolväsendet.

Avslutningsvis menar vi att våra förslag samlat medför en ökad trygghet och kunskap bland personal och att det därför får antas att de i större utsträckning kommer föra en dialog med vårdnadshavare i syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Närmare om hur våra förslag och bedömningar samverkar med rektors ansvar

Huvudmännen har ett övergripande ansvar för utvecklingsarbetet i de respektive verksamheterna och är ytterst ansvarig för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i bland annat skollagen.[16] Rektorn har enligt skollagen dock det övergripande ansvaret för ledningen och samordningen av verksamheten vid skolenheten. Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och får fördela ansvar inom verksamheten, men har även vid delegering kvar det övergripande ansvaret för verksamheten.[17] Det betyder i praktiken att rektorerna har mycket stor inverkan på hur arbetet bedrivs i förskolor, skolor och fritidshem, inklusive förändrings- och utvecklingsarbete. Rektors ansvar är samtidigt reglerad på så sätt att denna ska uppfylla

[16] Skolverket (2026). *Så fungerar ansvaret för skolan.* https://www.skolverket.se/om-skolverket/det-har-gor-skolverket/sveriges-skolmyndigheter/sa-fungerar-ansvaret-for-skolan. (Hämtat 2026-06-25.)
[17] 2 kap. 9 och 10 §§ skollagen (2010:800).

vissa skyldigheter, se avsnitt 3.5.2. Skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck finns sedan 2022 i de inledande avsnitten i läroplanerna för flera skolformer. Från och med höstterminen 2028 kommer dessa dock efter beslut av riksdagen att strykas ur de inledande delarna av läroplanerna och frågorna i stället behandlas i kursplanerna.[18] Enligt vår bedömning kan detta innebära såväl fördelar som nackdelar för hur skolor hanterar frågan om hedersrelaterat våld och förtryck. Att kunskapsämnet behandlas i kursplaner kan innebära att kvaliteten på undervisningen om hedersrelaterat våld och förtryck höjs. Samtidigt riskerar strykningarna i de inledande delarna om att hedersrelaterat våld och förtryck ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser och att rektor ansvarar för att hedersrelaterat våld och förtryck behandlas återkommande i utbildningen få negativa konsekvenser. För att arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck ska få genomslag i hela verksamheten, är rektors ansvar av stor betydelse. Vi ser att strykningarna kan medföra en ökad risk för att området hedersrelaterat våld och förtryck inte kommer behandlas ur ett helhetsperspektiv och med ett tydligt ansvarsutpekande. Eftersom våra förslag innebär förtydligande av ansvar för till exempel elevhälsa och regionala resurscentrum skulle detta i kombination med strykningar av rektors ansvar kunna tolkas som en förskjutning av ansvar från rektor till dessa funktioner. Vi vill därför betona att rektor även fortsättningsvis har det övergripande ansvaret för verksamheten, inklusive arbetet med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Strykningarna om att hedersrelaterat våld och förtryck ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser riskerar leda till att verksamheten inte bemöter hedersnormer och inte heller vidtar nödvändiga åtgärder. Vi vill därför framhålla vikten av att strykningarna i de inledande delarna av läroplanerna framgent följs upp och utvärderas. Vid behov måste det finnas utrymme att åtgärda eventuella brister eller omvärdera de beslut som fattats i syfte att säkerställa att förskolan, skolan och fritidshemmets arbete med att motverka hedersrelaterat våld och förtryck stärks i sin helhet.

Frågan aktualiseras också med anledning av att vi föreslår att förskolans läroplan tillfogas skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck. För ett längre resonemang om konsekvenserna av att frågorna införs i förskolans läroplan samtidigt som de stryks i de inledande

[18] Prop. 2025/26:194 *Nya läroplaner – för en stark kunskapsskola.*

delarna av skolans läroplan, se avsnitt 10.2. Samlat kan dock sägas att det faktum att frågorna lyfts redan i förskolan bedöms vara positivt. Särskilt som det inte finns som alternativ att låta frågorna hanteras i kursplaner i förskolan, då sådana saknas. Utöver ett visst signalvärde kan införandet medföra att förskolornas ansvar förtydligas.

12.11 Konsekvenserna för civilsamhället

Vi bedömer att våra förslag kommer leda till positiva konsekvenser för civilsamhället.

Civilsamhället kan spela en avgörande roll för barn och unga utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Genom vårt förslag om ett ökat och riktat stöd till civilsamhället för sådana verksamheter som arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck ges civilsamhällesorganisationer ökade möjligheter att stödja utsatta barn och elever. Detta är särskilt viktigt eftersom civilsamhällesorganisationer i dag, delvis på grund av otillräcklig finansiering, ofta har svårt att bedriva arbete tillsammans med förskolor, skolor och fritidshem mot hedersrelaterat våld och förtryck. Genom att stödet utökas förbättras också förutsättningarna för civilsamhällesorganisationer att söka stöd för mer kontinuerligt och långsiktigt arbete. En sådan kontinuitet kan förbättra samverkan med förskolan, skolan och fritidshemmet och ge möjlighet för personal i sådana verksamheter att ta del av exempelvis återkommande fortbildning om hedersrelaterat våld och förtryck. Ett utökat och riktat stöd till civilsamhället ökar också sannolikheten för att civilsamhället, utan att ta över ansvaret, kan komplettera eventuella strukturella brister vad gäller arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet, exempelvis i glesbygd eller i socioekonomiskt tyngda kommuner.

Genom att föreslå att stödet både riktas och utökas riskerar inte andra civilsamhällesorganisationer eller verksamhetsområden att påverkas negativt.

12.12 De ekonomiska konsekvenserna för staten, statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer

Våra förslag får ekonomiska konsekvenser för främst staten genom ökade kostnader för statsbidrag. Staten får också ökade kostnader för förslagens påverkan på Skolinspektionen, Skolverket, Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna, Myndigheten för yrkeshögskolan och Universitetskanslersämbetet. Förslagen kan också komma att medföra administrativa konsekvenser för kommunerna. De ekonomiska och administrativa konsekvenserna redovisas nedan för staten avseende statsbidragen och därefter under respektive berörd myndighet. De uppskattningar som lämnas har utgått från respektive myndighets underlag. I de fall en myndighet valt att avstå från att inkomma med underlag anges detta särskilt.

Statsbidrag

Bedömning

Staten får ökade kostnader med anledning av förslaget om ett utvidgat och fördjupat uppdrag avseende förskole- och skolsociala team. Staten får också ökade kostnader för förslaget om ett utökat statsbidrag till civilsamhället.

Tidigare satsningar på skolsociala team har varit översökta och anslagen har inte räckt till alla sökande. Detta är en av anledningarna till att regeringen har förstärkt anslagen för skolsociala team till cirka 400 miljoner kronor per år från och med 2026, till och med 2028.[19] Av vårt förslag följer att huvudmän för fler skolformer kommer att kunna söka statsbidrag för skolsociala team. Det gäller bland annat huvudmän för förskolan, som kommer att kunna ansöka om bidrag för förskolesociala team. Därtill kommer huvudmän för de aktuella skolformerna att kunna söka bidrag särskilt i syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Att huvudmän för fler skolformer kan söka bidrag och att bidraget tidigare varit översökt, talar för att före-

[19] Skolverket (2026). *Samverkan mellan skola och socialtjänst – att arbeta med skolsociala team.* https://www.skolverket.se/larande-och-trygghet/elevhalsa-och-stodinsatser/framja-narvaro-och-forebygga-franvaro/samverkan-mellan-skola-och-socialtjanst---att-arbeta-med-skolsociala-team. (Hämtat 2026-02-26).

slå en ökning av anslagen för förskole- och skolsociala team. Samtidigt konstaterar vi att regeringen redan har dubblerat anslagen mellan 2026 och 2028. Vi bedömer därför att den föreslagna utvidgningen kan finansieras genom dessa medel år 2028.[20] Vi konstaterar att Skolverket och Socialstyrelsen den 19 december 2025 fick i uppdrag att fortsatt stödja, kartlägga och följa upp satsningen på skolsociala team. Därtill utvidgades stödet till att omfatta anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan. Att Skolverket och Socialstyrelsen ska kartlägga och följa upp satsningen medför en möjlighet att justera anslagen för statsbidragets storlek i den händelse att bidraget fortsatt inte räcker till efter dess utvidgningar. Finansieringen ska även fortsättningsvis täcka kostnaderna för den omfattning av statsbidraget som redan gäller i dag. Därutöver ska den omfatta det förtydligade tillämpningsområdet och utvidgningen till fler skolformer. Förslag på finansiering för förskole- och skolsociala team i sin helhet lämnas i avsnitt 12.14. Det bör finnas en kapacitet för att, vid behov, utöka statsbidraget för förskole- och skolsociala team. Detta är inte minst viktigt för att möta efterfrågan i hela landet för att i största möjliga mån säkerställa en likvärdighet för alla barn och elever.

Förslaget rörande statsbidrag till civilsamhället innebär att bidraget ska utökas. Även detta medför kostnader för staten. Det är i dagsläget Jämställdhetsmyndigheten som beslutar om bidrag till civilsamhällsorganisationer som verkar våldsförebyggande. 2023–2024 mottog civilsamhällesorganisationer (ideella föreningar) knappt 52 miljoner kronor, vilket motsvarar 61 procent av de samlade bidragen om drygt 85 miljoner kronor. Av sex verksamhetsbidrag och 20 projektbidrag bidrog två av verksamhetsbidragen och 12 av projektbidragen till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Av utlysningen gällande bidrag 2025–2026 framgår att fler än tidigare avser fokusera på detta område samt att Jämställdhetsmyndigheten ska verka för än fler ansökningar som har hedersrelaterat våld och förtryck som fokus för verksamheten. Vid en jämförelse mellan bidragsåren 2023–2024 och 2025–2026 kan man dock se att trots att antalet ansökningar ökade var det färre civilsamhällesorganisationer som beviljades bidrag, en minskning från 18 till 12.21 Givet att stödet föreslås utökas är det därför rimligt att snarare se till 2023–2024 års samlade volymer till

[20] Det föreslagna datumet för ikraftträdande är 1 juli 2028, se kapitel 11.
[21] Jämställdhetsmyndigheten (2025). *Statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete. Sammanfattande redogörelse av beviljade projekt- och verksamhetsbidrag för bidragsår 2023–2024*, s. 28.

civilsamhällesorganisationer. En tredjedel av verksamhetsbidragen och 60 procent av projektbidragen kunde kopplas till hedersrelaterat våld och förtryck de aktuella åren. Detta motsvarar cirka 10 miljoner kronor respektive 12 miljoner kronor.22 Statsbidraget i fråga föreslås därför utökas till det dubbla framgent. Detta motsvarar totalt 44 miljoner kronor årligen. Förslag på hur detta kan finansieras lämnas i avsnitt 12.14.

Skolverket

Bedömning

Skolverket får ökade kostnader med anledning av våra förslag. De löpande kostnaderna uppskattas uppgå till sammanlagt 7 miljoner kronor.

Skolverket har ombetts inkomma med underlag till konsekvensanalysen men valt att avstå. De kostnader som nedan uppskattats bygger på Skolverkets årsredovisning för 2025 i vilken det framgår att driftkostnaden för en årsarbetskraft år 2025 uppgick till 1 823 000 kronor.[23] Därtill grundar sig uppskattningarna på kostnader som uppskattats i andra statliga utredningar rörande liknande uppdrag till Skolverket. De underlag som inkommit från övriga myndigheter har också använts i de uppskattningar som gjorts.

Ökade kostnader med anledning av förskole- och skolsociala team

Förslaget om att utvidga statsbidraget till dels att omfatta fler skolformer, dels i situationer där skolsvårigheter har samband med hedersrelaterat våld och förtryck bedöms medföra en ökning av antalet ansökningar om förskole- och skolsociala team. Detta medför ökade handläggningskostnader för Skolverket. Skolverket får också vissa kostnader för att informera om att förskolor och ytterligare skolformer omfattas av statsbidraget. Myndigheten får samtidigt antas kunna

[22] Beräkningar bygger på uppgifter från Jämställdhetsmyndighetens rapport *Statsbidrag för visst våldsförebyggande arbete 2023–2024* i vilken det framgår att summan för verksamhetsstöd uppgick till omkring 31 miljoner och summan för projektstöd uppgick till omkring 21 miljoner, se s. 11.
[23] Skolverket (2026). *Skolverkets årsredovisning 2025*, s. 76.

hålla nere vissa kostnader eftersom de redan i dag handlägger ansökningar enligt statsbidraget. Kostnaderna uppskattas därför uppgå till 5 miljoner kronor årligen.

Skolverket föreslås också, tillsammans med Socialstyrelsen, fortsätta att stödja, kartlägga och följa upp satsningen på skolsociala team och förskolesociala team. Även detta förslag medför kostnader för främst personal. De uppskattade kostnaderna för detta uppgår till 2 miljoner kronor årligen. I detta ingår det utredningsarbete som kan komma att uppstå med anledning av att bidraget föreslås utvidgas till att även omfatta förskolan.

Förändringar i förskolans läroplan

Vi föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram stödmaterial och redovisa vilka insatser som gjorts för att möjliggöra implementeringen av de nya skrivningarna i förskolans läroplan. Uppdraget får anses ligga inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet. Därför lämnas inte några uppskattningar på kostnader i denna del.

Uppdraget om att komplettera befintligt stödmaterial om kränkande behandling

Vi föreslår att Skolverket ges i uppdrag att komplettera befintliga stödmaterial om kränkande behandling med sådan behandling som har samband med heder. Arbetet bedöms dock bli begränsat med anledning av att myndigheten redan i dag tillhandahåller stödmaterial om både arbetet mot kränkande behandling och mot hedersrelaterat våld och förtryck. Kostnaderna för detta uppdrag uppskattas motsvara cirka en halv årsarbetskraft och uppgå till knappt 1 miljon kronor.

Införandet av examensmål på skolans område och uppdraget att följa behovet av ytterligare reglering

Förslaget om att Skolverket ges i uppdrag att följa arbetet med hur kunskap om mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, tillämpas i utbildningen inom gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

kommer innebära ett analys- och uppföljningsuppdrag där konsekvenserna huvudsakligen består av administrativa och personella kostnader. Utrednings- och analysarbete bedöms motsvara en årsarbetskraft under ett år. Uppskattningen utgår från att inga ytterligare åtgärder vidtas. Skolverkets kostnader för uppdraget på kort sikt uppskattas därför till omkring 1,8 miljoner kronor.

Uppföljning av elevhälsans arbete

Vi föreslår att Skolverket tillsammans med Socialstyrelsen ska ges i uppdrag att följa upp elevhälsans arbete, se avsnitt 7.4. Myndigheten kommer därför lägga resurser på att analysera och vidta nödvändiga åtgärder gällande elevhälsans arbete. Kostnaderna för de delar av detta arbete som rör specifikt vårt förslag uppskattas uppgå till 3 miljoner kronor.

Uppdraget att ta fram stödmaterial om uppgifts- och anmälningsskyldigheten

Uppgiften att Skolverket ska ta fram stödmaterial anpassat till förskolan, skolan och fritidshemmet om tillämpningen av uppgiftsskyldigheten och anmälningsskyldigheten kommer medför vissa personalkostnader. Uppskattningsvis kommer en årsarbetskraft krävas under ett år till en kostnad på omkring 1,8 miljoner kronor.

Förslaget om ett uppdrag att analysera och ge förslag på statsbidrag för särskild förstelärare

Att Skolverket föreslås ges i uppdrag att analysera och ge förslag på ett statsbidrag för särskild förstelärare inom sexualitet, samtycke och relationer och hedersrelaterat våld och förtryck kommer medföra administrativa och personella kostnader. Detta bör kunna hanteras inom ramen för ett avgränsat utrednings- och analysarbete motsvarande två årsarbetskrafter under ett år. Denna uppskattning utgår från att inga ytterligare åtgärder vidtas. Skolverkets kostnader för uppdraget uppskattas till drygt 3,6 miljoner kronor.

De samlade uppskattade kostnaderna för Skolverket med anledning av våra förslag

Skolverket föreslås få flera uppdrag. Summan av ovanstående uppskattningar uppgår till omkring 18 miljoner kronor. Vi kan samtidigt konstatera att Skolverket i dag har flertalet likartade uppdrag. Utöver de som lyfts ovan har myndigheten i uppdrag att stärka det systematiska arbetet med, och stödja implementering av, kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck i skolväsendet.[24] Därtill har Skolverket i uppdrag att arbeta för att förebygga, upptäcka och åtgärda mäns våld mot kvinnor, inklusive våld i ungas relationer och hedersrelaterat våld och förtryck.[25] Det får därför antas att Skolverket kommer att kunna få vissa synergieffekter genom att flera uppdrag samlas hos myndigheten. Med anledning av detta uppskattas de sammantagna kostnaderna för Skolverket uppgå till 7 miljoner årligen och 8 miljoner i engångsinsatser.

Skolinspektionen

Bedömning

Skolinspektionen får ökade kostnader med anledning av våra förslag. De löpande kostnaderna uppskattas till drygt 1,3 miljoner.

Skolinspektionen har, i de delar av konsekvensanalysen som avser uppskattning av kostnaderna för förslagen, uppgett att de i det aktuella skedet inte haft möjlighet att lämna kostnadsberäkningar. De kostnader som nedan uppskattats bygger på Skolinspektionens årsredovisning från 2025 i vilken det framgår att driftkostnaden för en årsarbetskraft år 2025 uppgick till 1 321 000 kronor.[26] De utgår vidare från att den genomsnittliga kostnaden för en kvalitetsgranskning som avslutades med en publicerad rapport år 2025 var 7,7 miljoner kronor.[27] Därtill grundar sig uppskattningarna på kostnader som uppskattats i andra statliga utredningar rörande liknande uppdrag till Skolinspektionen.

[24] Arbetsmarknadsdepartementet. Dnr A2026/00371.
[25] Skolverket (2025). *Stärkt systematiskt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck,* s. 5.
[26] Skolinspektionen (2026). *Årsredovisning 2025*, s. 78.
[27] Ibid. s. 39.

Ändringar i förskolans läroplan kan påverka Skolinspektionens möjligheter till tillsyn

Skolinspektionen ansvarar för tillsynen av kommunala förskolor och kommunerna för tillsynen för fristående förskolor. Skolinspektionen ska i huvudsak bedriva den löpande tillsynen på huvudmannanivå. Att förskolans läroplan kompletteras med en skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck skulle kunna innebära ett sådant uttryckligt författningsstöd som ger Skolinspektionen utökade möjligheter att bedriva tillsyn på området. Förslaget kommer medföra vissa ökade kostnader för personal för tillsynsinsatser. Givet att Skolinspektionen redan i dag har i uppdrag att förstärka sin tillsyn[28] får det antas att myndigheten till viss del inom detta uppdrag kan lägga grunden för myndighetens arbete med att utveckla även tillsynsarbetet mot förskolorna. Samtidigt har Skolinspektionen under de senaste fem åren bedrivit begränsad tillsyn av förskolor.[29] Det är därför svårt att uppskatta kostnaderna av förslaget. Det får dock antas att Skolinspektionen åtminstone kan komma att få kostnader motsvarande en årsarbetskraft till en kostnad av omkring 1,3 miljoner kronor årligen.

Förslaget om att komplettera stödmaterial för pedagogisk omsorg

Skolinspektionen föreslås ges i uppdrag att komplettera befintligt stödmaterial för kommunernas ägar- och ledningsprövning. Skolinspektionen tog fram liknande material under 2022 vilket myndigheten kan utgå från. Därför bedöms förslaget medföra endast begränsade ekonomiska och administrativa konsekvenser för Skolinspektionen. Dessa uppskattas uppgå till 0,5 miljoner kronor under ett år.

[28] Skolinspektionen (2026). *Förstärkt tillsyn och verksamhetsutveckling.* https://www.skolinspektionen.se/aktuellt/pagaende-granskningar/pagaende-regeringsuppdrag/forstarkt-tillsyn-och-verksamhetsutveckling/. (Hämtat 2026-06-02.)
[29] Riksrevisionen (2026). *Otillräckligt arbete för likvärdighet i förskolan.* https://www.riksrevisionen.se/nyhetsarkiv/nyhetsarkiv/2025-05-27-otillrackligt-arbete-for-likvardighet-i-forskolan.html. (Hämtat 2026-06-02.)

Förtydligande i skollagen om att kränkande behandling kan ha samband med heder

Skolinspektionen har redan i dag ett uppdrag att förstärka sin tillsyn av skolor som har en särskild riskbild avseende hedersrelaterat våld och förtryck, och då sträva efter att tillsynen sker genom oanmälda besök. Att de i sin tillsyn även kan bedöma i vilka förskolor och skolor som det kan finnas ett behov av åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder uppskattas därmed medföra endast begränsade kostnader för Skolinspektionen, inklusive Barn- och elevombudet. Dessa kostnader utgörs i huvudsak av att myndigheten ser över arbetssätt och bedömningsgrunder. Att löpande se över arbetssätt och bedömningsgrunder ingår i myndighetens ordinarie arbete och konsekvenserna av förslaget i denna del anses därför rymmas inom myndighetens nuvarande kostnader. Vi lämnar därför inte någon uppskattning av kostnaderna i denna del.

Förslaget som medför en uppgiftsskyldighet kan medföra mindre kostnader för Skolinspektionen

I avsnitt 10.4 lämnas förslag om att Skolinspektionen ska informera kommunerna om olika sanktionsbeslut och vice versa. Vissa kostnader kan därför tillkomma för Skolinspektionen för ökad administration och för justeringar i it-lösningar samt vid utarbetandet av rutiner. Skolinspektionen informerar redan i dag i regel kommunerna om exempelvis återkallelsebeslut. Eventuellt tillkommande informationsutbyte får därför anses ligga inom myndighetens uppdrag. Därtill bedöms det ingå i myndighetens ordinarie arbete att uppdatera it-lösningar och utarbeta rutiner. Vi lämnar därför inte någon uppskattning av kostnader i denna del.

Förslaget om uppgiftsskyldigheten och anmälningsskyldigheten

Förslaget att Skolinspektionen ska kvalitetsgranska förskolans, skolans och fritidshemmets rutiner gällande tillämpningen av uppgiftsskyldigheten och av anmälningsskyldigheten kommer att medföra personella kostnader. Av Skolinspektionens senaste årsredovisning framgår att en tematisk kvalitetsgranskning kostade omkring 7,7 mil-

joner kronor år 2025. Motsvarande siffra för år 2024 var 6,4 miljoner kronor. Kostnaden för myndigheten med anledning av utredningens förslag uppskattas därför till 7 miljoner kronor.

Jämställdhetsmyndigheten

Bedömning

Jämställdhetsmyndigheten får ökade kostnader med anledning av våra förslag. De löpande kostnaderna uppskattas till 0,5 miljoner kronor.

Jämställdhetsmyndigheten får vissa kostnader med anledning av förslaget om att så snart som möjligt särskilt prioritera stöd till civilsamhällets samverkan med skolväsendet i syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Detta då förslaget innebär att bidraget ska utökas vilket betyder att ytterligare resurser för att hantera ansökningarna kan komma att behövas. Jämställdhetsmyndigheten har uppgett att de tillkommande kostnaderna kan hanteras inom rådande strukturer. Därför lämnas ingen uppskattning i denna del. Myndigheten får också ökade kostnader med anledning av förslaget om att följa upp utredningens förslag gällande länsstyrelsernas arbete med regionala resurscentrum. Dessa kostnader har av Jämställdhetsmyndigheten uppskattats ta omkring en halv årsarbetskraft i anspråk till en kostnad på omkring en 0,5 miljoner kronor under ett år. Uppföljningen bör dock ske under en längre period. De löpande kostnaderna för uppföljningen vid Jämställdhetsmyndighetens uppskattas därför uppgå till 0,5 miljoner kronor.

Socialstyrelsen

Bedömning

Socialstyrelsen får ökade kostnader med anledning av våra förslag. De löpande kostnaderna uppskattas till 2 miljoner kronor.

Socialstyrelsen tillsammans med Skolverket ges i uppdrag att följa upp elevhälsans arbete, se avsnitt 7.4. Socialstyrelsen kommer därför avsätta resurser för att analysera och vidta nödvändiga åtgärder gällande elevhälsans arbete. De tillhörande kostnaderna uppskattas uppgå till 3 miljoner kronor.

Socialstyrelsen föreslås också, tillsammans med Skolverket, fortsätta att stödja, kartlägga och följa upp satsningen på skolsociala team. De uppskattade ökade kostnaderna för detta uppgår till 2 miljoner kronor årligen. I detta ingår det utredningsarbete som kan tillkomma med anledning av att bidraget föreslås utvidgas till att även omfatta förskolan.

Myndigheten för yrkeshögskolan

Bedömning

Myndigheten för yrkeshögskolan får vissa ökade kostnader med anledning våra förslag.

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) ges i uppdrag att följa behov av ytterligare reglering av gymnasiala utbildningar och yrkeshögskoleutbildningar. På samma sätt som för Skolverket bedöms vårt förslag endast få mindre ekonomiska konsekvenser för myndigheten. Förslaget bedöms kunna hanteras av MYH inom ramen för ett avgränsat utrednings- och analysarbete. MYH har uppskattat att uppdraget på kort sikt motsvarar cirka en årsarbetskraft. MYH framhåller att det först efter analysen går att bedöma vilka åtgärder som är ändamålsenliga för yrkeshögskolans utveckling. Baserat på MYH:s underlag är vår uppskattning att MYH får kostnader för uppdraget under ett år om knappt 1,3 miljoner kronor. Uppskattningen utgår från driftkostnaden för en årsarbetskraft år 2025 och från att inga ytterligare åtgärder vidtas.[30]

[30] Myndigheten för yrkeshögskolan (2026). *Årsredovisning 2025*, s. 128.

Länsstyrelserna

Bedömning

Länsstyrelserna får ökade kostnader med anledning av våra förslag. De löpande kostnaderna uppskattas uppgå till 35 miljoner kronor.

Enligt vårt förslag ska länsstyrelserna främja samverkan mellan bland annat regionala resurscentrum och skolväsendet. Länsstyrelserna har redan i dag ett uppdrag att utveckla regionala resurscentrum. Med anledning av vårt förslag kommer länsstyrelserna att få ökade kostnader för bland annat personal och tillhörande administration. Länsstyrelsen Östergötland har uppgett att de anslag som länsstyrelserna i dag har för arbetet med att utveckla regionala resurscentrum motsvarar en halv årsarbetskraft men att det med anledning av vårt förslag kommer att behövas minst en årsarbetskraft per länsstyrelse. Kostnaderna för länsstyrelsernas arbete med att utveckla och förvalta regionala resurscentrum i hela landet uppskattas därför uppgå till 15 miljoner kronor årligen.[31] Länsstyrelsen Östergötland har uppskattat att arbetet i varje enskilt regionalt resurscentrum kommer att kräva en till två heltidstjänster. Vi konstaterar att det för närvarande finns regionala resurscentrum i 11 län. Det är rimligt att anta att det i redan uppbyggd verksamhet kommer att finnas ett mindre behov av ytterligare personal och att det finns positiva synergieffekter att hämta från det arbetet som länsstyrelserna redan i dag bedriver för att motverka mäns våld mot kvinnor, vilket årligen finansieras med 100 miljoner kronor.[32] Vi uppskattar därför att de ökade kostnaderna för arbete relaterat till regionala resurscentrum kommer uppgå till cirka 20 miljoner kronor årligen. Detta motsvarar ungefär en årsarbetskraft per län som i dag saknar ett regionalt resurscentrum, och en halv årsarbetskraft per län som redan i dag har ett regionalt resurscentrum.

[31] Denna kostnad avser endast de tillkommande kostnader som uppskattas med anledning av våra förslag.
[32] Se bland annat förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor och Budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1).

Universitetskanslersämbetet

Bedömning

Universitetskanslersämbetet får ökade kostnader med anledning av förslaget om införandet av examensmål.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) föreslås förbereda införandet av nya examensmål vilket medför ökade kostnader för myndigheten. UKÄ har valt att inte inkomma med ett underlag för uppskattade kostnader med anledning av förslaget. Av tidigare utredningar framgår att liknande uppdrag föreslagits rymmas inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet.[33] Mot denna bakgrund lämnas inga vidare uppskattningar av de eventuella kostnader förslaget kan medföra för myndigheten.

12.12.1 Kommuner

Bedömning

Förslagen innebär i huvudsak förtydliganden av eller mindre justeringar i förhållande till kommunernas befintliga ansvar. Även om de i vissa delar kan medföra en viss påverkan bedöms de sammantaget bidra till ett mer effektivt och ändamålsenligt arbete för kommunerna.

Samtliga kommuner får antas hantera fler orosanmälningar

De förslag vi lämnar bedöms bland annat medföra att fler barn och unga som lever med hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll uppmärksammas av personal i förskolan, skolan och fritidshemmet. Detta bedöms medföra att antalet orosanmälningar ökar. Kommunernas socialförvaltningar har dock redan i dag i uppgift att omhänderta orosanmälningar och den eventuella tillströmningen av ärenden bedöms därför kunna hanteras inom ordinarie verksamhet. Det kan påpekas i sammanhanget att personal i förskolan,

[33] Se exempelvis SOU 2022:35, *Tryggare i vårdyrket – En översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska*, s. 181.

skolan och fritidshemmet i dagsläget omfattas av anmälningsskyldighet och att våra förslag i sak inte ändrar nuvarande regleringar.

Kommunerna ges bättre förutsättningar för tillsyn

Kommunerna ansvarar för tillsynen av fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och vissa fritidshem. Att förskolans läroplan kompletteras med en skrivning om hedersrelaterat våld och förtryck skulle kunna innebära ett sådant uttryckligt författningsstöd som ger kommuner förbättrade möjligheter att bedriva tillsyn på området. Genom förslaget om att kommuner får ingå kommunalförbund för att utöva tillsyn stärks också förutsättningarna för kommunerna att utöva en ändamålsenlig tillsyn av fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och vissa fritidshem. Förslagen medför att särskilt mindre resurssvaga kommuner, för vilka kostnader för tillsyn kan vara höga i relation till omfattningen, avlastas. Även förslaget om ett införande om demokrativillkor för enskilda som ansöker om att få bedriva pedagogisk omsorg stärker kommunernas möjligheter att förhindra oseriösa aktörer att bedriva verksamhet. Därigenom kan kommunerna på sikt spara medel genom att de inte behöver flytta barn och elever från olämpliga verksamheter.

Förslagen om kränkande behandling och pedagogisk omsorg medför ingen belastning för kommunerna

I avsnitt 12.9 diskuteras hur förslagen förhåller sig till kommunernas existerande arbete. I detta avsnitt konstateras också att de justeringar som sker inom ramarna för det arbete som redan bedrivs av kommunerna endast får försumbara konsekvenser för kommunerna.

Övriga förslag bygger i stort på frivillighet eller lämnas inom rådande strukturer och ansvarsområden

Flera av förslagen skulle kunna medföra ett visst ökat resursbehov för kommunerna, främst till följd av ökad samverkan, samordning och administration. Det handlar i huvudsak om de förslag som lämnas avseende elevhälsan, förskole- och skolsociala team, SIP och regio-

nala resurscentrum, för vilka kommunerna kan komma att uppbära kostnader för främst administration i samband med exempelvis samverkan.

Det ska i sammanhanget påpekas att förskole- och skolsociala team är en samverkansform som bygger på frivillighet. Även förslaget om regionala resurscentrum bygger för kommunernas del på frivillighet. Vidare är våra förslag om SIP i huvudsak ett förtydligande av hur den befintliga regleringen kan användas i situationer där barn och elever har behov av samordnade insatser från flera verksamheter. Förslaget innebär inte att nya insatser ska införas eller att nya verksamheter ska inrättas. Förslaget om elevhälsan ändrar inte heller i sak de skyldigheter som redan finns.

Förslagen kan på kort sikt medföra ett ökat inflöde av ärenden till socialtjänsten. Detta är dock främst en följd av att fler barn i utsatthet identifieras och får tillgång till det stöd de redan har rätt till.

Flera av våra förslag syftar till att öka tidiga och förebyggande insatser, ofta genom förbättrade samverkansstrukturer. Samlat bör våra förslag leda till att fler barn och unga som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck upptäcks i ett tidigt skede. Det kan även antas att barn och unga genom våra förslag ges adekvat och tidigt stöd. Genom förebyggande insatser och tidig upptäckt kan mer omfattande och kostsamma insatser senare i barn och ungas liv undvikas och kommuner därmed sänka sina kostnader.

Särskilt resurssvaga kommuner kan gynnas av våra förslag

De av våra förslag som rör länsstyrelsernas utveckling av regionala resurscentrum och ett utökad stöd till civilsamhället väntas få positiva effekter för särskilt resurssvaga kommuner och kommuner i glesbygd, se avsnitt 12.9.

12.12.2 Statens totala kostnader för utredningens förslag

Flera av de förslag som lämnas bygger på existerande strukturer och ansvarsområden eller på frivillighet. Några av de förslag vi lämnar medför dock kostnader för staten i form av statsbidrag och ökade kostnader för personal och administration vid myndigheter. De uppskattade kostnader som redovisas här har redogjorts för i 12.12. I de fall

kostnaderna har uppskattats vara mycket ringa eller bedömts ligga inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet redovisas de inte här.

De sammantagna löpande kostnaderna för utredningens förslag uppskattas till omkring 490 miljoner kronor från år 2029. I detta ingår statsbidrag till förskole- och skolsociala team, statsbidrag till civilsamhället och löpande kostnader för Skolinspektionen, Skolverket, Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten och länsstyrelserna. De totala kostnaderna, liksom de uppskattningar som lämnats ovan, har utgått från myndigheternas egna uppskattningar om inget annat angetts. Tabell 12.1 redogör för de uppskattade löpande kostnaderna med anledning av våra förslag. Eftersom förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2028 har kostnaderna för 2028 halverats för myndigheterna.

Tabell 12.1 Löpande kostnader för staten

I mnkr

	2028	2029	2030
Statsbidrag förskole- och skolsociala team	–	400	400
Statsbidrag till civilsamhället	44	44	44
Länsstyrelserna	17,5	35	35
Skolverket	3,5	7	7
Skolinspektionen	0,7	1,3	1,3
Socialstyrelsen	1	2	2
Jämställdhetsmyndigheten	0,3	0,5	0,5
Totalt	**67**	**489,8**	**489,8**

Anm.: I tabellen återges de första tre åren från det att utredningens förslag trätt i kraft. Kostnaden för statsbidrag för förskole- och skolsociala team avser de samlade kostnaderna, inklusive redan beslutade anslag, se det inledande avsnittet i 12.12.

Flera av våra förslag medför också engångskostnader eller kostnader som uppstår för myndigheter under en begränsad period. Dessa uppskattas sammantaget uppgå till knappt 17 miljoner kronor.[34] Vid vilken exakt tidpunkt som kostnaderna belastar myndigheterna ankommer på regeringen att avgöra vid utformningen av de respektive uppdragen.

I avsnitt 12.14 lämnas förslag på finansiering. För flertalet av de tillkommande kostnaderna föreslås finansiering ske inom ram för respektive myndighet. Det ska dock påpekas att våra förslag syftar

[34] Denna summa bygger på att Skolverkets samlade engångskostnader uppgår till 8 miljoner, se aktuellt avsnitt för ett resonemang i dessa delar.

till att i synergi åstadkomma märkbara förbättringar i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. Vi vill i sammanhanget understryka att de effekter förslagen bedöms få för olika grupper bygger på att de genomförs i sin helhet.

12.13 Samhällsekonomiska konsekvenser

Bedömning

Förslagen kan få en positiv påverkan på samhällsekonomin. Förslagen är också kostnadseffektiva och samhällsekonomiskt motiverade.

Ett riktat fokus på hedersrelaterat våld och förtryck får inte skapa undanträngningseffekter i förskolan, skolan och fritidshemmet

Förslagen bedöms vara positiva för barn och unga, inklusive barn och unga med funktionsnedsättning och barn och unga som är hbtqi-personer. En del i detta är att barn och unga ges ökade förutsättningar för en god hälsa. Om fler barn och unga som lever i utsatthet uppmärksammas och ges rätt stöd är det också rimligt att anta att deras fysiska och psykiska hälsa förbättras. Detta gäller såväl barn och unga utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck som de som utsätts för annan negativ social kontroll. Förslagen bedöms också stärka andra barn i utsatthet, exempelvis barn som är utsatta för våld som inte har hedersmotiv eller som kan inordnas under begreppet negativ social kontroll. En förbättrad hälsa leder till bättre möjligheter till goda skolresultat. En av de allra främsta skyddsfaktorerna för barn och unga från utsatthet, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll, är utbildning. Genom utbildning ges barn och unga större chanser att utvecklas och själva fatta beslut om sina egna liv. Det finns också ett samband mellan utbildning och etablering på arbetsmarknaden.[35] Om fler barn och unga, genom ett stärkt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll, i större utsträckning kan tillgodogöra sig utbildning och därigenom ges möjlighet att senare etablera sig på arbetsmarknaden, kommer också fler individer att bidra till samhällets välstånd.[36] Med

[35] Se bland annat SOU 2025:113 *En förbättrad elevhälsa*, s. 394.
[36] SOU 2024:29 *Goda möjligheter till ökat välstånd*.

arbete följer också en minskad risk för utanförskap och beroende av samhällets stödfunktioner. Därtill medför en otillräcklig skolgång oftare att en individ dras in i kriminalitet.[37]

Det är därför avgörande att de förslag vi lämnar inte skapar undanträngningseffekter i förskolan, skolan och fritidshemmet. Vår kartläggning pekar på att flera yrkesgrupper som arbetar i förskolan, skolan och fritidshemmet lyfter tidsbrist som en bidragande orsak till att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck brister. Vi lämnar inga förslag på att ytterligare resurser avsätts i form av personalförstärkning. Samtidigt medför våra förslag en ambitionshöjning för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll i förskolan, skolan och fritidshemmet. Vi noterar att personal kan komma att uppleva en än större tidsbrist efter det att våra förslag trätt i kraft.[38] De kan komma att uppleva att arbetet med att upptäcka och agera på tecken på hedersrelaterat våld och förtryck tar mer tid i anspråk framgent. Det bör därför påpekas att majoriteten av våra förslag avser stärka personalens kunskaper, åstadkomma förbättringar vad gäller tillgången till adekvata rutiner och handlingsplaner och stärka samverkan med socialtjänsten generellt. Dessa förslag lämnas i stort inom rådande strukturer och ansvarsområden. Det är därför också vår uppfattning att förslagen har potential att också frigöra resurser. Detta då personal kan tänkas arbeta mer ändamålsenligt och att samverkan med bland annat socialtjänsten förenklas och effektiviseras. Att personal och huvudmän genom våra förslag kan få tillgång till stöd kan också öka kvaliteten på insatserna. Om civilsamhället och regionala resurscentrum därtill utvecklas enligt våra förslag kan förskolans, skolans och fritidshemmets arbetsbörda med anledning av hedersrelaterat våld och förtryck på sikt komma att minska.

Övriga samhällsekonomiska vinster genom utredningens förslag

Enligt Europeiska jämställdhetsinstitutet har kostnaderna för könsrelaterat våld mot kvinnor i Sverige uppskattats till cirka 6,6 miljarder euro (avser år 2019). Kostnaderna för könsrelaterat våld mot män uppskattas till cirka 1,8 miljarder euro.[39] Detta motsvarar i svenska

[37] Se bland annat SOU 2025:113 *En förbättrad elevhälsa*, s. 395.
[38] Se bland annat SOU 2025:113 *En förbättrad elevhälsa* för ett liknande resonemang.
[39] Nationellt centrum för kvinnofrid. (NCK). *Kostnader för mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer.*

kronor 71 816 382 000, respektive 19 586 286 000 kronor. Det går dock inte att utifrån dessa siffror uppskatta samhällets kostnader för specifikt hedersrelaterat våld och förtryck. Inte heller har det i övrigt varit möjligt att uppskatta de sammantagna kostnaderna av hedersrelaterat våld och förtryck bland barn och unga. Detta beror till viss del på svårigheterna i att kartlägga förekomsten men också på svårigheter i att kvantifiera kostnaderna för exempelvis depression och andra tillstånd som kan hänga samman med utsatthet.[40] Som påvisat i kapitel 4 förekommer dock brottsliga uttrycksformer av hedersrelaterat våld och förtryck vilka hanteras inom rättsväsendet. Även kostnader för statens arbete med bortförda barn och unga föreligger. Det finns också en koppling mellan barns utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck och risken för att dras in i eller söka sig till kriminella miljöer.[41] Bland annat kan lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga tillämpas för barn och unga som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.[42] Det finns också en koppling mellan utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck och att vårdas inom Statens institutionsstyrelse (SiS)[43]. Denna typ av insatser kan vara mycket kostnadsdrivande. Exempelvis är avgiften per vårddygn för en SiS-tjänst år 2026 11 750.[44] Det arbete som socialtjänsten och andra samhällsinstanser utför vid omhändertagande av barn och unga och för att utreda ärenden med koppling till hedersrelaterat våld och förtryck kan läggas till dessa samhällskostnader. Vidare tillkommer kostnader för hälso- och sjukvården för vård av våldsutsatta, inklusive könsstympade flickor och kvinnor. I dessa sammanhang ska inte minst kostnaderna för psykologiskt och annat psykosocialt stöd för såväl utsatta som förövare noteras. Som framhållits ovan är det svårt att uppskatta de sammanlagda kostnaderna för könsrelaterat våld. Detsamma gäller för brott i stort.[45]

[40] Nationellt centrum för kvinnofrid. (NCK). *Kostnader för mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer*.
[41] Barnombudsmannen (2026). *”I alla fall, det var normalt i min värld” – om barns och ungas våldsutsatthet och uppväxtvillkor, samt dess konsekvenser och samband med kriminalitet*, s. 29; Barnombudsmannen. (2025). *För varje minut som går och ingen gör något för att hjälpa barn, så blir det bara värre*, s. 10 och 15.
[42] SOU 2025:38 *Att omhänderta barn och unga*, s. 65.
[43] Barnombudsmannen. (2026). *”Det var som att leva i ett fängelse. Jag kunde knappt andas” – om hedersrelaterat våld och förtryck mot barn och unga, barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor.* Årsrapport 2026, s. 17.
[44] SiSFS 2025:1, s. 1.
[45] Se Brå. (2017). *Kostnader för brott. En litteraturöversikt över metoder, resultat och utmaningar i forskningen om kostnader för brott.*

Även de icke-ekonomiska konsekvenserna av hedersrelaterat våld och förtryck bör tas hänsyn till. Det förekommer till exempel att barn och unga beskriver levnadsformer som liknas vid att leva i ett fängelse.

Nollalternativet till de förslag som vi lämnar är inte ett acceptabelt alternativ. Inte heller de alternativa lösningar som diskuterats har bedömts som vare sig möjliga, önskvärda eller motiverade att genomföra sett till de omfattade kostnader de skulle medföra och de nödvändiga strukturella reformer de skulle kräva. De förslag och bedömningar som här lämnas görs så i huvudsak inom befintliga strukturer och system vilket håller nere kostnaderna för staten. De kostnader som faktiskt uppstår är motiverade sett till de behov som föreligger. Våra förslag och bedömningar är således kostnadseffektiva och samhällsekonomiskt motiverade.

Övriga delar av samhällsapparatens stöd till barn och unga utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck påverkar skolväsendets möjligheter

De förslag som vi lämnar utgår från att socialtjänsten fungerar och arbetar i enlighet med sitt uppdrag. Det bör dock påtalas att det av såväl intervjuer som av enkäten framkommit att personal inom skolväsendet ser brister i socialtjänstens arbete. Det som lyfts är dels brister i samverkan, dels kunskapsbrister hos socialtjänsten. Det framgår vidare att tilltron till socialtjänsten varierar och det finns exempel från såväl enkäten som från intervjuerna att barn och unga utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck inte får adekvat stöd av socialtjänsten. Att socialtjänstens arbete med hedersrelaterat våld och förtryck behöver stärkas genom bland annat utbildning och kompetensutveckling framhålls också av flertalet remissinstanser, däribland Barnombudsmannen och Socialstyrelsen med anledning av lagrådsremissen För barns rättigheter och trygghet – en ny lag om omhändertagande för vård av barn och unga. Om förtroendet för socialtjänsten är lågt bland personal inom skolväsendet kan detta påverka deras benägenhet att samverka och göra orosanmälningar. För att de förslag vi lämnar ska komma barn och elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck till godo krävs att personalens tillit till socialtjänsten förbättras. Det ligger emellertid utanför vårt uppdrag att titta närmare på denna fråga, utöver vad som lyfts fram i förhållande till samverkan.

De förslag som lämnas i betänkandet bör dock förstås i ett större sammanhang där barn och unga utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck måste ges det stöd och hjälp de behöver från samhällets samtliga institutioner. Genom en bred kunskapshöjning bland de som möter dessa barn och unga i samhället kan de identifierade bristerna avhjälpas. Vi konstaterar dock att det i närtid genomförs reformer på området och att en ny socialtjänstlag (2025:400) nyligen införts.

12.14 Finansiering av förslagen

Bedömning

Staten får ökade kostnader för statsbidrag. Staten får också ökade kostnader genom löpande kostnader för främst länsstyrelserna och Skolverket. Kostnaderna för statsbidrag och för länsstyrelserna föreslås finansieras. De övriga kostnader som uppskattas kan finansieras inom ram eller genom ökade anslag.

Statens ökade kostnader för statsbidrag

Staten får ökade kostnader för statsbidrag. De ökade kostnaderna för statsbidrag för förskola- och skolsociala team föreslås finansieras genom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. och utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, anslag 1:5 Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. De ökade kostnaderna för statsbidrag till civilsamhället föreslås finansieras genom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsinsatser.

Länsstyrelsernas ökade kostnader bör finansieras genom ökade medel

De löpande kostnaderna belastar länsstyrelsernas anslag. För att länsstyrelserna ska kunna säkerställa att samtliga län har ett bemannat regionalt resurscentrum som arbetar i enlighet med förslaget behöver de ökade kostnaderna finansieras. Detta föreslås ske genom antingen ökade anslag som belastar utgiftsområde 1, anslag 5:1 Länsstyrelserna

m.m. eller genom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet, anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsinsatser. Vilket av dessa alternativ som väljs ankommer på regeringen att avgöra efter sedvanliga prioriteringar i budgetprocessen.

Skolinspektionens och Skolverkets kostnader kan hanteras genom anslagsförstärkning eller genom omfördelning inom respektive ram

De löpande kostnaderna belastar Skolinspektionens och Skolverkets anslag. Även övriga uppkomna kostnader belastar myndigheternas anslag. De ökade kostnaderna för de föreslagna uppdragen till Skolinspektionen och Skolverket bedöms kunna genomföras genom omfördelning inom ramen för befintliga anslag alternativt att de respektive myndigheterna ges särskilda medel för dessa uppdrag. Vilka av dessa alternativ som väljs ankommer på regeringen att avgöra efter sedvanliga prioriteringar i budgetprocessen. Omfördelningar inom befintlig ram kan innebära att verksamhet som bedrivs hos respektive myndighet inte längre kommer kunna bedrivas på samma sätt som i dag. Alternativet är att respektive myndigheten, om möjligt, genom effektiviseringar frigör resurser för tillkommande uppgifter.

Jämställhetsmyndigheten får ökade kostnader vilka bör hanteras inom ram

De ökade kostnaderna för Jämställdhetsmyndigheten bör kunna hanteras genom omfördelning inom ramen för myndighetens befintliga anslag. I denna bedömning beaktas att myndigheten i närtid erhållit medel i samband med att den nyligen tagit över det nationella ansvaret för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Socialstyrelsen, Myndigheten för yrkeshögskolan och Universitetskanslersämbetets begränsade kostnader kan hanteras genom omfördelning inom respektive ram

Socialstyrelsen, Myndigheten för yrkeshögskolan och Universitetskanslersämbetet får begränsat ökade kostnader med anledning av våra förslag. Dessa bedöms därför kunna hanteras inom respektive myndighets ram.

12.15 Konsekvenser för jämställdheten mellan flickor och pojkar, respektive kvinnor och män

Våra förslag förväntas bidra till bättre förutsättningar att uppnå jämställdhet mellan flickor och pojkar, respektive kvinnor och män. Hedersrelaterat våld och förtryck utgår från patriarkala och heteronormativa föreställningar. Hedersrelaterat våld och förtryck upprätthåller på ett systematiskt sätt våld, förtryck om missgynnade utifrån principen om att kontrollera företrädelsevis flickor och kvinnors sexualitet på ett sätt som har samband med kön.[46] Såväl flickor och kvinnor som pojkar och män utsätts dock för hedersrelaterat våld och förtryck. Uttrycksformerna för hedersrelaterat våld och förtryck varierar men syftar oftast till att upprätthålla kontroll över en individ.[47] Olika former av begränsningar i syfte att säkerställa kontroll kan ta sig olika uttryck för flickor och pojkar respektive kvinnor och män. Av de studier som tidigare genomförts bland ungdomar mellan 15 och 29 år framkommer att flickor levde med fler begränsningar än pojkar, men att även pojkar var utsatta. Förslaget om att elevhälsan ska ställa frågor om könsstympning vid bland annat hälsobesök kommer få positiva effekter för flickor och kvinnor i synnerhet. Detta genom att förebyggande och åtgärdande insatser därigenom kan sättas in, vilka i sin tur stärker flickors och kvinnors rättigheter och hälsa. Samtidigt är syftet med att ställa frågor om utsatthet för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll att även fånga upp utsatta pojkar och män.

Av de elever som avslutade årskurs 9 våren 2024 var 84 procent av flickorna och 83 procent av pojkarna behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan. Flickor trivs sämre än pojkar i skolan och känner sig mindre trygga. De uppvisar också en högre förekomst av stress och psykisk ohälsa, särskilt i högstadiet och gymnasieskolan.[48] Våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll ökar risken för stress och psykisk ohälsa. Eftersom flickor och kvinnor i större utsträckning än pojkar och män känner sig otrygga i skolan kommer åtgärderna att gynna flickor och kvinnor i något större utsträckning. Detta genom att utsatthet och till exempel psykisk

[46] DO:s remissvar 2025-08-26 på SOU 2025:59.
[47] Prop. 2021/22:138 *Ett särskilt brott för hedersförtryck*, s. 6 och prop. 2019/20:131 *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*, s. 37.
[48] SOU 2025:113 *En förbättrad elevhälsa*, s. 408.

ohälsa kopplad till utsatthet i högre utsträckning kan uppmärksammas och åtgärdas i tid.

De förslag vi lämnar syftar till att motverka förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. Vi har i våra överväganden inte fokuserat på något enskilt kön eftersom alla barn, oaktat könstillhörighet, kan utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Konsekvenserna av de förslag vi lämnar speglar denna grundprincip på så vis att vi inte bedömer att våra åtgärdsförslag, utöver vad som anförts ovan, kommer att påverka flickor och kvinnor respektive pojkar och män olika.

Vi bedömer att de samlade förslag vi lämnar kommer gynna barn och unga och öka likvärdigheten i tillgång till adekvat stöd för den som är utsatt för hedersrelaterat våld, oavsett könstillhörighet. Förslagen innebär att förutsättningarna för att såväl flickor och kvinnor som pojkar och män ska få stöd utifrån sina individuella behov stärks. Därmed har de positiv betydelse för jämställdheten och det jämställdhetspolitiska delmålet om att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra.

12.16 Övriga konsekvenser

12.16.1 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Vi bedömer att våra förslag kommer få positiva effekter för de integrationspolitiska målen. Utbildning har direkt koppling till två av de integrationspolitiska delmålen. Ett av målen är att kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Ett annat mål är att andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund som uppnår gymnasiebehörighet, fullföljer en utbildning på gymnasial nivå och tar gymnasieexamen, ska öka. Elever med utländsk bakgrund lever oftare med hedersnormer än elever med svensk bakgrund. Samtidigt når elever med utländsk bakgrund i lägre utsträckning gymnasiebehörighet jämfört elever med svensk bakgrund.[49] För barn och unga som lever med hedersrelaterat våld och förtryck kan skolgången påverkas, vilket kan få konsekvenser för såväl språkkunskaperna som möjligheterna att nå gymnasiebehö-

[49] SOU 2025:113 *En förbättrad elevhälsa*, s. 408–409.

righet. De förslag vi lämnar stärker sammantaget arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck vilket kommer påverka barns och ungas möjligheter att tillgodogöra sig en utbildning. Genom att rätten till utbildning i större utsträckning tillgodoses som en konsekvens av våra förslag stärks även möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

12.16.2 Konsekvenser för företag

Vi bedömer att förslagen inte leder till negativa konsekvenser för företag utan att de i stället gynnar seriösa aktörer. De företag som påverkas av våra förslag bedriver näringsmässig verksamhet inom pedagogisk omsorg, förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshemmet. I juni 2026 fanns det 409 aktiebolag eller handelsbolag som bedrev verksamhet inom skolformerna grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och/eller anpassad gymnasieskola.[50] De olika formerna av bolag var huvudmän för 525 enheter med grundskola, 40 enheter med anpassad grundskola, 397 enheter med gymnasieskola och 30 enheter med anpassad gymnasieskola.[51] Omkring 1 250 förskoleenheter med enskild huvudman drevs av ett aktiebolag år 2025.[52] År 2025 hade cirka 460 verksamheter med pedagogiska omsorg en enskild huvudman.[53] Det har inte närmare gått att identifiera hur många av dessa verksamheter som bedrevs av aktie- eller handelsbolag. De flesta företag som bedriver skolverksamhet är små. Huvudparten av de enskilda huvudmännen driver endast en skola med ansvar för färre än 300 elever.[54] Det saknas uppgifter om hur många av de företag som bedriver verksamhet inom förskolan och skolan som är att betrakta som små företag.[55]

De förslag som lämnas och som har koppling till förbättrade förutsättningar för tillsyn medför utökade möjligheter för Skolinspektionen och kommuner att motverka oseriösa aktörer som verkar inom skolområdet. Även förslaget om pedagogisk omsorg medför

[50] De allra flesta fritidshem bedrivs i anslutning till en fristående grundskola och utgör därför normalt inte separata företag eller verksamheter, se SOU 2025:72, s. 152. De fritidshem som är helt friliggande är mycket få till antalet (cirka 30) och inkluderas därför inte i det vidare resonemanget.
[51] Uppgifterna hämtades den 9 juni 2026 från Skolverkets skolenhetsregister.
[52] Egen beräkning utifrån Skolverkets beskrivande statistik i Skolverket (2026). *Barn och personal i förskola hösten 2025.*
[53] Egen beräkning utifrån Skolverkets beskrivande statistik i Skolverket (2026). *Annan pedagogisk verksamhet År 2025.*
[54] Skolverket (2024). *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan.*
[55] SOU 2025:113 *En förbättrad elevhälsa*, s. 371.

utökade möjligheter att genom ägar- och ledningsprövning stoppa oseriösa aktörer från att etablera pedagogisk omsorg. Båda dessa förslag kommer positivt gynna företag som följer gällande regelverk genom att konkurrenskraften för dessa förstärks. Det går dock inte i nuläget att närmare uppskatta de positiva effekterna av de förbättrade möjligheterna till tillsyn.

Flera av de förslag som lämnas kan komma att påverka aktiebolag eller handelsbolag eftersom de, i de fall huvudmannen väljer att exempelvis ingå i samverkan om förskole- och skolsociala team, medför ökade kostnader för personal och administration. Kommunala och fristående huvudmän kan ansöka om statsbidrag för personalkostnader för skolpersonal i skolsociala team. Vi föreslår att statsbidraget även ska omfatta förskolesociala team. Det ska dock understrykas att de förslag som kan komma att bli ekonomiskt betungande bygger på frivillighet och inte innebär några nya åtaganden för kommuner och huvudmän.

12.16.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vi bedömer att våra förslag kommer få positiva effekter för bekämpandet av brottslighet och för det brottsförebyggande arbetet.

Enligt svensk lagstiftning är flera uttrycksformer av hedersrelaterat våld och förtryck straffbara. Lagstiftningen syftar till att bekämpa våld och förhindra barn- och tvångsäktenskap, olovligt bortförande utomlands, könsstympning och andra övergrepp kopplade till heder. Samtliga förslag som vi lämnar syftar till att förskolan, skolan och fritidshemmet ska upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck och att därmed brottsliga handlingar till följd av hedersnormer leder till anmälan och att fler förövare lagförs.

Vårt förslag om förstelärare syftar bland annat till att öka kvaliteten på undervisningen om hedersrelaterat våld och förtryck. En utvecklad undervisning kan ge en allmänpreventiv effekt genom att utsatta barn och elever får kunskap om vad som räknas som brottsliga handlingar och att kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck ökar i samhället i stort. Att personal i förskolan, skolan och fritidshemmet genom flera av våra förslag får mer kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck, kan till exempel leda till en god och välfungerande

föräldradialog om barnets rättigheter och på så sätt bidra till att tidiga och förebyggande insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Det finns en koppling mellan att som barn bli utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck och att utsättas för eller hamna i kriminalitet.[56] Tidiga och förebyggande samordnade insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck, till exempel genom förskole- och skolsociala team och samordnad individuell plan i samverkan med vårdnadshavare och aktörer som socialtjänsten och polisen, kan bidra till att förhindra att utsatta barn och unga hamnar i kriminalitet.

Skärpningen av ägar- och ledningsprövningen som föreslås för pedagogisk omsorg förväntas medföra att färre oseriösa aktörer kan komma att bedriva pedagogisk omsorg. Detta bidrar positivt till det brottsförebyggande arbetet.

12.17 Skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen med mera

I arbetet har förslagens förenlighet med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, liksom kraven på rättssäkerhet enligt Europakonventionen beaktats. Förslagen strider inte mot eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen eller de skyldigheter Sverige har med anledning av Europakonventionen.

12.18 Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

De mänskliga rättigheterna slår fast att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Konventionerna om de mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan staten och individen – statens skyldigheter och individens rättigheter. Staten ska respektera, skydda och främja individens rättigheter. Sverige har ratificerat alla centrala konventioner om mänskliga rättigheter – medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter – och är därmed

[56] Barnombudsmannen (2026). *”I alla fall, det var normalt i min värld” – om barns och ungas våldsutsatthet och uppväxtvillkor, samt dess konsekvenser och samband med kriminalitet*, s. 29; Barnombudsmannen (2025). *För varje minut som går och ingen gör något för att hjälpa barn, så blir det bara värre*, s. 10 och 15.

juridiskt bunden att följa dem. Det innebär att staten ansvarar för att konventionernas bestämmelser omsätts i nationell lag och för att andra nödvändiga åtgärder för fullt genomförande vidtas. Staten ska också skydda individers rättigheter från kränkningar av andra individer. Denna skyldighet är av särskild betydelse för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll.

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) omfattar alla barn upp till 18 år (artikel 1) och vilar på fyra grundläggande principer: icke-diskriminering – alla barn, utan åtskillnad av något slag, ska tillförsäkras rättigheterna (artikel 2), barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder som berör barn (artikel 3), barnets rätt till överlevnad och utveckling ska säkerställas (artikel 6) och delaktighet – barnet har rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet och dessa ska beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12). Även flera andra bestämmelser i barnkonventionen är av särskild relevans vad gäller barn och unga utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll. Barnkonventionen stadgar till exempel uttryckligen att staten ska skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp (artikel 19), ska bekämpa olovligt bortförande och kvarhållande av barn i utlandet (artikel 11) och ska vidta åtgärder mot traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa (artikel 24). Av barnrättskommitténs allmänna kommentar (nummer 13, punkt 29) framgår att skadliga sedvänjor omfattar bland annat följande: ”hedersbrott”, könsstympning, oskuldskontroll, tvångsäktenskap och barnäktenskap. Vidare stadgas i barnkonventionen att barnet har rätt till utbildning (artikel 28) och till bästa möjliga hälsa (artikel 24). Barnkonventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning skapar inte några nya rättigheter utan utgår ifrån principen om icke-diskriminering och fokuserar på att undanröja hinder och på nödvändiga åtgärder för att alla personer med funktionsnedsättning, inklusive barn och unga, fullt ut ska kunna åtnjuta de mänskliga rättigheterna. Sverige har ratificerat konventionen och är därmed juridiskt bunden av konventionen.

Hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll hindrar utsatta barn och unga personer, inklusive barn och unga med funktionsnedsättning, från att fullt ut åtnjuta sina rättigheter.

Ett effektivt genomförande av betänkandets förslag kommer därmed både att bidra till att främja barnets rättigheter generellt och särskilt till att stärka skyddet av barn och unga från att utsättas för våld och skadliga sedvänjor.

Förslagen om att stärka elevhälsan kommer särskilt att bidra till att skydda barnet och eleven mot alla former av fysiskt och psykiskt våld, inklusive könsstympning, olovligt bortförande och kvarhållande i utlandet och barnäktenskap. Förslagen kommer också att främja bland annat rätten till bästa möjliga hälsa, rätten till utbildning och barnets rätt till överlevnad och utveckling. Dessa rättigheter och barnkonventionens grundläggande principer i övrigt, inklusive principen om barnets bästa, kommer också att främjas av förslaget om att förskolan och skolan ska ges ökat ansvar vad gäller samordnade individuella planer enligt socialtjänstlagen (2025:400) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Förslaget om att tydliggöra att kränkande behandling enligt skollagen (2010:800) ska omfatta behandling som har koppling till heder kommer också att främja rättigheterna, inte minst barnets hälsa och vilja och möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen.

Förslagen gällande ägar- och ledningsprövning och tillsyn enligt skollagen kommer att främja barnets rättigheter generellt, inklusive principen om icke-diskriminering och skyddet av barn mot alla former av våld, tvång, hot, kränkningar och skadliga sedvänjor.

Förslaget om regionala resurscentrum kommer inte minst att främja den grundläggande principen om icke-diskriminering då de ska bidra till likvärdigt och specialiserat stöd i hela landet i frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Förslaget kan också främja barnets rätt till delaktighet och inflytande genom att barnet ges möjlighet att dela information om sin situation och få adekvat stöd.

Förslaget om ändring av förskolans läroplan, liksom förslaget om ökat stöd till civilsamhället genom ökade och riktade statsbidrag, kommer generellt att främja barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och bidra till att skydda barn mot alla former våld och skadliga sedvänjor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll.

Inget av förslagen står enligt vår bedömning i strid med barnkonventionen eller konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning eller konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. De bedömningar som ovan lämnats rörande

hur förslagen främjar barnets rättigheter och stärker skyddet av barn gäller även för barn med funktionsnedsättningar.

12.19 Konsekvenserna utifrån principen om likabehandling, såsom den kommer till uttryck i diskrimineringslagen (2008:567)

I avsnitt 9.2 beskrivs diskrimineringslagens förbud mot diskriminering, som gäller bland annat inom utbildning. Diskrimineringsombudsmannen har uttalat att det är viktigt att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck bedrivs effektivt, sakligt och utifrån välgrundad kunskap om problemen. Det är också viktigt att arbetet bedrivs på ett sätt som inte stigmatiserar vissa grupper eller individer. Om arbetssätt utgår från negativa stereotypa föreställningar om exempelvis viss hudfärg, religiös tillhörighet eller förmodad etnisk tillhörighet kan det leda till diskriminering. Diskrimineringen kan ha samband med etnisk tillhörighet eller religion eller annan trosuppfattning och den kan utövas av personal i bland annat förskolan, skolan, fritidshemmet och i hälso- och sjukvården. Vidare kan en händelse som felaktigt bedöms som hedersrelaterat våld och förtryck få allvarliga konsekvenser. Det kan vara fallet om bedömningen helt saknar grund eller om det i själva verket handlar om annat slags våld eller missförhållanden.

Samtidigt måste hedersrelaterat våld och förtryck förstås som en komplex könsdiskriminerande företeelse. Hedersrelaterat våld och förtryck upprätthåller på ett systematiskt sätt våld, förtryck om missgynnade utifrån principen om att kontrollera företrädelsevis flickor och kvinnors sexualitet på ett sätt som har samband med kön. Det är också ett system och en företeelse som upprätthåller heteronormer och som begränsar andra sexuella läggningar än heterosexualitet.[57]

Hedersrelaterat våld och förtryck inskränker också rättigheter för personer som inte identifierar sig som kvinna eller man och som ger uttryck för att tillhöra ett annat kön. Hedersrelaterat våld och förtryck inskränker rättigheter för personer som avser att ändra eller har ändrat sitt kön. I arbetet mot diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet och sexuell läggning är det därför viktigt att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck.

[57] Diskrimineringsombudsmannens remissvar 2025-08-26 på SOU 2025:59.

För att alla ska kunna åtnjuta sina rättigheter och möjligheter och leva fria liv är det en avgörande förutsättning att individen lever i frihet från hedersrelaterat våld och förtryck. Det förekommer att personal i förskolan och skolan inte agerar eller anmäler händelser som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan få förödande konsekvenser för den utsatta individen, som många gånger är flickor och kvinnor med annan etnisk tillhörighet än svensk. I arbetet mot diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet är det därför viktigt att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck.[58] Enligt vår bedömning gäller det ovan sagda även med avseende på religion eller annan trosuppfattning. Med det avses att underlåtenheten att agera vid händelser av hedersrelaterat våld och förtryck kan få mycket allvarliga konsekvenser för den utsatta individen, som många gånger är barn och elever med viss religiös tillhörighet. Vi bedömer därför att det är viktigt i arbetet mot diskriminering som har samband med religion eller annan trosuppfattning att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck

Som uttrycks i våra direktiv kan personer med funktionsnedsättning vara särskilt sårbara i en hederskontext och riskera att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Det gäller särskilt personer med intellektuell funktionsnedsättning. Därför är det även i arbetet mot diskriminering som har samband med funktionsnedsättning viktigt att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Vi bedömer att samtliga av våra förslag stärker arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet samt i förekommande fall i pedagogisk omsorg. De utgör därmed viktiga bidrag i arbetet mot diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning och sexuell läggning. Vi vill samtidigt framhålla vikten av att det konkreta arbetet med anledning av våra förslag bedrivs effektivt, sakligt och utifrån välgrundad kunskap om problemen med hedersrelaterat våld och förtryck. Det är viktigt att arbetet inte bedrivs på ett sätt som stigmatiserar vissa grupper eller individer.

Vi bedömer att förslaget om negativ social kontroll för att komplettera, men inte att i något avseende ersätta, begreppet hedersrelaterat våld och förtryck har ett särskilt värde i detta avseende. Begreppet avser påtryckningar, kontroll, hot eller tvång som systematiskt

[58] Diskrimineringsombudsmannens remissvar 2025-08-26 på SOU 2025:59.

begränsar ett barns livsutrymme, eller vid upprepade tillfällen hindrar barnet att göra självständiga val om sitt liv och sin framtid. Att förstå negativ social kontroll kan bidra till tidig upptäckt av barn som kontrolleras och begränsas i strid med barnets rättigheter. Fokus blir på handlingarna, inte på motiven. Vid riskbedömning och åtgärder är det av dock viktigt att ta hänsyn till de specifika risker som kan finnas för barn och elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Vi bedömer att begreppet kan bidra till att arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck bedrivs effektivt, sakligt och utifrån välgrundad kunskap om det aktuella problemet.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om
– huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
– kommuners resursfördelning (8 b §),
– ledningen av utbildningen (9–12 §§),
– lärare och förskollärare (12 a–24 §§),
– skolbibliotek (24 a–24 d §§),
– *elevhälsa (25–28 a §§)*,
– studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
– registerkontroll av personal (31–33 §§),
– nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet och annan kompetensutveckling (34–34 d §§), och
– lokaler och utrustning (35 §).

Paragrafen innehåller en förteckning över kapitlets innehåll. Ändringen innebär att angivelsen av vilka paragrafer som behandlar elevhälsan anges till 25–28 a §§.

25 §

För eleverna i grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska det finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. Elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal. Elevhälsan ska vara en del

av skolans kvalitetsarbete. Vid behov ska elevhälsan samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

För medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator och specialpedagog eller speciallärare.

Elevhälsan ska i sitt arbete särskilt uppmärksamma och identifiera tecken på att en elev kan vara utsatt för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll samt, inom ramen för skolans ansvar, bidra till att nödvändiga åtgärder initieras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om elevhälsans uppdrag och organisation. I första stycket regleras elevhälsans inriktning och grundläggande uppgifter, medan andra stycket anger vilka professioner som ska finnas tillgängliga för de medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatserna.

Det tredje stycket, som är nytt, anger att elevhälsan i sitt arbete särskilt ska uppmärksamma och identifiera tecken på att en elev kan vara utsatt för våld, hedersrelaterat våld och förtryck eller annan negativ social kontroll samt, inom ramen för skolans ansvar, bidra till att nödvändiga åtgärder initieras.

Ändringen innebär inte att ett nytt materiellt ansvar införs. Elevhälsan har redan i dag ett ansvar att uppmärksamma signaler om att en elev kan fara illa och att bidra med sin kompetens i skolans hantering av sådana situationer. Vid tecken på utsatthet hos en elev behöver frågan tas vidare i skolans organisation för en samlad bedömning och ett ställningstagande till åtgärder. Ändringen innebär att elevhälsan behöver ha ett systematiskt och aktivt arbete som bidrar till att utsatthet hos elever kan uppmärksammas. Ett systematiskt och aktivt arbete innebär att frågor om våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt annan negativ social kontroll behöver ingå som en naturlig del av elevhälsans verksamhet. Det förutsätter att elevhälsan har förutsättningar att uppmärksamma tecken på utsatthet, att sådana iakttagelser tas om hand inom verksamheten och att elevhälsans samlade kompetens används när det finns oro för en elev. Hur arbetet närmare organiseras får avgöras utifrån verksamhetens lokala förutsättningar och inom ramen för huvudmannens ansvar.

Att elevhälsan särskilt ska uppmärksamma och identifiera tecken innebär att elevhälsan ska vara aktivt observant på signaler som kan tyda på att en elev är utsatt eller riskerar att utsättas. Det kan handla om förändringar i elevens beteende, mående eller deltagande i utbildningen, liksom om uppgifter som framkommer i samtal eller iaktta-

gelser från personal. Sådana signaler kan vara indirekta, fragmentariska eller framstå som mindre allvarliga var för sig, men sammantaget ge anledning till oro.

Att elevhälsan ska bidra till att nödvändiga åtgärder initieras innebär att elevhälsan, inom ramen för sitt uppdrag, ska verka för att den oro som uppmärksammats leder till att nödvändiga åtgärder övervägs och, när det är motiverat, vidtas. Det kan exempelvis innebära att frågan förs vidare inom skolans organisation, att elevhälsan bidrar med sin samlade kompetens inför bedömningar av elevens behov eller att samverkan med andra aktörer aktualiseras när det behövs. Bestämmelsen innebär däremot inte att elevhälsan själv fattar beslut om åtgärder eller övertar andra aktörers ansvar.

Ändringen innebär inte att elevhälsan ska utreda om våld eller annan utsatthet faktiskt förekommer eller fastställa motivbilden. Det ankommer inte på skolan eller elevhälsan att avgöra om ett visst handlingsmönster är hedersrelaterat eller har andra bakomliggande orsaker. Bedömningen ska i stället utgå från om det finns tecken på att eleven kan vara i behov av stöd eller skydd. Samtidigt behöver skolan och elevhälsan ha kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck, dess särdrag och riskbild, för att kunna göra en adekvat bedömning av situationens allvar.

När tecken på utsatthet uppmärksammas behöver skolan, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, göra en samlad bedömning. En sådan bedömning kan exempelvis avse hur allvarlig och akut situationen framstår och om det är lämpligt och säkert att kontakta vårdnadshavare. Skyldigheten att genast anmäla till socialtjänsten vid misstanke om att ett barn far illa enligt socialtjänstlagen påverkas inte av bestämmelsen. Elevhälsans uppdrag innebär inte att denna skyldighet flyttas eller att andra personalgrupper ska avvakta med att agera.

Begreppet inom ramen för skolans ansvar tydliggör att bestämmelsen inte innebär att skolan övertar uppgifter som åvilar socialtjänsten, hälso- och sjukvården eller rättsväsendet. Skolan ska inte genomföra sociala utredningar eller vidta skyddsåtgärder som ligger utanför dess uppdrag. I situationer där det finns misstanke om att ett barn far illa fullgör skolan sitt ansvar genom att anmäla och vid behov samverka med berörda aktörer.

Begreppet annan negativ social kontroll avser påtryckningar, kontroll, hot eller tvång som systematiskt begränsar ett barns eller en elevs livsutrymme eller vid upprepade tillfällen hindrar barnet eller

eleven från att göra självständiga val om sitt liv och sin framtid. Begränsningarna kan exempelvis avse elevens möjlighet att delta i undervisning eller skolaktiviteter, sociala relationer, fritidsaktiviteter, val av klädsel, utbildning, religion, partner eller framtidsplaner. Även olika former av övervakning, isolering eller kontroll från familj eller nätverk kan omfattas. Negativ social kontroll kan förekomma i en hederskontext men också i andra sammanhang där barn eller elever utsätts för systematiska begränsningar eller kontroll. Genom att även ange annan negativ social kontroll tydliggörs att elevhälsan ska uppmärksamma elevens situation och behov av stöd eller skydd utan att skolan behöver ta ställning till om kontrollen har ett hedersrelaterat motiv. Bedömningen ska alltså utgå från hur kontrollen eller begränsningarna påverkar eleven, inte från varför de utövas.

Ändringen innebär inte att elevhälsan ges ett självständigt beslutsmandat. Beslut om åtgärder fattas även fortsättningsvis inom ramen för rektors och ytterst huvudmannens ansvar för verksamheten. Elevhälsans uppgift är att bidra med underlag, analyser och förslag till insatser.

Ändringen är avsedd att fungera som en rambestämmelse. Den anger en riktning för elevhälsans arbete men lämnar utrymme för professionella bedömningar och anpassning till lokala förutsättningar. Inom ramen för tillsyn kan det exempelvis vara relevant att bedöma om elevhälsan har kännedom om uppdraget, om det finns strukturer för att uppmärksamma signaler och om uppmärksammad oro tas vidare i organisationen. Däremot är bestämmelsen inte avsedd att ligga till grund för detaljerade krav på exakt hur arbetet ska organiseras eller genomföras i den enskilda verksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

25 a §

När ett barn eller en elev har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska huvudmannen för en förskola, grundskola, anpassad grundskola, sameskola, specialskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola medverka i arbetet med en individuell plan enligt socialtjänstlagen (2025:400) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), om en sådan plan upprättas och det behövs för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses.

Huvudmannen för en förskola, grundskola, anpassad grundskola, sameskola, specialskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola får initiera att beho-

vet av en sådan plan prövas, om det bedöms vara nödvändigt för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses.

Paragrafen, som är ny, reglerar huvudmannens ansvar i arbetet med en individuell plan enligt socialtjänstlagen (2025:400) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Av *första stycket* framgår att huvudmannen för förskolan eller skolan ska medverka i arbetet med en individuell plan när ett barn eller en elev har behov av insatser från socialtjänsten och hälso- och sjukvården, under förutsättning att en sådan plan upprättas och att huvudmannens medverkan behövs för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses. Bestämmelsen innebär inte att huvudmannen alltid ska delta i arbetet med en individuell plan, utan endast i de fall där medverkan är nödvändig utifrån barnets eller elevens behov.

Medverkan kan exempelvis bestå i att personal från förskolan eller skolan deltar i planeringsmöten, bidrar med uppgifter om barnets eller elevens situation i verksamheten och redovisar vilka stödinsatser som ges inom ramen för utbildningen. Bestämmelsen innebär inte någon förändring av ansvarsfördelningen mellan huvudmännen. Det är fortsatt socialtjänsten och hälso- och sjukvården som ansvarar för att en individuell plan upprättas när förutsättningarna enligt respektive lagstiftning är uppfyllda.

Av *andra stycket* framgår att huvudmannen för förskolan eller skolan får *initiera att behovet av en individuell plan prövas*. Möjligheten är avgränsad till situationer där det bedöms vara nödvändigt för att barnets eller elevens behov av samordnade insatser ska kunna tillgodoses.

Ett sådant initiativ kan exempelvis bestå i att förskolan eller skolan uppmärksammar socialtjänsten eller hälso- och sjukvården på att ett barn eller en elev kan ha behov av insatser från flera huvudmän och att det därför finns skäl att pröva om en individuell plan bör upprättas. Initiativet innebär inte att huvudmannen för förskolan eller skolan kan besluta att en individuell plan ska upprättas. Det är även fortsättningsvis kommunen och regionen som, i enlighet med socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, ansvarar för att bedöma om en individuell plan ska upprättas och för att upprätta planen när förutsättningarna är uppfyllda. Om huvudmannen uppmärksammar behovet av en individuell plan ska kommunen eller regionen, enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, utan dröjsmål påbörja

arbetet med att pröva om en sådan plan ska upprättas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Arbetet med individuell plan bygger på frivillighet och förutsätter samtycke till informationsutbyte mellan berörda verksamheter. Bestämmelsen innebär inte någon förändring i detta avseende. Uppgifter får således även fortsättningsvis endast delas i den utsträckning som följer av gällande sekretessreglering eller efter samtycke från den enskilde eller, när det gäller barn, från vårdnadshavare eller barnet självt beroende på ålder och mognad.

I praktiken kommer behovet av en individuell plan ofta att uppmärksammas av personal i verksamheten, exempelvis rektor, elevhälsan eller personal i förskolan. Det är huvudmannen som ansvarar för att det finns rutiner och organisatoriska förutsättningar för att sådana uppgifter tas om hand och att bestämmelsen kan tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

28 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om elevhälsans uppgifter och arbete.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om elevhälsans uppgifter och arbete.

Bemyndigandet omfattar närmare föreskrifter om elevhälsans verksamhet och uppdrag, exempelvis frågor om arbetssätt, samverkan, dokumentation, uppföljning samt elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete. Bemyndigandet kan även användas för att meddela föreskrifter om genomförandet av hälsobesök som en del av elevhälsans verksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

6 kap. Åtgärder mot kränkande behandling

3 §

I detta kapitel avses med
– elev: utöver vad som anges i 1 kap. 3 § den som söker annan utbildning än förskola enligt denna lag,
– barn: den som deltar i eller söker plats i förskolan eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap.,
– personal: anställda och uppdragstagare i verksamhet enligt denna lag, och
– kränkande behandling: ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567) kränker ett barns eller en elevs värdighet, *däribland sådant uppträdande som har samband med att bevara eller upprätthålla heder.*

Paragrafen innehåller definitioner av vissa begrepp i 6 kap. skollagen.

I *fjärde strecksatsen* införs ett förtydligande om att kränkande behandling kan avse ett uppträdande som, utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567), kränker ett barns eller en elevs värdighet och som har samband med att bevara eller upprätthålla heder. Det som avses är samma sorts uppträdande som utgör trakasserier enligt diskrimineringslagen med den skillnaden att det saknas en koppling till diskrimineringsgrunderna.

Det som utmärker kränkande behandling enligt förtydligandet från annan kränkande behandling är att det kränkande uppträdandet har sin grund i att bevara eller upprätthålla heder. Detta till skillnad från mobbning och liknande beteenden som har samband med andra grunder som saknar koppling till diskrimineringsgrunderna, exempelvis kroppsvikt eller hårfärg. Förtydligandet handlar alltså om att specificera kränkande uppträdande som har samband med en viss grund, nämligen att bevara eller upprätthålla heder. Det kan handla om kontroll av klädsel, kosthållning eller umgänge med andra barn eller elever. Det kan även handla om att tvingas utöva kontroll mot syskon eller släktingar som också är barn eller elever i förskolan eller skolan. Tvånget kan utövas av syskon eller släktingar som är barn, elever eller personal i verksamheten. Kränkande behandling mellan elever som har samband med att bevara eller upprätthålla heder kan även handla om ryktesspridning kopplat till oskuldsnormer. I likhet med kränkande behandling i övrigt gäller att det ska vara fråga om märkbara och tydliga kränkningar och det är inte avgränsat till enbart brottsliga handlingar. Förtydligandet är kopplat till det nya andra

stycket i 8 §. Det förtydligar vilket slags kränkande behandling som omfattas av kravet på ställningstagande enligt nyss nämnda paragraf.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.2.–9.2.4.

8 §

Huvudmannen ska se till att det varje år upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som avses att påbörjas eller genomföras under det kommande året. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska tas in i efterföljande års plan.

Vid upprättandet av planen ska huvudmannen särskilt ta ställning till om det behövs åtgärder för att förebygga och förhindra sådan kränkande behandling som har samband med att bevara eller upprätthålla heder. Ställningstagandet ska redovisas i planen.

I paragrafen regleras planen mot kränkande behandling.

Andra stycket är nytt. Av stycket framgår att huvudmannen vid upprättandet av planen särskilt ska ta ställning till om det behövs åtgärder för att förebygga och förhindra sådan kränkande behandling som har samband med att bevara eller upprätthålla heder. Ställningstagandet ska redovisas i planen mot kränkande behandling.

Planen mot kränkande behandling syftar till att förebygga och förhindra kränkande behandling. Huvudmannen för verksamheten eller den som huvudmannen bestämmer bör regelbundet se över planen så att den är anpassad efter de särskilda förhållanden som gäller i den egna verksamheten. Det nya stycket innebär ett krav på att planen vid behov också ska anpassas till kränkande behandling som har samband med heder. Om det har framkommit att det finns ett behov av åtgärder för att förebygga och förhindra sådan kränkande behandling ska de planerade åtgärderna beskrivas. Enligt gällande reglering ska planen följas upp och ses över en gång per år. Den delen av planen som avser åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder ska ta sikte på förebyggande och uppföljande verksamhet.

Ställningstagandet beträffande behovet av åtgärder för att förebygga och förhindra kränkande behandling som har samband med heder ska dokumenteras i planen. Om det framkommit att det inte finns något behov av åtgärder kan dokumentationskravet fullgöras på ett enkelt sätt. Det kan räcka med att i planen kort redovisa att

det, efter noggrant övervägande, konstaterats att det inte finns något behov av särskilda åtgärder mot kränkande behandling som har samband med heder. Det kan exempelvis uttryckas genom ett kryss i en ruta i planen om att det inte finns något behov av redovisat slag, om huvudmannen valt att utforma planen på ett sätt som möjliggör det.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.4.

25 kap. Annan pedagogisk verksamhet

10 a §

I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 10 § första stycket 1 sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Vid lämplighetsbedömningen av den enskilde enligt 10 § första stycket 2 ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga i den krets av personer som anges i första stycket *och den juridiska personen* bedöms lämpliga.

Paragrafen reglerar vilka krav som en kommun ska ställa på en enskild som huvudman för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem.

Andra stycket ändras. Ändringen innebär att prövningen enligt 10 § första stycket 2 även ska omfatta den juridiska personen. Den juridiska personen kan bedömas vara olämplig till exempel om det vid en prövning mot de så kallade demokrativilloren enligt 10 d § kan konstateras att den juridiska personen på webbplatsen för den pedagogiska verksamheten publicerar sådant som strider mot skolans värdegrund enligt 1 kap. 4 och 5 §§, se kommentaren till 10 d § nedan.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5–9.3.6.

10 d §

En sökande ska inte anses som lämplig enligt 10 § första stycket 2 om det finns en risk för att barn i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för

1. våld, tvång eller hot,

2. diskriminering eller kränkande behandling, eller

3. påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Paragrafen är ny och innehåller ett förtydligande av vad som gäller avseende den lämplighetsprövning som ska göras enligt 10 § första stycket 2.

Bestämmelsen innebär att en sökande inte ska anses som lämplig enligt 10 § första stycket 2 om det finns en risk för att barn i sökandens verksamhet kommer att utsättas för vissa i punkterna 1–3 specifikt angivna företeelser. Av 10 a § andra stycket framgår att om sökanden är en juridisk person krävs att samtliga i den krets av personer som anges i första stycket bedöms lämpliga. I 10 a § första stycket anges att prövningen ska avse den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten samt den juridiska personen. Eftersom samtliga ovan nämnda personer ska anses ha ett inflytande över verksamheten ska, om sökanden är en juridisk person, samtliga dessa personer omfattas av prövningen.

De i punkterna 1–3 specifikt angivna företeelserna motsvarar den reglering som finns avseende enskilda huvudmän för förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem i 2 kap. 5 b §.

Uttrycket risk avser en konkret risk, alltså inte en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för att barn kommer att utsättas för de företeelser som anges i punkterna 1–3. Det måste alltså finnas konkreta omständigheter som talar för en risk som inte är låg. Prövningen ska begränsas till uppgifter av viss tyngd, som kan slås fast med säkerhet. Detta är särskilt viktigt om uppgifterna kommer från sociala medier såsom webbplatser och bloggar. Exempelvis kan det finnas en sådan risk om en fysisk eller juridisk person som ansöker om godkännande eller, om sökanden är en juridisk person, dess företrädare, i sociala medier uttryckt starka positiva åsikter av ett visst slag. Det kan handla om

våldsanvändning, diskriminering, motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Det kan medföra att det bedöms finnas en risk för att sökanden i den kommande verksamheten anställer personal med samma åsikter och att det därmed finns en risk för att barn kommer att utsättas för sådana ageranden i verksamheten som anges i paragrafens punktsatser. En annan risk som kan bedömas finnas är att någon av de personer som omfattas av prövningen personligen kan komma att verka i verksamheten och utsätta barnen för sådana ageranden.

Även uppgifter i ansökan om godkännande eller i utdrag ur belastningsregistret kan utgöra underlag för prövningen. Andra exempel är uppgifter som framgår av bolagsordningar, årsredovisningar, verksamhetsberättelser, stiftelseurkunder och stiftelsestadgar. Den enskilde kan även ha agerat som huvudman i andra verksamheter på ett sätt som myndigheten har kännedom om och som har betydelse för prövningen.

I *första punkten* anges risk för att barn kommer att utsättas för våld, tvång eller hot. Våld i bestämmelsen innebär ett fysiskt angrepp i form av kraftutveckling riktad mot en person. Med tvång avses att någon tvingar en person att göra, tåla eller underlåta något. Hot innebär försök att framkalla fruktan hos en person genom ord eller handling. Det kan avse en brottslig gärning, såsom att ett barn ska misshandlas eller utsättas för förtal, men kan även gälla något som inte är brottsligt, exempelvis hot att personen ska uteslutas från en gemenskap.

I paragrafens *andra punkt* anges risk för att barn kommer att utsättas för diskriminering eller kränkande behandling. Med diskriminering menas ett agerande i strid med diskrimineringslagen. Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inom vissa angivna samhällsområden, till exempel utbildning. I lagen definieras även olika former av diskriminering. Exempelvis utgör trakasserier diskriminering och definieras i diskrimineringslagen som ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna (jämför 1 kap. 4 § 4 diskrimineringslagen). Vad som är diskriminerande ska också tolkas mot bakgrund av bland annat förskolans läroplan, som ska vara vägledande för pedagogisk omsorg. Enligt förskolans läroplan ska verksamheten vila på demokratins grund och var och en som verkar inom förskolan ska främja aktning för alla människors lika

värde och jämställdhet mellan kvinnor och män, flickor och pojkar. Förskolan har ett ansvar för att motverka könsmönster som begränsar barnens utveckling, val och lärande. Förskolan ska därför organisera utbildningen så att barnen möts, leker och lär tillsammans, samt prövar och utvecklar sina förmågor och intressen, med samma möjligheter och på lika villkor, oberoende av könstillhörighet. Utrymmet för så kallad särorganisering (organisering som riktar sig enbart till vissa grupper av individer till exempel flickor eller personer med viss etnicitet) är därför tämligen begränsat inom förskolans område och därmed även inom pedagogisk omsorg.

Med kränkande behandling menas kränkande behandling enligt 6 kap. skollagen. Kränkande behandling definieras i 6 kap. 3 § som ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet. Det är förbjudet för huvudmannen och personalen att utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling, 6 kap. 9 § skollagen. Denna punkt tar bland annat sikte på situationer där det framkommer att någon i den krets som ska prövas, i annan verksamhet såsom tidigare verksamhet inom skolväsendet, har utövat kränkande behandling mot barn eller elever.

I *tredje punkten* behandlas situationen när det finns en risk för att barn i verksamheten kommer att utsättas för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Med det demokratiska styrelseskicket menas folkstyrelsens och rättsstatens principer och institutioner. Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen bygger folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt samt att den offentliga makten utövas under lagarna. Med ett motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter menas exempelvis att argumentera mot opinionsfriheter, mot rätt till kroppslig integritet och rörelsefrihet och att uppmuntra till våld mot personer som vill utnyttja fri- och rättigheter. Ett exempel på motarbetande av det demokratiska styrelseskicket är att uppmuntra till att utöva terrorism. Med terrorism menas sådana ageranden som omfattas av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Också den som uppmanar till våld i syfte att uppnå ett politiskt mål motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Den som gör det bör inte anses som en lämplig huvudman. Även ageranden som inte nödvändigtvis är brottsliga kan anses innebära att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Det kan till exempel handla om att uppmana till att inte följa svensk lag eller inte hörsamma tvingande påbud.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5–9.3.6.

26 kap. Tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering

4 §

En kommun har tillsyn över
1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket,
2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt enligt 25 kap. 10 §, och
3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§ och 25 kap. 10, 10 a, 10 b *och 10 d* §§.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

Paragrafen behandlar kommunens tillsynsansvar.

I första stycket *punkten 3* görs en ändring till följd av ändringarna i 25 kap. 10 a § andra stycket och 25 kap. 10 d § skollagen. Med ändringen omfattar kommunens tillsyn att de godkända huvudmännen fortlöpande uppfyller kravet i 25 kap. 10 d §.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5–9.3.6.

4 a §

En kommun får överlämna uppgiften att utöva tillsyn enligt 4 § över fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och enskilda fritidshem till ett kommunalförbund enligt 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

Av paragrafen, som är ny, framgår att en kommun får överlämna uppgiften att utöva tillsyn över fristående förskolor, pedagogisk omsorg i enskild regi och enskilda fritidshem till ett kommunalförbund enligt 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725).

Bestämmelsen innebär att en kommun kan låta ett kommunalförbund utföra tillsynsuppgiften i stället för kommunen. Med kommunalförbund avses en särskild kommunal samverkansform som regleras i kommunallagen och som kan överta vården av kommunala angelägenheter från sina medlemskommuner.

Om tillsynsuppgiften har överlämnats till ett kommunalförbund är det kommunalförbundet som utövar tillsynen och fattar de beslut som följer av tillsynsuppgiften inom ramen för den överlåtna kompetensen. Kommunens ansvar enligt 26 kap. 4 § påverkas inte av bestämmelsen.

Bestämmelsen innebär inte någon förändring av tillsynens innehåll eller omfattning och inte heller någon förändring av de krav som gäller för tillsynen enligt detta kapitel. Bestämmelsen reglerar endast hur tillsynsuppgiften får organiseras.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.3.

13 a §

Statens skolinspektion ska utan dröjsmål underrätta en kommun som utövar tillsyn enligt detta kapitel när myndigheten beslutar om återkallelse av godkännande, föreläggande förenat med vite eller andra ingripande åtgärder mot en huvudman som även bedriver verksamhet som står under kommunens tillsyn.

En kommun ska på motsvarande sätt underrätta Statens skolinspektion när kommunen fattar sådana beslut som aves i första stycket.

Paragrafen är ny.

Av *första stycket* framgår att Statens skolinspektion utan dröjsmål ska underrätta en kommun när myndigheten fattar vissa ingripande tillsynsbeslut mot en huvudman som även bedriver verksamhet som står under kommunens tillsyn. Skyldigheten omfattar beslut om återkallelse av godkännande, förelägganden som förenats med vite samt andra ingripande åtgärder mot huvudmannen.

Med *andra ingripande åtgärder* avses tillsynsbeslut som, utan att utgöra återkallelse av godkännande eller vitesföreläggande, kan ha betydelse för bedömningen av huvudmannens lämplighet eller förutsättningar att bedriva verksamhet. Det kan exempelvis röra sig om beslut där allvarliga eller systematiska brister har konstaterats och där beslutet kan vara relevant även för tillsynen av annan verksamhet som huvudmannen bedriver.

Underrättelsen ska innehålla uppgifter om det fattade beslutet samt de omständigheter som ligger till grund för beslutet i den utsträckning det behövs för att den mottagande tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma om beslutet har betydelse för annan verksamhet som huvudmannen bedriver. Det kan exempelvis handla om uppgifter om konstaterade brister i ledning och styrning, ekonomiska förhållanden, ägar- och ledningskretsen eller andra omständigheter som har legat till grund för tillsynsmyndighetens bedömning.

Bestämmelsen innebär inte att den mottagande myndigheten är bunden av den underrättande myndighetens bedömningar eller beslut.

Varje tillsynsmyndighet ansvarar självständigt för sin tillsyn och sina beslut.

Av *andra stycket* framgår att en kommun på motsvarande sätt utan dröjsmål ska underrätta Statens skolinspektion när kommunen fattar sådana beslut som avses i första stycket. Skyldigheten omfattar samma typ av beslut och uppgifter som anges i första stycket. Med *utan dröjsmål* avses att underrättelsen ska lämnas så snart det är praktiskt möjligt efter att beslutet har fattats. Någon onödig fördröjning får inte förekomma. Bestämmelsen innebär dock inte att underrättelsen måste lämnas omedelbart, om viss tid behövs för att exempelvis sammanställa de uppgifter som ska lämnas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.4.5.

13.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2025:400)

10 kap. Socialnämndens ansvar för att erbjuda insatser

8 §

Om en enskild har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården, ska kommunen tillsammans med regionen upprätta en individuell plan. Planen ska upprättas om kommunen eller regionen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas genast.

Av planen ska det framgå

1. vilka insatser som behövs,
2. vilka insatser respektive huvudman ska ansvara för,
3. vilka åtgärder som ska vidtas av någon annan än kommunen eller regionen, och
4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.

Om behovet av en individuell plan uppmärksammas av huvudmannen för en förskola, grundskola, anpassad grundskola, sameskola, specialskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska kommunen eller regionen utan dröjsmål påbörja arbetet med att pröva om en sådan plan ska upprättas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om individuell plan enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen (ofta benämnd samordnad individuell plan och förkortas SIP).

Av *tredje stycket*, som är nytt, framgår att kommunen eller regionen utan dröjsmål ska påbörja arbetet med att pröva om en individuell plan ska upprättas när en huvudman för förskolan eller skolan har initierat att behovet av en sådan plan prövas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Ändringen innebär en skyldighet för kommunen och regionen att agera när en huvudman för förskolan eller skolan har uppmärksammat att ett barn eller en elev kan ha behov av samordnade insatser. Skyldigheten innebär ett krav på att påbörja en prövning av om en individuell plan ska upprättas men innebär inte att en plan ska upprättas i varje enskilt fall. En individuell plan ska, liksom tidigare, endast upprättas om förutsättningarna enligt bestämmelsen i övrigt är uppfyllda.

Med att en huvudman för förskolan eller skolan har initierat att behovet av en individuell plan prövas avses att huvudmannen, exempelvis genom personal i verksamheten, har uppmärksammat kommunen eller regionen på att ett barn eller en elev kan ha behov av insatser från båda huvudmännen och att det därför finns skäl att pröva om en individuell plan bör upprättas.

Uttrycket *utan dröjsmål* innebär att arbetet med att pröva behovet ska inledas så snart det är praktiskt möjligt.

Avgränsningen *om det inte är uppenbart obehövligt* innebär att kommunen och regionen inte behöver påbörja någon prövning i situationer där det redan från början står klart att förutsättningarna för en individuell plan inte är uppfyllda.

Bestämmelsen innebär inte någon förändring av ansvarsfördelningen mellan huvudmännen. Det är även fortsättningsvis kommunen och regionen som ansvarar för att bedöma om en individuell plan ska upprättas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.8.2.

13.3 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

16 kap.

4 §

Om en enskild har behov av insatser både från hälso- och sjukvården och socialtjänsten, ska regionen tillsammans med kommunen upprätta en individuell plan.

Planen ska upprättas om regionen eller kommunen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas genast.

Planen ska upprättas tillsammans med den enskilde när det är möjligt. Närstående ska ges möjlighet att delta i arbetet med planen, om det är lämpligt och den enskilde inte motsätter sig det.

Av planen ska det framgå

1. vilka insatser som behövs,
2. vilka insatser respektive huvudman ska ansvara för,
3. vilka åtgärder som ska vidtas av någon annan än regionen eller kommunen, och
4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.

Om behovet av en individuell plan uppmärksammas av huvudmannen för en förskola, grundskola, anpassad grundskola, sameskola, specialskola, gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska regionen eller kommunen utan dröjsmål påbörja arbetet med att pröva om en sådan plan ska upprättas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om individuell plan enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen (ofta benämnd samordnad individuell plan och förkortas SIP).

Av det *femte stycket*, som är nytt, framgår att kommunen eller regionen utan dröjsmål ska påbörja arbetet med att pröva om en individuell plan ska upprättas när en huvudman för förskolan eller skolan har initierat att behovet av en sådan plan prövas, om det inte är uppenbart obehövligt.

Bestämmelsen innebär en skyldighet för kommunen och regionen att agera när en huvudman för förskolan eller skolan har uppmärksammat att ett barn eller en elev kan ha behov av samordnade insatser. Skyldigheten innebär ett krav på att påbörja en prövning av om en individuell plan ska upprättas men innebär inte att en plan ska upprättas i varje enskilt fall. En individuell plan ska, liksom tidigare, endast upprättas om förutsättningarna enligt bestämmelsen i övrigt är uppfyllda.

Med att en huvudman för förskolan eller skolan har initierat att behovet av en individuell plan prövas avses att huvudmannen, exempelvis genom personal i verksamheten, har uppmärksammat kommunen eller regionen på att ett barn eller en elev kan ha behov av insatser från båda huvudmännen och att det därför finns skäl att pröva om en individuell plan bör upprättas.

Uttrycket *utan dröjsmål* innebär att arbetet med att pröva behovet ska inledas så snart det är praktiskt möjligt.

Avgränsningen *om det inte är uppenbart obehövligt* innebär att kommunen och regionen inte behöver påbörja någon prövning i situationer där det redan från början står klart att förutsättningarna för en individuell plan inte är uppfyllda.

Bestämmelsen innebär inte någon förändring av ansvarsfördelningen mellan huvudmännen. Det är även fortsättningsvis kommunen och regionen som ansvarar för att bedöma om en individuell plan ska upprättas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.8.2.

13.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:995) om länsstyrelsernas regionala arbete mot mäns våld mot kvinnor

3 a §

Länsstyrelserna ska i samverkan med berörda aktörer bidra till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Länsstyrelserna ska vidare

1. bidra till att personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck får tillgång till specialiserat och likvärdigt stöd,

2. stödja yrkesverksamma inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolväsendet,

3. främja samverkan med och mellan berörda aktörer, inklusive regionala resurscentrum, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolväsendet.

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.4.

Av första stycket framgår att länsstyrelserna i samverkan med berörda aktörer ska bidra till att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Med *bidra till* avses att länsstyrelserna inom ramen för sitt regionala samordningsansvar ska verka för att arbetet utvecklas och bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Bestämmelsen innebär inte att läns-

styrelserna övertar ansvar som enligt annan lagstiftning vilar på kommuner, regioner eller andra aktörer. Med *berörda aktörer* avses de myndigheter, huvudmän, verksamheter och organisationer som i sin verksamhet möter personer som riskerar att utsättas för eller utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

Av andra stycket 1 framgår att länsstyrelserna ska bidra till att personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck får tillgång till specialiserat och likvärdigt stöd. Med *specialiserat stöd* avses stöd som bygger på särskild kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck och som är anpassat till de särskilda behov som kan följa av sådan utsatthet. Med *likvärdigt stöd* avses att stödet, oavsett var i landet den enskilde bor, i huvudsak ska hålla en jämförbar kvalitet och vara tillgängligt på likvärdiga villkor. Bestämmelsen innebär inte att länsstyrelserna själva ska tillhandahålla stödet, utan att de genom samordning, kunskapsstöd, utvecklingsinsatser och andra främjande åtgärder ska bidra till att sådant stöd finns tillgängligt.

Av andra stycket 2 framgår att länsstyrelserna ska stödja yrkesverksamma inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolväsendet. Med *stöd* avses exempelvis kompetensutveckling, metodstöd, rådgivning, kunskapsstöd eller andra insatser som stärker verksamheternas förmåga att förebygga, upptäcka och hantera hedersrelaterat våld och förtryck.

Av andra stycket 3 framgår att länsstyrelserna ska främja samverkan med och mellan berörda aktörer. Att *främja samverkan* innebär att länsstyrelserna ska skapa förutsättningar för informationsutbyte, erfarenhetsutbyte, gemensam utveckling och samordning mellan berörda verksamheter. Av bestämmelsen framgår särskilt att samverkan ska främjas mellan regionala resurscentrum, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolväsendet. Denna uppräkning är inte uttömmande utan anger de aktörer som särskilt bör omfattas av samverkansarbetet.

Kommittédirektiv 2025:31

Ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet

Beslut vid regeringssammanträde den 20 mars 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på åtgärder som syftar till att stärka arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. Utredaren ska bl.a.

- kartlägga, analysera och föreslå åtgärder för att motverka förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck, tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet,
- analysera och föreslå åtgärder för hur personal kan få ett starkare stöd i att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet,
- analysera och föreslå hur elevhälsans roll för att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck kan tydliggöras,
- överväga och vid behov föreslå hur ett individuellt anpassat stödsystem för barn och elever utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller andra likvärdiga kränkningar på grund av kön, sexuell läggning eller könsidentitet kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 augusti 2026.

Uppdraget att förebygga och motverka hederskultur inklusive hedersrelaterat våld och förtryck mot barn och elever i förskolan, skolan och fritidshemmet

Hedersrelaterat våld och förtryck strider mot samhällets grundläggande värderingar och är i dag ett allvarligt samhällsproblem. Det är också en mycket allvarlig kränkning av människors grundläggande fri- och rättigheter. Sverige har under lång tid haft en stor invandring, ofta från länder med kulturer där hedersrelaterat våld och förtryck förekommer. Samtidigt har inte integrationen fungerat ordentligt.

Inom hederskulturen utövas våld och förtryck främst mot flickor och kvinnor, även om pojkar och män också drabbas. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer. I detta ingår patriarkala och heteronormativa föreställningar med tydlig koppling till flickors och kvinnors sexualitet. Hbtqi-personer kan också vara utsatta eftersom hedersnormer inte lämnar utrymme för att bryta mot hetero- eller könsnormer. En del personer med funktionsnedsättning kan också vara särskilt sårbara i en heders kontext och riskera att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck, särskilt de med intellektuell funktionsnedsättning.

De patriarkala föreställningarna i en hederskontext kan bl.a. ta sig uttryck i form av kontroll som sträcker sig från begränsningar i vardagen av klädsel, rörelsefrihet, umgänge och val av partner till begränsningar i val av utbildning och framtidsmöjligheter. Hedersnormer kan leda till allvarlig brottslighet. För de individer som trotsar kontrollen kan följderna bli allvarliga. Hedersrelaterad brottslighet kan ta sig uttryck som allvarlig våldsbrottslighet, inklusive dödligt våld. Det är inte ovanligt att individer är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck samtidigt som de själva också är utövare av våldet.

Dessutom finns det en riskbild som innefattar extremism och islamism i vissa förskolor och skolor, vilket kan innebära en ökad risk för att barn och elever i dem utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Statens skolinspektion har i uppdrag att förstärka sin tillsyn av skolor med konfessionell inriktning och andra skolor där myndigheten bedömer att det finns en riskbild för extremism och islamism eller för att elever på andra sätt utsätts för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket (U2022/04068).

Det är av flera skäl svårt att få en uppskattning av omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck eftersom det mäts på olika sätt och med olika metoder. Det innebär att resultaten i olika studier inte är jämförbara. Det finns ingen övergripande nationell statistik som ger en helhetsbild av omfattningen av utsatthet. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har emellertid sammanställt forskning och studier på området vilket kan ge en bild av utbredningen i Sverige. År 2017 uppskattades var tredje grundskoleelev i Sverige med utländsk bakgrund leva under hedersrelaterade normer av något slag. I en kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck 2018 bland grundskoleelever i Stockholm, Göteborg och Malmö beräknades andelen av de undersökta ungdomarna i Stockholm som lever med hedersrelaterade normer och förtryck till 7–10 procent. I Göteborg beräknades motsvarade intervall till 8–13 procent och i Malmö till 9–20 procent (Våldsbejakande islamistisk extremism och hedersrelaterat våld och förtryck: En förstudie om skärningspunkter, FOI 2021). En uppföljningsstudie som genomfördes på uppdrag av Göteborgs stad under 2023 visade att andelen ungdomar som lever under hedersrelaterat våld och förtryck fördubblats i Göteborg sedan studien 2018 (Working Papers and Reports Social Work nr 33, Örebro universitet 2023).

Dessa direktiv berör förskola, skola och fritidshem. Med skola avses alla de obligatoriska skolformerna samt gymnasieskola och anpassad gymnasieskola. Där det är lämpligt ska även pedagogisk omsorg omfattas med utgångspunkt i 25 kap. 6 § skollagen (2010:800).

Tystnadskulturen kring hedersrelaterat förtryck ska motverkas

Personal i förskola, skola, fritidshem och pedagogisk omsorg är enligt socialtjänstlagen (2001:453) skyldig att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Ändå förekommer det att personal avstår från att göra orosanmälningar om hedersrelaterat våld och förtryck (Hedersrelaterat våld och förtryck – Professionellas uppdrag och utmaningar, Högdin och Ouis red, 2024).

Att personal inte anmäler oro när de misstänker att barn eller elever utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck kan bero på att frågor om heder upplevs som komplexa och svåra att hantera, men också på rädsla för repressalier från vårdnadshavare. Det finns exem-

pel på att personal avstått från att göra orosanmälningar av rädsla för hot och våld från barns och elevers familjer och nätverk. Det finns också personal som själva är bärare av hedersnormer och därmed direkt eller indirekt upprätthåller tystnadskulturen och hederskulturen. Vidare förekommer att personal tvekar inför att göra orosanmälningar på grund av rädsla för andra negativa reaktioner från vårdnadshavare. Det kan handla om att vårdnadshavare hotar att ta barnen ur förskolan eller att flytta barn eller elever till andra verksamheter, vilket kan drabba barnen negativt samt även leda till ekonomiska konsekvenser för skolan eller förskolan (se bl.a. Förskolans möte med hederskulturen, Rexvid 2024).

Inga barn eller elever ska utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck eller andra kränkningar på grund av kön, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Tystnadskultur i förskolan, skolan och fritidshemmet kan leda till att barn och unga som utsätts för hedersrelaterat förtryck inte upptäcks och därmed inte får det stöd och skydd de har rätt till.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck, tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet,
- föreslå åtgärder för att motverka tystnadskultur när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bättre förutsättningar att förebygga och motverka hedersrelaterat förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet

Makt över och kontroll av i första hand flickor och kvinnor är centrala delar i hedersrelaterat våld och förtryck. Men även pojkar, män och hbtqi-personer drabbas. Pojkar och män kan dessutom förväntas utöva kontroll över främst kvinnliga familjemedlemmar. I förskolor, skolor och fritidshem kan det handla om begränsningar i vardagen som att ett barn i förskolan inte får leka med eller vila bredvid ett barn av motsatt kön eller att en elev i fritidshemmet inte får delta i vissa aktiviteter. Det kan också handla om att en elev inte deltar i

vissa delar av undervisningen, t.ex. undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer eller undervisning i simning och dans i idrott och hälsa.

Av läroplanerna för den obligatoriska skolan samt fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan framgår att skolan ska synliggöra och motverka könsmönster som begränsar elevers lärande, val och utveckling och maktstrukturer kopplade till kön och hedersrelaterat våld och förtryck ska granskas kritiskt. Enligt förskolans läroplan ska alla barn erbjudas samma möjligheter till utveckling, lärande och lek utan att begränsas av sin könstillhörighet. Förskolor och skolor ska även organisera utbildningen så att barn och elever möts och leker respektive arbetar tillsammans oberoende av könstillhörighet. Barn och elever ska enligt läroplanerna dessutom lära sig att tänka självständigt. De ska veta att de har rättigheter som är deras egna, oavsett vad deras föräldrar anser.

Det förekommer att personal ser till att flickor som har slöja på sig på förskolan inte tar av den under dagen, att barn och elever av olika kön inte får leka eller delta i vissa aktiviteter tillsammans, att flickor inte får ha kortärmat eller kortbent trots att det är varmt ute, eller att pojkar inte får klä sig i klänning när barnen leker olika rollekar. Det förekommer även att personal medverkar till könssegregation genom att försöka hindra eller begränsa interaktionen mellan flickor och manlig personal i både lek-, undervisnings- och omsorgssituationer (Rexvid 2024, Malmös stadsrevision 2024).

Att personal upprätthåller hederskultur inklusive hedersrelaterat våld och förtryck ska inte förekomma i det svenska skolväsendet. Av 1 kap. 5 § skollagen framgår att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna: människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Det framgår också att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Om en anställd agerar i strid med skollagen och läroplanernas värdegrund kan det utgöra misskötsamhet som kan leda till arbetsrättsliga konsekvenser såsom erinran, omplacering eller ytterst uppsägning eller avsked. Det är viktigt att förskolor och skolor organiserar sin verksamhet så att personalen vet vilka regler och riktlinjer de ska följa i sitt arbete.

All personal i förskolan, skolan och fritidshemmet ska vara trygga i sin uppgift att arbeta utifrån skollagen och läroplanernas värdegrund. Det finns dock personal som har svårt att göra gränsdragningen mellan å ena sidan skollagens och läroplanernas krav på demokratiska värderingar och å andra sidan vårdnadshavares huvudansvar för barnets uppfostran och utveckling och deras rätt till inflytande. Det är viktigt att personalen följer skolans värdegrund och har den kunskap och kompetens samt de verktyg som krävs både för att arbeta förebyggande och för att kunna upptäcka och motverka hedersförtryck samt förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Dessutom behöver relevanta styrdokument ses över och eventuella justeringar eller kompletteringar övervägas. I läroplanen för förskolan saknas t.ex. skrivningar om hedersrelaterat våld och förtryck.

I skolan spelar elevhälsan en viktig roll. Alla elever har enligt skollagen rätt till elevhälsa. För elever som lever i eller riskerar att leva i en hederskontext behövs en tillgänglig och välfungerande elevhälsa i skolan, som kan stödja och vid behov samverka med socialtjänsten. Elevhälsans personal behöver därför ha goda kunskaper och verktyg för att kunna bidra till skolans arbete med att möta elever som lever med hedersnormer. Regeringen beslutade i mars 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. föreslå hur elevhälsans medicinska, psykologiska och psykosociala insatser kan stärkas samt analysera och föreslå hur samverkan mellan elevhälsan, skolan i övrigt, hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan förbättras och tydliggöras (dir. 2024:30). Närvarande elevhälsopersonal är nödvändigt för att kunna tillgodose elevers stödbehov i ett tidigt skede innan problemen förvärras, t.ex. när barn och unga är utsatta för hedersrelaterat våld eller förtryck. I september 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebär att utredningstiden förlängs för de delarna av uppdraget (dir. 2024:93). De ska slutredovisas senast den 25 juni 2025. Det behöver utöver detta utredas hur elevhälsans roll för att förebygga och motverka hederskultur kan tydliggöras.

Det är viktigt att samverkan och informationsutbyte fungerar mellan skolan, socialtjänsten och andra relevanta myndigheter. Regeringen beslutade därför den 10 augusti 2023 om tilläggsdirektiv (dir. 2023:120) till Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04) som bl.a. innebar att utredaren skulle kartlägga vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan

skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte. Utredningen lämnade slutbetänkandet *Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov* (SOU 2024:87) den 18 december 2024. Betänkandet är på remiss till och med den 25 april 2025.

För barn och unga som lever i en hederskontext kan förskolan och skolan vara den enda platsen där de kan vara sig själva utan att begränsas av hedersrelaterade maktstrukturer och där de kan ta kontakt med personal för att få stöd och hjälp. Det är därför av yttersta vikt att förskolan, skolan och fritidshemmet kan utgöra denna trygga plats och möta dessa behov. Förutom generella insatser kan det därför även finnas behov av riktade insatser mot individer och grupper samt särskilda riktade och anpassade insatser på individnivå i komplexa situationer. Därför behöver det ses över hur ett individuellt anpassat stödsystem för barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller andra likvärdiga kränkningar på grund av kön, sexuell läggning eller könsidentitet kan utformas för förskolan, skolan och fritidshemmet. Här bör även andra relevanta länders erfarenheter inom området beaktas, t.ex. Norges. I arbetet ska principen om likabehandling, utifrån bl.a. diskrimineringslagen och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter beaktas.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå åtgärder för hur personal kan få ett starkare stöd i att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet,
- föreslå åtgärder för att förebygga och motverka att personal inom förskolan, skolan och fritidshemmet upprätthåller eller förstärker hedersnormer,
- analysera och föreslå hur elevhälsans roll för att förebygga, upptäcka och motverka hedersrelaterat våld och förtryck kan tydliggöras,
- överväga och vid behov föreslå hur ett individuellt anpassat stödsystem för barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller andra likvärdiga kränkningar på grund av kön, sexuell läggning eller könsidentitet kan utformas för förskolan, skolan och fritidshemmet,

- analysera och ta ställning till om det finns behov av andra åtgärder i förskolan, skolan och fritidshemmet för att stödja barn och elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller andra likvärdiga kränkningar på grund av kön, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Därutöver ska utredaren i de delar det är aktuellt redovisa förslagens konsekvenser utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i de analyser som görs och redovisa förslagens konsekvenser utifrån såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredaren ska även redogöra för konsekvenserna av sina förslag utifrån principen om likabehandling, såsom den kommer till uttryck i diskrimineringslagen (2008:567).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och regioner samt från andra aktörer och organisationer som är relevanta för uppdragets genomförande. Utredaren ska vidare, i den utsträckning det bedöms angeläget och möjligt, på lämpligt sätt föra en dialog med barn och unga med olika bakgrund och förutsättningar. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta andra relevanta utredningar, bl.a. Utredningen om en förbättrad elevhälsa (U 2024:01). Utredaren ska även ta hänsyn till relevant arbete som pågår inom berörda myndigheter och Regeringskansliet.

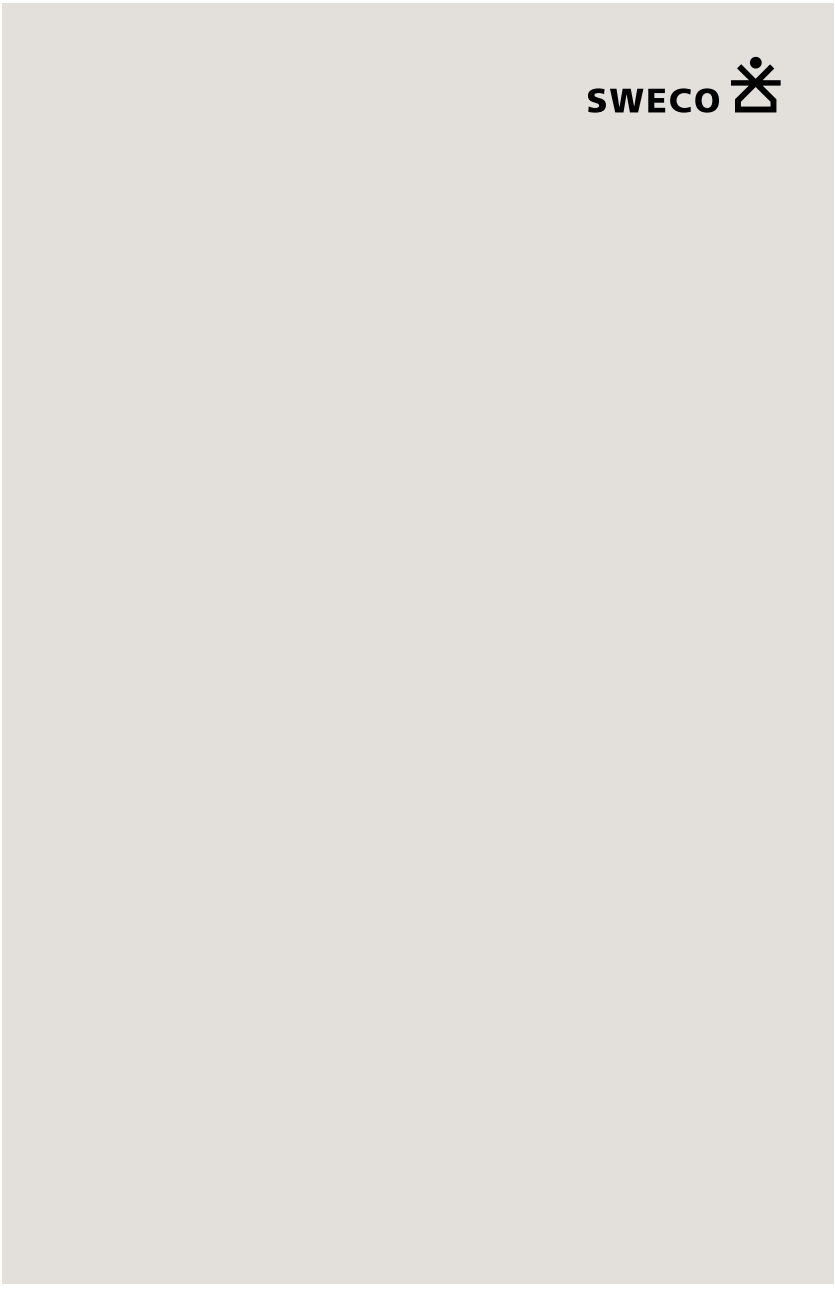
Uppdraget ska redovisas senast den 12 augusti 2026.

(Utbildningsdepartementet)

Teknisk rapport

Enkätundersökningar riktade till ett urval av förskolor, grundskolor och gymnasieskolor




SWECO

Innehållsförteckning

1. Bakgrund, syfte och metod för enkätundersökningarna 4
1.1 Bakgrund och syfte 4
1.2 Metod 4
1.2.1 Population 5
1.2.2 Insamling och insamlingsmetod 6
1.2.3 Variablerna och frågorna 6
1.2.4 Svarsfrekvens och representativitet 7

Bilaga 1 14

1. Bakgrund, syfte och metod för enkätundersökningarna

1.1 Bakgrund och syfte

Utredningen om hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet (dir. 2025:31) har upphandlat Sweco för att ta fram och genomföra enkätundersökningar riktade till ett urval av förskolor, grundskolor och gymnasieskolor i landet. Enkätundersökningarna är en del av utredningens uppdrag att kartlägga och analysera förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck, tystnadskultur och upprätthållande av hedersnormer i förskolan, skolan och fritidshemmet. Syftet med enkäterna var att kartlägga hur förskolan, skolan och fritidshemmet arbetar med att utbilda, upptäcka och agera för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Följande frågeställningar skulle enkäten ge en bild av:

- I vilken grad upptäcks hedersrelaterat våld och förtyck i förskolan, skolan och fritidshemmet? Vilka uttrycksformer upptäcks?
- Har personalen tillräcklig kunskap och stöd för att förebygga, utbilda, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck? Om inte, vad beror detta på? Förekommer det skillnader i vad som upptäcks mellan olika professioner och skolformer?
- Har elevhälsan ett tydligt uppdrag att förebygga, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck? Om inte, vilka är orsakerna? Hur fungerar elevhälsans samverkan med andra aktörer?
- Förekommer det en tystnadskultur eller upprätthållande av hedersnormer inom förskolan, skolan och fritidshemmet? I så fall, på vilket sätt kommer den till uttryck?

Av särskilt intresse var om det fanns skillnader i svaren mellan olika professioner och skolformer.

1.2 Metod

I avsnittet nedan beskrivs undersökningen utifrån metodval. En statistisk undersökning innehåller fasta moment som i sin tur innehåller val av avgränsningar, metoder och tillvägagångssätt.

1.2.1 Population

Som ramregister i den här undersökningen användes registret över grundskolor och gymnasieskolor i landet från Skolverket. Till undersökningen riktad till förskolor köptes ett förskoleregister in med kontaktuppgifter till förskolornas gruppbrevlådor. Initialt var det mejladresser till rektorer på förskolor som var av intresse men det gick inte att beställa från externa källor eller anskaffa från myndigheter.

På registret med förskolor matchades kommun, länstillhörighet och huvudman. På registret med grund- och gymnasieskolor fanns kommun och länstillhörighet med samt vilken huvudman som bedriver skolverksamheten.

Målpopulationen i enkätundersökningarna var rektorer i respektive undersökning. Rektor skulle vidarebefordra mejlet med enkätlänken till fördefinierade yrkeskategorier som bedömdes ha viktig information att lämna om förekoms och upprätthållande av hedersnormer, hedersrelaterat våld och förtryck. Yrkeskategorierna var sex till antalet sammantaget i förskolan och i skolorna.

Enkätundersökningarna genomfördes som urvalsundersökningar. Urvalsstorlekarna bedömdes efter behovet att få svar från flera yrkeskategorier och tillräckligt antal svar för att bygga en analys på. En svarsbenägenhet på 40 – 50 procent bedömdes som rimlig.

Totalt var det 4 500 objekt i urvalet. I tabellen nedan redovisas urvalsallokeringarna och dess andelar av ramregistren.

Tabell 1. Ramregistret och urvalsstorlekar

	Urvalsstorlekar	Antal objekt i totalpopulationen	Urvalet andel av totalpopulationen
Förskolor	2 000	8 840	23%
Grundskolor	1 302	4 077	32%
Anpassade grundskolor	198	622	32%
Gymnasier	863	1 052	82%
Anpassade gymnasieskolor	137	243	56%
Totalt	**4 500**	**14 834**	**30%**

Eftersom urvalsstorlekarna var relativt stora samt att skolformerna var representerade i separata register användes ett oberoende slumpmässigt urval (OSU) i varje register. i annat fall hade ett stratifierat OSU genomförts i ett sammanslaget register.

I populationen och urvalet ingick regionala skolor i gymnasiepopulationen och specialskolor i grundskolepopulationen. De skulle inte ingå från början men kom med ändå när ramregistret skapades. På grund av att det här skolorna var en liten del av populationen var det även en liten del av urvalet som bestod av dessa skolor. Några av skolorna kom in med svar, fem från regionala gymnasieskolor och ett svar från en specialskola. De rensades sen bort från tabeller och diagram i redovisningen.

1.2.2 Insamling och insamlingsmetod

Insamlingarna av data genomfördes med hjälp av webbenkäter. Först skickades ett förbrev ut till rektorerna som informerade om undersökningen och att den var på väg. Förbrev har visat sig vara en bra strategi för att öka svarsbenägenheten. Ett mejl med en unik länk till en digital enkät skickades sen ut från ett enkätverktyg. Valet av insamlingsmetod kopplades samman med tillgången till kontaktuppgifter, i det här fallet fanns kontaktuppgifter (mejladresser) tillgängliga i skolregistret från Skolverket och från de införskaffade mejluppgifterna för förskolorna. Direktmejl till rektor på respektive enhet var inte alltid förekommande. När den mejladressen saknades skickades enkätmejlet till den mejladress som fanns definierad i registren. Det var ofta mejl till skolans informationstjänst eller i något fall till kommunens allmänna information. Mejladresserna till förskolorna gick främst till förskolans gruppmejl (informationsmejllåda), i något fall gick mejlet fram till rektorer.

Mejltexten författades som ett missivbrev där undersökningens syfte förklarades och vad uppgifterna skulle användas till. I mejltexten framgick det också hur länge svarsdata ska sparas samt vem som har tillgång till mikrodata. I texten beskrevs också till vilka yrkeskategorier mejlet skulle vidarebefordras till. Det var:

- Förskollärare
- Barnskötare
- Grundskollärare/ämneslärare/
- Lärare i fritidshem
- Elevhälsa
- Resursperson

I bilaga 1 finns mejltexterna från enkätundersökningarna.

Insamlingen av enkätsvar genomfördes under en månad mellan den 18 februari 2026 och den 13 mars 2026. Under insamlingen skickades tre påminnelser ut. Svar på utskicksmejlet besvarades direkt och berörde tekniska frågor. En mejladress till utredningen fanns i mejlet för frågor om ämnet.

Tidigt visade det sig att förskolor inte besvarade enkäterna i lika stor utsträckning som skolorna. Få mejl studsade (returnerades automatiskt) samt att enkäten öppnades men avbröts efter öppnandet det indikerar på att mejlen kommer fram men svar kom inte in i den förväntade utsträckningen. Det skulle kunna bero på flera orsaker som att mejladresserna gick till informationsbrevlådor (gick inte att beställa mejladresser till rektorer på förskolor) och liknande hos förskolor som antagligen då inte ofta kontrollerades. Det kan dessutom bero på en viss ovilja att besvara enkäten utifrån ämnet vilket flera svar på mejlutskicket indikerade på. Svar som beskrev allmänt att problematiken kring hedersrelaterade frågor inte finns och har aldrig funnits på förskolan. Orsakerna till den låga svarsbenägenheten är inte vidare analyserade.

1.2.3 Variablerna och frågorna

Grunden för val av variabler och frågor togs fram i samarbete mellan Sweco och utredningen. Ett utarbetat första förslag fanns tillgängligt vid uppdragsstart.

Enkäterna började med inledande bakgrundsfrågor. Enkäten var utformad så att svarande, beroende på funktion, till viss del fick olika frågor. Många frågor var dock yrkesgemensamma. Frågorna rörde till exempel vilka former av hedersrelaterat våld och förtryck som personal upplever kommer till uttryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. De handlade även bland annat om hur personalen bedömer sin förmåga att förebygga, utbilda, upptäcka och agera mot hedersrelaterat våld och förtryck, hur samverkan med andra aktörer fungerar i praktiken och om de har uppmärksammat uttryck för upprätthållande av hedersnormer. En avslutande fråga per yrkeskategori fanns med fritextsvarsmöjlighet för att fånga övriga eventuella synpunkter.

Frågornas konstruktion bearbetades i flera versioner av enkäterna tills slutgiltiga version godkändes. Enkäten och frågorna genomgick ett samråd med Sveriges kommuner och regioner, SKR och testades av flera personer, så väl av personal i utredningens kansli som externa personer. I samrådet bedömdes det att vissa frågor i enkäterna kunde vara svåra att besvara utifrån den enskilde respondentens erfarenhet och kompetens. Därför gjordes vissa förenklingar av frågor och svarsalternativ.

1.2.4 Svarsfrekvens och representativitet

Eftersom det var en enkätlänk som kunde vidarebefordras men där mejlet ändå gick till den förskola och skola som drogs i urvalet så kom det in flera svar per yrkesgrupp från vissa dragna objekt. Eftersom svar per yrkeskategori var av vikt att studera rensades inte dessa bort i sammanställda tabeller och diagram. Teoretiskt skulle det max vara ett svar per yrkeskategori och skolform. För att efterlikna detta rensades svar bort slumpmässigt för yrkeskategorier där fler än ett svar per objekt kommit in. Därmed fick ingen yrkeskategori mer vikt (svar) än vad som från början var meningen. Tabeller och diagram togs fram även med den bearbetningen.

I det följande beräknas svarsfrekvenserna efter svar (minst ett svar på någon fråga) som har kommit in från unika skolobjekt.

I tabell 2 nedan redovisas svarsfrekvenserna per skolform och om skolorna var anpassad eller inte.

Tabell 2. Svarsfrekvenser totalt per enkätundersökning

	Förskolor	Grundskolor	Anpassade grundskolor	Gymnasie-skolor	Anpassade gymnasie-skolor
Urvalet, utskicket totalt	2 000	1302	198	863	137
Studsar, ej nåbara	36	15	5	8	1
Inkomna unika svar oavsett yrkesgrupp per objekt (svarat på någon fråga i enkäten)	46	872	46	613	81
Inkomna unika svar från unika objekt (svarat på någon fråga i enkäten)	30	423	22	323	47
Svarsfrekvens/andel svar	**2%**	**33%**	**11%**	**38%**	**35%**

De anpassade skolorna har en lägre svarsfrekvens än de vanliga. Eftersom svarsbenägenheten var mycket låg i förskolor utelämnas den skolformen i den fortsatta redovisningen.

Svarsfrekvensen uppdelat på om skolan var en anpassad eller vanlig skola redovisedan i tabellerna jämfört med en uppskattning av antalet i landet för att analysera representativiteten. Totala antalet grund- respektive gymnasieskolor i landet utgår ifrån alla skolor oberoende av typ av skola.

Tabell 3. Svarsfrekvenser och andelen svar för grundskolor och anpassade grundskolor samt andelen i landet

	Antal i landet	Andel i landet	Antal unika grundskolor som svarat	Andel unika grundskolor som svarat
Vanliga grundskolor	4 077	87%	423	95%
Anpassade grundskolor	622	13%	22	5%
Totalt	**4 699**	**100%**	**445**	**100%**

Tabell 4. Svarsfrekvenser och andelen svar för gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor samt andelen i landet

	Antal i landet	Andel i landet	Antal unika gymnasie-skolor som svarat	Andel unika gymnasie-skolor som svarat
Vanliga gymnasieskolor	1 052	81%	323	87%
Anpassade gymnasieskolor	243	19%	47	13%
Totalt	**1 295**	**100%**	**370**	**100%**

Bland de unika svarande skolorna är anpassade skolor något underrepresenterade jämfört med en uppskattning i landet. Uppgifterna för landet angående unika skolenheter som klassas som anpassade varierar beroende på källa. Det kan bero på att fokus för den nationella statistiken ligger på antal elever i anpassad skola inte på antal skolenheter. Det kan också bero på att anpassade skolor har klasser som är integrerade i vanliga skolor och inte enbart anpassade skolenheter. Uppgifter om antal skolenheter som är anpassade är också oberoende av huvudman i tabellerna ovan.

Fördelningen är osäker för landet vad det gäller andelen skolenheter som är anpassade både för grund- och gymnasieskolor. Därmed finns det osäkerheter i analysen om underrepresentativiteten av svar från anpassade skolor.

Det var också av vikt att studera svarsfrekvensen uppdelat på typ av huvudman alltså om skolan var kommunal eller enskild. Denna uppdelning av svarsfrekvenser redovisas i tabellerna nedan och fördelningen i landet[1]. I undersökningen har utelämnats skolor som har regional och statlig huvudman eftersom dessa är få till antalet.

Tabell 5. Svarsfrekvenser och andelen svar för kommunala respektive enskilda huvudmän/skolor, grundskolor

	Antal i landet	Andel i landet	Antal unika grundskolor som svarat	Andel unika grundskolor som svarat
Kommunala huvudmän	3 868	82%	352	79%
Enskilda huvudmän	831	18%	93	21%
Totalt	**4 699**	**100%**	**445**	**100%**

Tabell 6. Svarsfrekvenser och andelen svar för kommunala respektive enskilda huvudmän/skolor, gymnasieskolor

	Antal i landet	Andel i landet	Antal unika gymnasie-skolor som svarat	Andel unika gymnasie-skolor som svarat
Kommunala huvudmän	829	64%	231	62%
Enskilda huvudmän	466	36%	139	38%
Totalt	**1 295**	**100%**	**370**	**100%**

Det framgår ovan att enskilda huvudmän har svarat i något högre grad än kommunala. I grundskolorna har tre procentenheter högre andel enskilda skolor svarat än förväntat. I gymnasieskolor har två procentenheter högre andel enskilda skolor svart jämfört med förväntat. Skillnaderna är små mellan huvudmannafördelningen i populationen totalt jämfört med andelen som svarat per huvudman.

Om fördelningen bland de svarande är skev i förhållande till hur den ser ut i populationen (under- eller överrepresentation) är en viktning ofta nödvändig för att få en god representativitet bland totala antalet svarande.

[1] Skolverket ” Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan” rapport 2024.

En viktning behöver inte genomföras eftersom en analys på total nivå inte är aktuell i det hör fallet. Dock bör en eventuell viktning analyseras för att därmed analysera representativiteten bland de svarande jämför med urvalet.

Ofta används tumregeln att under- eller överrepresentation ska överstiga 5 – 10 procentenheter för att en viktning ska genomföras (förutsatt då att vikningen inte skapar extrema vikter)[2]. Denna tumregel används ofta i statistiska urvalsundersökningar.

I det här fallet bedöms det att ingen viktning skulle behöva genomföras eftersom skillnaderna är mycket små i procentenheter mellan andel svarande fördelat per huvudmannatyp och fördelad andel i populationen. Även osäkerheten i fördelningen mellan svarande anpassade skolor och vanliga i relation till hur det teoretiskt ser ut i landet talar för att en viktning inte skulle behöva genomföras.

Vikter beräknas som;

Vikt = N_i/n_i, där;

N_i = populationen samt;

n_i = antal svar.

I grundskoleundersökningen skulle kommunala huvudmäns svar få vikten 3 868/352 = 10,99 och enskilda huvudmän 831/93 = 8,94. I gymnasieundersökningen skulle kommunala huvudmäns svar få vikten 829/231 = 3,59 och enskilda 466/139 = 3,35. Små skillnader i vikter som återspeglar representativiteten. Det blir mindre vikter i gymnasieundersökningen för att andelen svar av populationen är större än i grundskoleundersökningen.

I grundskoleundersökningen skulle vikterna bli större och de kan då ha ett större genomslag när det blir färre svarande på delfrågor. Det finns då en risk för att ett viktat resultat bli felaktigt på grund av att få svar från en grupp huvudmän överviktas i resultatet för den enskilda frågan.

I tabell 7 nedan redovisas svaren även fördelat per län i undersökningarna. En god geografisk täckning är viktigt om det antas finnas skillnader i resultatet beroende på geografi.

[2] AAPOR/WAPOR Task Force Report on Quality in Comparative Surveys, 2022.

Tabell 7. Antal svar fördelat per län, grundskolor och anpassade grundskolor

Län	Antal grund-skolor i urvalet	Antal anpassade grundskolor i länet i urvalet	Antal svar grundskolor i länet	Antal svar anpassade grundskolor i länet	Svarsfrekvens grundskolor i länet (antal svar/antal grundskolor i länet i urvalet)	Svarsfrekvens anpassade grundskolor i länet (antal svar/antal grundskolor i länet i urvalet)
Blekinge län	**17**	**1**	**3**		**18%**	**0%**
Dalarnas län	**47**	**8**	**13**	**1**	**28%**	**13%**
Gotlands län	**10**		**1**		**10%**	
Gävleborgs län	**37**	**4**	**7**		**19%**	**0%**
Hallands län	**56**	**4**	**13**		**23%**	**0%**
Jämtlands län	**21**	**4**	**7**		**33%**	**0%**
Jönköpings län	**59**	**8**	**14**	**5**	**24%**	**63%**
Kalmar län	**32**	**4**	**7**	**1**	**22%**	**25%**
Kronobergs län	**32**	**5**	**5**		**16%**	**0%**
Norrbottens län	**47**	**3**	**16**	**1**	**34%**	**33%**
Skåne län	**168**	**17**	**59**	**3**	**35%**	**18%**
Stockholms län	**217**	**48**	**81**	**3**	**37%**	**6%**
Södermanlands län	**40**	**12**	**9**		**23%**	**0%**
Uppsala län	**37**	**4**	**10**		**27%**	**0%**
Värmlands län	**47**	**9**	**10**		**21%**	**0%**
Västerbottens län	**40**	**5**	**12**		**30%**	**0%**
Västernorrlands län	**34**	**5**	**13**	**1**	**38%**	**20%**
Västmanlands län	**28**	**5**	**9**	**1**	**32%**	**20%**
Västra Götalands län	**224**	**37**	**100**	**4**	**45%**	**11%**
Örebro län	**46**	**7**	**15**		**33%**	**0%**
Östergötlands län	**63**	**9**	**19**	**2**	**30%**	**22%**
Totalt	**1 302**	**198**	**423**	**22**	**33%**	**11%**

Det finns svar i undersökningarna från alla län, färre svar från mindre län med avseende på befolkning. Om antalet svar studeras för grundskolor och anpassade grundskolor saknas svar från vissa län. Små tal vid beräkningen av svarsfrekvensen för anpassade grundskolor påverkar jämförbarheten där stora relativa tal ofta associeras med många svar. En svarsfördelning per län som förväntat i relation till antalet svar totalt i undersökningarna.

I tabellen nedan redovisas svarsfrekvenserna uppdelat per län och enskilda respektive anpassade grund- och gymnasieskolor.

Tabell 8. Andel svar fördelat per län, gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor

Län	Antal gymnasieskolor i länet i urvalet	Antal anpassade gymnasieskolor i länet i urvalet	Antal svar gymnasieskolor i länet	Antal svar anpassade gymnasieskolor i länet	Svarsfrekvens gymnasieskolor i länet (antal svar gymn./antal gymnasieskolor i länet i urvalet)	Svarsfrekvens anpassade gymnasieskolor i länet (antal svar anp. gymn./antal gymnasieskolor i länet i urvalet)
Blekinge län	**8**	**1**	**4**		**50%**	**0%**
Dalarnas län	**20**	**5**	**11**	**3**	**55%**	**60%**
Gotlands län	**2**	**1**	**1**	**1**	**50%**	**100%**
Gävleborgs län	**25**	**3**	**9**	**1**	**36%**	**33%**
Hallands län	**32**	**1**	**16**		**50%**	**0%**
Jämtlands län	**8**		**4**		**50%**	
Jönköpings län	**26**	**6**	**9**	**4**	**35%**	**67%**
Kalmar län	**18**	**2**	**7**	**1**	**39%**	**50%**
Kronobergs län	**23**	**3**	**10**	**1**	**43%**	**33%**
Norrbottens län	**29**	**5**	**10**	**3**	**34%**	**60%**
Skåne län	**127**	**17**	**56**	**4**	**44%**	**24%**
Stockholms län	**187**	**33**	**51**	**10**	**27%**	**30%**
Södermanlands län	**23**	**5**	**4**		**17%**	**0%**
Uppsala län	**31**	**5**	**13**		**42%**	**0%**
Värmlands län	**34**	**6**	**17**	**3**	**50%**	**50%**
Västerbottens län	**16**	**6**	**8**	**2**	**50%**	**33%**
Västernorrlands län	**21**	**3**	**10**	**1**	**48%**	**33%**
Västmanlands län	**26**	**7**	**8**	**2**	**31%**	**29%**
Västra Götalands län	**133**	**17**	**44**	**7**	**33%**	**41%**
Örebro län	**26**	**3**	**13**	**1**	**50%**	**33%**
Östergötlands län	**48**	**8**	**18**	**3**	**38%**	**38%**
Totalt	**863**	**137**	**323**	**47**	**38%**	**35%**

Om antalet svar fördelat per län analyseras utifrån tabellen ovan ser man ett antal stora relativa tal (procentsatser). Det beror på att det är små tal som ställs i relation till varandra. Gotlands län redovisar en svarsandel på 100 procent av anpassade gymnasieskolor. Den svarsandelen bygger på ett svar av ett möjligt i urvalet.

Det finns andra aspekter som kan ha påverkat svaren i de här undersökningarna. Det finns en risk att den som svarat på enkäten inte var den som var bäst lämpad för detta eftersom enkäten kunde vidarebefordras men det kan också ha höjt kvaliteten på svaren eftersom just rätt person kunde nås.

Tillförlitligheten i svaren påverkas också av att det möjligen inte fanns tillgång till aktuell information hos respondenten, det gäller exempelvis frågor om antal. Därmed kan vissa uppgifter i svaren bygga på uppskattningar i stället för inhämtade faktiska uppgifter. Dessa eventuella skevheter har inte rättats eller analyserats.

Sammanfattningsvis, alla undersökningar har sina brister, de här undersökningarna bedöms ha relativ få tekniska brister och hög tillförlitlighet för kartläggningen.

Bilaga 1

Missivbrevet/mejltexten. Förskolor

Till förskolan: [Lastname]

Till rektor, besvara undersökningen och vidarebefordra mejlet vidare till följande personer på din förskola som också bör besvara enkäten:

- **en förskollärare**
- **en barnskötare**

Den som är bäst lämpad att besvara enkäten är någon som arbetat något år och som inte är oerfaren i sin yrkesroll.

Besvara hela enkäten innan den vidarebefordras till nästa yrkesfunktion på förskolan som ska besvara enkäten.

LÄNK till undersökningen

Regeringen tillsatte den 20 mars 2025 mig, Rebecca Lagh, som särskild utredare för utredningen om ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet (U 2025:02). Syftet med utredningen är att både personal i förskolan och barn som är utsatta för hedersförtryck ska få ett bättre stöd.

Syftet med denna undersökning är att få en bättre bild av vilka utmaningar som ni i förskolan ställs inför och hur de kan åtgärdas. Vi behöver därför din hjälp att besvara våra frågor. Även om din förskola inte har erfarenhet av hedersförtryck är det värdefullt om du besvarar enkäten för att våra förslag ska fungera för alla förskolor. Dina svar är mycket viktiga för våra analyser och för att vi ska kunna lämna väl underbyggda förslag på åtgärder.

Med hedersrelaterat våld och förtryck menar vi i den här undersökningen när människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen.

Samråd för undersökningen har genomförts med Sveriges Kommuner och Regioner enligt SFS 1982:668. De uppgifter som ni lämnar kommer endast att användas av Sweco, som raderar all svarsdata tre månader efter leverans av uppdraget.

Sista svarsdag är den 13 mars 2026.

Stort tack för din medverkan!
Rebecca Lagh, särskild utredare

Har du frågor om utredningens uppdrag eller enkätens innehåll, kontakta huvudsekreterare Lena Warstrand
på lena.warstrand@regeringskansliet.se eller 08–405 17 38.

Till skolan: [Lastname]

Till rektor, besvara undersökningen och vidarebefordra mejlet vidare till följande personer på din skola som också bör besvara enkäten:

- **en skolkurator**
- **en grundskollärare**
- **en ämneslärare**
- **en lärare i fritidshemmet, alternativt en stödpersonal (till exempel elevassistent, resurspedagog eller motsvarande)**

Den som är bäst lämpad att besvara enkäten är någon som arbetat något år och som inte är oerfaren i sin yrkesroll.

Besvara hela enkäten innan den vidarebefordras till nästa yrkesfunktion på grundskolan som ska besvara enkäten.

LÄNK till undersökningen

Regeringen tillsatte den 20 mars 2025 mig, Rebecca Lagh, som särskild utredare för utredningen om ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet (U 2025:02). Syftet med utredningen är att både personal i skolan och elever som är utsatta för hedersförtryck ska få ett bättre stöd.

Syftet med denna undersökning är att få en bättre bild av vilka utmaningar som ni i skolan ställs inför och hur de kan åtgärdas. Vi behöver därför din hjälp att besvara våra frågor. Även om din skola inte har erfarenhet av hedersförtryck är det värdefullt om du besvarar enkäten för att våra förslag ska fungera för alla skolor. Dina svar är mycket viktiga för våra analyser och för att vi ska kunna lämna väl underbyggda förslag på åtgärder.

Med hedersrelaterat våld och förtryck menar vi i den här undersökningen när människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen.

Samråd för undersökningen har genomförts med Sveriges Kommuner och Regioner enligt SFS 1982:668. De uppgifter som ni lämnar kommer endast att användas av Sweco, som raderar all svarsdata tre månader efter leverans av uppdraget.

Sista svarsdag är den 13 mars 2026.

Stort tack för din medverkan!
Rebecca Lagh, särskild utredare

Har du frågor om utredningens uppdrag eller enkätens innehåll, kontakta huvudsekreterare Lena Warstrand
på lena.warstrand@regeringskansliet.se eller 08–405 17 38.

Till gymnasieskolan: [Lastname]

Till rektor, besvara undersökningen och vidarebefordra mejlet vidare till följande personer på din gymnasieskola som också bör besvara enkäten:

- **en skolkurator**
- **en ämneslärare**
- **en stödpersonal (till exempel elevassistent, resurspedagog eller motsvarande).**

Den som är bäst lämpad att besvara enkäten är någon som arbetat något år och som inte är oerfaren i sin yrkesroll.

Besvara hela enkäten innan den vidarebefordras till nästa yrkesfunktion på skolan som ska besvara enkäten.

LÄNK till undersökningen

Regeringen tillsatte den 20 mars 2025 mig, Rebecca Lagh, som särskild utredare för utredningen om ökade insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet (U 2025:02). Syftet med utredningen är att både personal i skolan och elever som är utsatta för hedersförtryck ska få ett bättre stöd.

Syftet med denna undersökning är att få en bättre bild av vilka utmaningar som ni i skolan ställs inför och hur de kan åtgärdas. Vi behöver därför din hjälp att besvara våra frågor. Även om din skola inte har erfarenhet av hedersförtryck är det värdefullt om du besvarar enkäten för att våra förslag ska fungera för alla skolor. Dina svar är mycket viktiga för våra analyser och för att vi ska kunna lämna väl underbyggda förslag på åtgärder.

Med hedersrelaterat våld och förtryck menar vi i den här undersökningen när människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen.

Samråd för undersökningen har genomförts med Sveriges Kommuner och Regioner enligt SFS 1982:668. De uppgifter som ni lämnar kommer endast att användas av Sweco, som raderar all svarsdata tre månader efter leverans av uppdraget.

Sista svarsdag är den 13 mars 2026.

Stort tack för din medverkan!

Rebecca Lagh, särskild utredare

Har du frågor om utredningens uppdrag eller enkätens innehåll, kontakta huvudsekreterare Lena Warstrand
på lena.warstrand@regeringskansliet.se eller 08–405 17 38.

Together with our clients and the collective knowledge of our 18,500 architects, engineers and other specialists, we co-create solutions that address urbanisation, capture the power of digitalisation, and make our societies more sustainable.

Sweco – Transforming society together

SWECO

Genomförda dialogmöten och rundabordssamtal

Nedan redogörs för våra möten med företrädare för statliga myndigheter, kommuner, regioner, lärosäten, organisationer, nätverk och andra aktörer.

Statliga myndigheter

1. Arbetsmiljöverket
2. Barnombudsmannen
3. Barn- och elevombudet
4. Center mot våldbejakande extremism
5. Diskrimineringsombudsmannen
6. Folkhälsomyndigheten
7. Forum för levande historia
8. Försvarshögskolan
9. Institutet för mänskliga rättigheter
10. Jämställdhetsmyndigheten
11. Länsstyrelsen Stockholm
12. Länsstyrelsen Skåne
13. Länsstyrelsen Västerbotten
14. Länsstyrelsen Västra Götaland

15. Länsstyrelsen Östergötland, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck
16. Myndigheten för delaktighet
17. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
18. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
19. Polismyndigheten, Nationellt operativt center respektive Uppsala
20. Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden
21. Sameskolstyrelsen
22. Skolforskningsinstitutet
23. Skolinspektionen
24. Skolverket
25. Socialstyrelsen
26. Specialpedagogiska skolmyndigheten
27. Statens institutionsstyrelse
28. Statskontoret (tidigare Ekonomistyrningsverket)
29. Säkerhetspolisen
30. Universitetskanslersämbetet

Kommuner

1. Borås stad
2. Göteborgs stad
3. Helsingborgs stad
4. Lunds kommun
5. Malmö stad
6. Stockholms stad
7. Umeå kommun

8. Västerås stad
9. Örebro kommun

Organisationer

1. Almega Utbildning
2. Elektra
3. Existera
4. Expedition hälsa
5. Glöm aldrig Pela och Fadime (GAPF)
6. Idéburna skolors riksförbund
7. Internationella kommittén för kvinnors rättigheter, Kvinnojouren Nina
8. Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige (Roks)
9. Sollentuna Kvinnojour
10. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
11. Sveriges Skolkuratorers Förening
12. Varken hora eller kuvad (VHEK)

Lärosäten

1. Högskolan i Halmstad
2. Karolinska Institutet
3. Linköpings universitet, Barnafrid
4. Stockholms universitet
5. Uppsala universitet, Nationellt centrum för kvinnofrid

Nätverk

1. Förskolenätverket, SKR
2. Rektorsnätverket Leda i kris

Övriga

1. Regionalt stödcentrum heder, Västra Götaland
2. Resurscentrum heder Skåne
3. Origo Stockholm

Rundabordssamtal med civilsamhällesorganisationer och intresseorganisationer

Den 20 april 2026 anordnade utredaren ett rundabordssamtal med representanter för svenska civilsamhällesorganisationer. Syftet var att samla in kunskaper, erfarenheter och synpunkter på våra förslag från företrädare för civilsamhällesorganisationer med särskild sakkunskap och relevans kopplad till utredningsuppdraget. Företrädare för följande organisationer deltog:

1. Brottsofferjouren
2. Centrum mot hedersrelaterat våld Västmanland
3. Existera
4. Film and Tell/Se Barnen
5. GAPF
6. Internationella kommittén för kvinnors rättigheter, Kvinnojouren Nina
7. Kvinnors Rätt
8. Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter Ungdom (RFSL Ungdom)
9. Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU)

10. Roks
11. Somaya
12. Stiftelsen Allmänna Barnhuset
13. Unizon
14. VHEK

Den 23 april 2026 anordnade utredaren ett rundabordssamtal med representanter för svenska intresseorganisationer. Syftet var att samla in kunskaper, erfarenheter och synpunkter på våra förslag från företrädare för intresseorganisationer med särskild sakkunskap och relevans kopplad till utredningsuppdraget. Företrädare för följande organisationer deltog:

1. Föräldraalliansen Sverige
2. Skolläkarföreningen
3. SKR
4. Sveriges Elevkårer
5. Sveriges Lärare
6. Sveriges Skolledare

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
   Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
   Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.
38. Behovsstyrd vård. S.
39. Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. S.
40. Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. KN.
41. Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. A.
42. Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. Ju.
43. Åtgärder mot överskuldsättning. Fi.
44. En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. Fi.
45. Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. Ju.
46. Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. LI.
47. Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. KN.
48. Tillträdesförbud. Ju.
49. Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. S.
50. En ny speciallärarutbildning. U.
51. Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. U.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]

Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. [41]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstorv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. [20]

Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

Åtgärder mot överskuldsättning. [43]

En stärkt förmåga till modern datadelning – integritetsfrämjande teknik i offentlig förvaltning. [44]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]

Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. [34]

Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. [42]

Effektiva ingripanden mot brott i cybermiljö. [45]

Tillträdesförbud. [48]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. [40]

Rätt till ersättning vid avveckling av kärnkraft på grund av politiska beslut – reaktorer som inte tagits i drift. [47]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Ett sammanhållet, robust och konkurrenskraftigt Sverige – framtidens politik för utveckling i landsbygder och regioner. [46]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken. Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser. Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]

Behovsstyrd vård. [38]

Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. [39]

Traditionell eller rationell. En premiepension som kan nå målen. [49]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]

En ny speciallärarutbildning. [50]

Fri att lära och leva. Insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck i förskolan, skolan och fritidshemmet. [51]