



Datum
2023-11-01
Vår referens
Mats Glans
Utvecklingssamordnare
mats.glans@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Utbildningsdepartementet - Samhället mot skolattacker (SOU 2023:28) STK-2023-1006

Sammanfattning

Malmö stad har fått möjlighet att svara på delbetänkandet Samhället mot skolattacker (SOU 2023:28). Då ett antal fall av grövre våld har inträffat i grund- och gymnasieskolor under senare tid, i vissa fall med dödlig utgång, har regeringen bedömt att säkerhetsläget försämrats och hotbilden inom skolväsendet har ökat. Utredningen tillsattes med syftet att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö (dir. 2022:86).

Delbetänkandet behandlar bland annat lämplig organisering av lokala eller regionala operativa organ för samverkan i individärenden som rör oro för skolattacker. Stadskontoret ställer sig bakom remissen i stort men har kommentarer på vissa av förslagen samt synpunkter på utredningens smala angreppssätt på problematiken kring skolattacker. Stadskontoret efterlyser ett mer förebyggande och främjande förhållningssätt i utredningen i sin helhet. Ett samhälle för en trygg skolmiljö ligger i linje med skolans uppdrag och samhällsfunktion och är en bredare ansats än endast hantering av det oönskade.

Delbetänkandet har remitterats till grundskolenämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.

Förslaget är att godkänna yttrandet och skicka yttrandet till Utbildningsdepartementet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Utbildningsdepartementet.

Beslutsunderlag

- [Här kommer namnet på de handlingar som ligger till grund för beslutsförslaget hämtas in automatiskt. Du behöver inte skriva något under denna rubrik.]

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-11-06

Kommunstyrelsen 2023-11-08

Beslutet skickas till

Utbildningsdepartementet
Grundskolenämnden
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
Arbetsmarknads- och socialnämnden
Stadskontorets handläggare

Ärendet

Malmö stad har av Utbildningsdepartementet getts möjlighet att lämna synpunkter på delbetänkandet Samhället mot skolattacker (SOU 2023:28). Delbetänkandet har remitterats till grundskolenämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Nämndernas yttranden sammanfattas nedan och bifogas ärendet i sin helhet.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet (dir. 2022:86). Syftet med utredningen är att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö. Jonas Trolle, chef för Center mot våldsbejakande extremism (CVE), förordnades samma dag som särskild utredare. Den 9 februari 2023 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv (dir. 2023:22) som utvidgade utredningens uppdrag med nya frågor om att förebygga, förhindra eller försvåra brott i allmänhet inom skolväsendet, och inte enbart grövre våldsdåd eller skolattacker. I tilläggsdirektivet finns också nya deluppdrag som berör säkerhetsfrågor i skolan

Utredningen har inhämtat synpunkter och erfarenheter från bland andra berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, enskilda kommuner, enskilda huvudmän, fackliga organisationer samt elev- och föräldraorganisationer. Utredningen har antagit namnet Skolsäkerhetsutredningen.

Utredningen kommer i enlighet med direktiven att redovisa flera deluppdrag från det ursprungliga direktivet och samtliga deluppdrag från tilläggsdirektivet i slutbetänkandet, senast den 29 februari 2024.

Utredningen i korthet

I kapitel 1 redovisas författningsförslag. Därefter kommer detta kapitels inledande redogörelse för utredningens uppdrag och genomförande, varefter betänkandet är disponerat på följande vis. Kapitel 3 inleds med en redogörelse för olika definitioner av begreppet skolattack. I kapitlet analyseras också de erfarenheter och lärdomar som dragits efter inträffade våldsdåd i skolmiljö i Sverige och i andra länder. I påföljande avsnitt behandlas de försök som har gjorts att förklara och förstå fenomenet skolattacker. Slutligen redogörs för metoder som kan användas för att förebygga att en skolattack inträffar. I kapitel 4 redogörs översiktligt för olika insatser på nationell nivå för att förebygga, förhindra eller försvåra grövre våldsdåd. I kapitlet beskrivs översiktligt hur regeringen och ett flertal myndigheter arbetar fortlöpande för att förhindra olika former av grovt våld i samhället och i skolan. Det handlar delvis om generella

brottsförebyggande åtgärder, men också om åtgärder med fokus på att motverka våldsbejakande extremism, och om riktade åtgärder i syfte att förebygga och förhindra skolattacker. I kapitel 5 redogörs bland annat för elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete. Vidare redogörs för skolhuvudmännens ansvar för trygghet och studiero. Därutöver berörs bland annat hur skolan ska följa upp målen för utbildningen inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete. Kapitel 6 innehåller en beskrivning av befintlig samverkan och befintliga samverkansformer mellan olika aktörer i brottsförebyggande syfte, främst på lokal nivå. Samverkan i individärenden är ett viktigt instrument när det gäller att förebygga och förhindra olika typer av brott. I kapitlet redovisas även bland annat Polismyndighetens syn på behovet av samverkan och nya sekretessbrytande bestämmelser. I kapitel 7 föreslås att CVE (center mot våldsbejakande extremism) ska få till uppgift att ge stöd i individärenden till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar oro för att en eller flera individer ska genomföra en skolattack. Detta förutsätter att CVE:s möjligheter att behandla personuppgifter ses över och att det finns tillämpliga sekretessbestämmelser. I kapitlet lämnas även ett förslag om att CVE tillsammans med Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska få i uppdrag att ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker. I kapitel 8 föreslås en ny sekretessreglering som innebär att sekretess ska gälla för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden inom CVE:s verksamhet när CVE bistår aktörer i individärenden som rör oro för skolattacker. I kapitel 9 föreslås en ny lag om personuppgiftsbehandling som ska vara tillämplig när CVE utför uppdraget att ge stöd i individärenden rörande oro för skolattacker. Syftet är dels att ge CVE möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. I kapitel 10 behandlas ikraftträdandet av utredningens förslag. Kapitel 11 utgörs av en konsekvensanalys. Slutligen utgörs kapitel 12 av författningskommentarer.

Remissinstansernas yttranden

Grundskolenämnden

Grundskolenämnden menar att utredningens två slutsatser, ett nationellt metodstöd för att identifiera elever med oroväckande beteende och ett nationellt individuellt stöd vid oro, är något positivt utifrån likvärdighet och kvalitetssäkring. Grundskolenämnden vill betona vikten av att ta sig an dessa unika ärenden på lokal nivå, så nära individen som möjligt. Det är också av största vikt att Skolverket är medavsändare till det stöd som riktas till skolväsendet.

Grundskolenämnden framhåller även att det är viktigt att medarbetarna inom skolan blir förtrodda med framtaget stödmaterial och upplägg på området.

Nämnden menar att de båda förslagen över lag ses som positiva då de ger en gemensam grund oavsett huvudman. För att stödet kontinuerligt ska utvecklas för dessa extrema situationer är det viktigt med en sammanhållen kunskapsbas väl förankrad i skolans grunduppdrag med kvalitetssäkring och likvärdighet. Inom grundskolenämndens verksamhet finns en väl fungerande lokal samverkan till stöd för skolenheternas elevhälsoarbete för att fånga upp elever där oro finns, området är även under ytterligare utveckling. Grundskolenämndens förvaltning bistår gärna som referens till det fortsatta nationella arbetet.

Vänsterpartiet har inkommit med en skriftlig reservation.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig bakom delbetänkandet i stort och instämmer i vikten av att ta fram ett metodstöd för att stärka det förebyggande arbetet mot skolattacker och betonar betydelsen av återkommande och strukturerad samverkan mellan olika aktörer. En föreslagen central stödfunktion skulle underlätta samverkan med alla elevers hemkommuner och öka likvärdigheten och kvaliteten i stöd till dessa elever och dess vårdnadshavare. Även om det redan finns en organisation för att hantera hot och våld i Malmö är nämnden positivt inställd och kan se ett värde i att ha en nationell framtagen gemensam struktur.

Nämnden saknar en inkludering av funktionerna säkerhetsamordnare och kontaktpersoner för våldsbejakande extremism i modellen och organiseringen av arbetet. Vidare efterfrågas en tydligare definition kring vad som anses med en risk- och hotbedömning i individärenden och vilken funktion som förväntas utföra dessa bedömningar. Nämnden menar att tydlighet krävs för att skolorna ska kunna utföra uppdraget utifrån de förväntningar som finns och det uppdraget som åligger skolorna enligt skollagen.

Etablerade samverkansformer kan vara lämpliga för hantering av oro för skolattacker. Nämnden instämmer med utredningen om att befintliga strukturer för samverkan förekommer men menar vidare att dessa inte täcker in hela det behov som finns inom gymnasieskolan. En försvårande omständighet är att gymnasieeleverna kommer från många olika kommuner. Samverkansformen SSPF (samverkan mellan skola, socialtjänst, polis och fritidssektor) är oftast förankrad till kommuner/stadsdelar och i dessa sammanhang har gymnasieskolan ingen given plats. I de skolor där det förekommer SSPF-samverkan ligger fokus enbart på förebyggande insatser på gruppnivå. Det är därmed inte vanligt förekommande med samverkan på individnivå inom ramen för SSPF. En utökad möjlighet för skolan att ta initiativ till SIP (samordnande individuella planer) skulle underlätta nämndens arbete.

En central stödfunktion kan bidra på lokal nivå

Nämnden instämmer i och ser ett behov av en central stödfunktion i individärenden. En föreslagen stödfunktion skulle underlätta samverkan med alla elevers hemkommuner och öka likvärdigheten och kvaliteten i stöd till dessa elever och dess vårdnadshavare. Nämnden delar utredningens syn på att CVE (center mot våldsbejakande extremism) skulle kunna vara en lämplig aktör då de redan har kunskap inom området. Det kan även leda till förbättrade förutsättningar inom ramen för samverkan med lokala polisområden och eventuell eskalering till regionala REDEX-grupper (samarbete mellan Polismyndighet och Säkerhetspolisen mot våldsbejakande extremism).

CVE:s möjligheter att ge operativt stöd i individärenden behöver förbättras

Nämnden ser behov av stöd framför allt i de individärenden som är mer komplicerade men ställer sig tveksam till behov av att bryta sekretessen för att CVE ska kunna ge stöd för både åtgärder på individnivå och i det förebyggande arbetet.

Tre myndigheter ska få i uppdrag att ta fram ett metodstöd för skolväsendets förebyggande arbete mot skolattacker

Nämnden är positiv till förslaget att CVE, Skolverket och SPSM (Specialpedagogiska skolmyndigheten) ska ta fram ett metodstöd särskilt anpassat för skolans verksamhet. Metodstödet underlättar för skolan att formulera sin oro för individen och skapar förutsättningar

för effektivare och träffsäkrare utredningar hos socialtjänsten. Men nämnden vill framhålla vikten av att ett sådant metodstöd har fokus på hotbedömning och tidiga varningstecken, inte riskbedömning. Det är inte elevhälsans uppdrag att bedöma risker kring enskilda individer. Däremot är det ett arbetsmiljöuppdrag som skolan har som arbetsgivare med ansvar för att bedöma risker kring individer i vissa delar. Det är därmed av vikt att tydliggöra rollfördelning utifrån ansvarsområden.

Som medskick i framtagande av material vill nämnden lyfta behovet av att involvera verksamheter som har praktisk erfarenhet av detta arbete och arbetar med dessa frågor återkommande. Detta är också av vikt att ett metodstöd integreras och tar fasta på befintliga kris-, hot- och våldrutiner.

Konsekvensanalys

Nämnden menar att ta del av metodmaterial och systematiskt utföra arbete där eventuella hot identifieras kan vara tids- och resurskrävande och därmed leda till extra kostnader. Samtidigt menar nämnden att detta arbete sker idag men inte utifrån en nationell modell.

Vidare vill nämnden gärna se ett förtydligande kring hur tillgängliga skolorna ska vara för allmänheten. Ett resonemang kring invändig kameraövervakning inom skola vore också välkommet i sammanhanget. Nämnden ser därför att detta perspektiv tas upp när ekonomiska och praktiska konsekvenser av utredningsförslaget kommer att presenteras i tilläggsdirektivet till utredningen om att säkerheten i skolan ska förbättras (U 2022:4).

Vänsterpartiet har inkommit med en skriftlig reservation.

Arbetsmarknads- och socialnämnden

Arbetsmarknads- och socialnämnden anser att förslagen avseende ett nationellt metodstöd och en central stödfunktion på CVE kan bidra till en gemensam kunskapsgrund och likvärdighet. Nämnden ställer sig dock tveksam till socialtjänstens möjlighet att, med stöd av 10 kap. 2 § OSL, dela personuppgifter om personliga förhållanden i individärenden till CVE på det sätt som beskrivs i utredningen. Bestämmelsen ska enligt förarbetena tillämpas restriktivt.

Nämnden efterfrågar att utredningen i slutbetänkandet förtydligar i vilka situationer det skulle kunna anses vara nödvändigt för socialtjänstens verksamhet att lämna ut uppgifter om en individs personliga förhållande till CVE.

Nämnden anser att förslagen som omfattar en central stödfunktion och ett nationellt metodstöd i hög grad bör integrera och ta hänsyn till den kunskap som finns hos skolförvaltningar lokalt. På den lokala nivån finns kunskap om både den berörda individen och den samhällsliga kontexten som är nödvändiga för att hantera ärenden som beskrivs i förslagen.

Däremot anser nämnden att det kan finnas en risk i att flytta fokus från den kunskap som finns lokalt till en nationell stödfunktion. Även lokalt förankrade samverkansmodeller som inkluderar familjenätverk, civilsamhället och andra sociala nätverk där elever finns är värdefulla funktioner som kan bidra till att dels identifiera utsatthet, dels fånga upp och erbjuda stöd till elever i behov.

Nämnden efterlyser ett mer förebyggande och främjande förhållningssätt i utredningen.

Nämnden menar att ingången ”samhället för en trygg skolmiljö” också ligger i linje med skolans uppdrag och samhällsfunktion. Ett starkt relationsbyggande och trygghetsskapande perspektiv som grund kan bidra till att bygga tillit till elever och fånga upp elever med riskbeteende i god tid, vilket behöver vara ett naturligt inslag lokalt på varje skola.

Även skolans digitala miljö ser nämnden som en plats för att fånga upp unga med riskbeteenden. På internet kan elever lämna digitala spår som kan vara till hjälp för att förstå vad som kan behövas göra för att förhindra och försvåra våldshändelser i skolväsendet. Detta perspektiv bör ha ett mer framträdande fokus i utredningen. Utredningen skulle med fördel även kunna innehålla förslag på flerspåriga insatser för bättre effekter.

Nämnden anser även att det bör finnas ett starkt fokus på en förberedd stödorganisation för krishantering och social respons, med ett särskilt fokus på barn och unga i bedömningen av stödinsatser. Utifrån ett barn- och barnrättsperspektiv önskar nämnden en tydligare riskanalys av effekterna av förslagen. Finns det exempelvis en risk att elever stigmatiseras på individ- och gruppnivå utifrån en förväntan om att upptäcka riskpersoner?

Nämnden instämmer i utredningens slutsats att förslaget inte kommer att innebära ökade kostnader eller minskade intäkter för kommunerna.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret ställer sig bakom remissen i stort men efterlyser ett mer förebyggande och främjande förhållningssätt i utredningen. Ett samhälle för en trygg skolmiljö ligger i linje med skolans uppdrag och samhällsfunktion och är en bredare ansats än endast hantering av det oönskade. Ett starkt relationsbyggande och trygghetsskapande perspektiv som grund kan bidra till att bygga tillit till elever och fånga upp elever med riskbeteende i god tid, vilket behöver vara ett naturligt inslag lokalt på varje skola.

Stadskontoret anser att förslagen som omfattar en central stödfunktion och ett nationellt metodstöd i hög grad bör integrera och ta hänsyn till den kunskap som finns hos skolförvaltningar lokalt. På den lokala nivån finns kunskap om både den berörda individen och den samhälleliga kontexten som är nödvändiga för att hantera ärenden som beskrivs i förslagen. Samtidigt finns det en risk i att flytta fokus från den kunskap som finns lokalt till en nationell stödfunktion. Risken blir att uppfattningen ”oro” kläs i termer av myndigheternas expertis snarare än ur ett bredare perspektiv på ”oro i stort” eller som arbetsmarknads- och socialnämnden skriver i sitt yttrande - med fokus på trygghet i skolan.

Stadskontoret menar att CVE (Center för våldsbejakande extremism) under åren utvecklat kompetens avseende just våldsbejakande extremism i olika kommunala verksamheter – mycket tack vare och tillsammans med kommunerna och arbetet som bedrivs lokalt. I en tidigare utredning (Kulturdepartementet ”Rätt mottagare – Granskning och integritet (SOU 2021:99) föreslogs CVE vara expertfunktion och även vid detta tillfälle såg stadskontoret en risk för att en expertmyndighet får ett bredare område än centrat faktiskt har kompetens inom.

Stadskontoret instämmer med utredningens ställningstagande om att befintliga strukturer för samverkan förekommer men menar vidare att dessa inte täcker in hela det behov som finns inom gymnasieskolan. En försvårande omständighet är att gymnasieeleverna kommer från många olika kommuner.

Stadskontoret instämmer i arbetsmarknads- och socialnämndens yttrande som lyfter fram att behov av stöd kan behövas, framför allt i de individärenden som är mer komplicerade. Däremot ställer sig stadskontoret tveksam till behovet av att bryta sekretessen för att CVE ska kunna ge stöd för både åtgärder på individnivå och i det förebyggande arbetet. Stadskontoret efterfrågar att utredningen i slutbetänkandet förtydligar i vilka situationer det skulle kunna anses vara nödvändigt för socialtjänstens verksamhet att lämna ut uppgifter om en individs personliga förhållande till CVE.

Det föreslagna metodstödet underlättar för skolan att formulera sin oro för individen och skapar förutsättningar för effektivare och träffsäkrare utredningar hos socialtjänsten. Men stadskontoret vill framhålla vikten av att ett sådant metodstöd har fokus på hotbedömning och tidiga varningstecken, inte riskbedömning.

Stadskontoret saknar även en inkludering av funktionen säkerhetsamordnare och kontaktpersoner för våldsbejakande extremism i modellen och organiseringen av arbetet. Vidare saknar stadskontoret en tydligare definition kring vad som anses med en risk- och hotbedömning i individärenden och vilken funktion som förväntas utföra dessa bedömningar.

Även skolans digitala miljö ser stadskontoret som en plats för att fånga upp unga med riskbeteenden. På internet kan elever lämna digitala spår som kan vara till hjälp för att förstå vad som kan behövas göra för att förhindra och försvåra våldshändelser i skolväsendet. Detta perspektiv bör ha ett mer framträdande fokus i utredningen. Utredningen skulle med fördel även kunna innehålla förslag på flerspåriga insatser för bättre effekter.

Stadskontoret anser även att det bör finnas ett starkt fokus på en förberedd stödorganisation för krishantering och social respons, med ett särskilt fokus på barn och unga i bedömningen av stödinsatser. Utifrån ett barn- och barnrättsperspektiv önskar stadskontoret en tydligare riskanalys av effekterna av förslagen. Det skulle kunna finnas en risk att elever stigmatiseras på individ- och gruppnivå utifrån en förväntan om att riskpersoner ska upptäckas.

Stadskontoret menar att det redan idag tas del av metodmaterial och systematiskt utförs arbete där eventuella hot identifieras. Förslaget att genomföra detta utifrån en nationell modell skulle kunna leda till initiala extra kostnader.

Vidare vill stadskontoret gärna se ett förtydligande kring hur tillgängliga skolorna ska vara för allmänheten. Ett resonemang kring fördelar och nackdelar kring invändig kameraövervakning inom skola vore också välkommet i sammanhanget. Stadskontoret ser därför att detta perspektiv tas upp när ekonomiska och praktiska konsekvenser av utredningsförslaget kommer att presenteras i tilläggsdirektivet till utredningen om att säkerheten i skolan ska förbättras (U 2022:4).

Ansvariga

Per-Erik Ebbeståhl..Avdelningschef

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör