

2024-06-13
Dnr: 2024:2249
1 (10)

u.remissvar@regeringskansliet.se

Skolinspektionens yttrande över Skolor mot brott (SOU 2024:17)

Regeringskansliets diarienummer: U2024/00726

Skolinspektionen har tagit del av Skolsäkerhetsutredningens delbetänkande – Skolor mot brott (SOU 2024:17).

Skolinspektionen välkomnar delbetänkandet som utgör en viktig del av den övergripande Skolsäkerhetsutredningen, vars syfte är att presentera förslag som avser förstärka säkerhetsarbetet inom skolväsendet vilket förväntas motverka alla former av brott inom skolväsendet och i samhället.

Sammanfattning

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att införa ett nytt kapitel i skollagen som reglerar förskolors och skolors säkerhetsarbete men vill samtidigt lyfta ett antal synpunkter utifrån myndighetens erfarenhet.

De senaste årens utveckling av grov våldsbrottslighet där allt yngre barn involveras i kriminella nätverk är mycket allvarlig. Att samhället och däribland skolan bidrar i arbetet med att förhindra och förebygga att unga utsätts eller involveras i brottslighet är mycket viktigt. Detta har varit Skolinspektionens utgångspunkt vid myndighetens ställningstagande till utredningens förslag. Det är angeläget med ett kraftfullt och samlat ansvar för att komma tillrätta med och förebygga den negativa utvecklingen kopplad till brott och kriminalitet som vi ser i samhället idag. Samtidigt ser Skolinspektionen att förflyttningen av skolans ansvar och de nya krav som därmed kommer att ställas kan innebära en ökad administrativ börda och ökade krav på kompetensutveckling för skolpersonal vilket i sin tur riskerar avleda resurser från skolans kärnuppdrag.

Skolinspektionen välkomnar de förslag i betänkandet som rör framtagande av vägledning och stödmaterial i syfte att underlätta tillämpningen av de nya

bestämmelserna för personal inom skolan. Detta för att så långt som möjligt motverka risken för att förtroendet mellan elever och personal påverkas negativt genom införandet av vissa brottsförebyggande åtgärder, så som undersökning av väskor och krav på anmälningsplikt.

Skolinspektionen vill också framföra att det kan finnas positiva synergieffekter mellan förslagen om skolans brottsförebyggande arbete och kommunernas motsvarande ansvar. Vi vill dock lyfta fram att skolväsendet består av cirka 3 000 förskole- och skolhuvudmän, både offentliga och enskilda, med avsevärda skillnader i förutsättningar såväl ekonomiskt som organisatoriskt. Vi menar att enskilda förskolor och skolor inte alltid har samma förutsättningar att ta del av kommunens samlade kompetens och resurser på det sätt kommunens egna verksamheter har. Även kommuner har mycket olika förutsättningar vilket är viktigt att beakta i den vidare beredningen.

Införandet av ett nytt ansvarsområde inom skolan bör också ses i relation till den situation som skolan befinner sig i. Det handlar bland annat om ansträngd ekonomi, ökade skillnader i elevers kunskapsutveckling, bristande likvärdighet och svårigheter att rekrytera behörig personal. Myndigheten ser en risk att några av de förslagna bestämmelserna kan vara svåra för huvudmän och rektorer att tillämpa. Vi menar att vissa av förslagen i sin nuvarande utformning sannolikt kommer att vara utmanande att genomföra i praktiken vilket vi utvecklar närmare i yttrandet.

Skolinspektionen vill slutligen framhålla vikten av att huvudmän och rektorer ges stöd och förutsättningar för att kunna leva upp till de nya kraven och samtidigt bibehålla fokus på kärnuppgiften, barn och elevers utveckling och lärande.

Skolinspektionens samlade bedömning:

I det följande sammanfattas Skolinspektionens bedömning av de förslag som presenteras i betänkandet.

Skolinspektionen **tillstyrker förslaget** utan synpunkter:

- 16.4 Skolan ges ett ansvar för en beredskap att hantera allvarliga våldssituationer

Skolinspektionen **tillstyrker förslagen** med tillägg:

- 16.2 Det finns behov av ett nytt kapitel i skollagen
- 16.3 Skolan ska bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete
- 16.3.7 Vikten av att respektera samhällets lagar och regler ska uppmärksammas i utbildningen
- 16.5 Obehöriga personers tillträde till skolan ska begränsas

- 16.6 Skolan ges en möjlighet att besluta om undersökning av bland annat väskor
- 16.7 Skolan ges ett ansvar att polisanmäla vid misstanke om brott

Skolinspektionen **tillstyrker förslagen** om att ta fram olika stödmaterial med vissa medskick.

- 16.3.6 Skolan ska stödjas och lägesbilderna ska följas upp nationellt
- 16.4.4 Skolverket, SPSM, MSB och Polismyndigheten ska få i uppdrag att ta fram en vägledning
- 16.5.2 Skolverket ska få i uppdrag att ta fram en vägledning
- 16.6.14 Skolverket ges i uppdrag att ta fram stöd och följa upp tillämpningen

Skolinspektionens **tillstyrker förslaget** om att ta fram ett allmänt råd utan synpunkter

- 16.7.7 Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram allmänna råd kring bestämmelsens tillämpning

Skolinspektionens synpunkter på förslagen

Yttrandet följer den ordning som bedömningarna och förslagen presenteras i delbetänkandet. Skolinspektionen yttrar sig endast över de delar där myndigheten har synpunkter eller tillstyrker utan vidare synpunkter.

16.2 Det finns behov av ett nytt kapitel i skollagen

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att införa bestämmelser som reglerar förskolors och skolors säkerhetsarbete och att dessa införs i ett nytt kapitel 5 a i skollagen (2010:800) med följande tillägg.

Skolinspektionen instämmer i utredningens beskrivning av samhällsutvecklingen som den framställs i betänkandet. Det gäller inte minst utvecklingen av gängrelaterat våld och att flera problem relaterat till detta kryper allt längre ner i åldrarna. I Skolinspektionens årsrapport för 2023 lyfter vi bland annat ärenden där myndigheten konstaterat allvarliga fall av brister inom området trygghet och studiero. Vi har sett skolor där ett negativt och hårt språkbruk normaliserats och där lärare uppger att de undviker att tillrättavisa elever då det förekommit hot mot personal.¹ Skolinspektionen ställer sig därför positiv till att införa ett nytt kapitel i skollagen som reglerar och därmed förtydligar förskolors- och skolors

¹ Skolinspektionens årsrapport 2023 – iakttagelser och erfarenheter från året som gått dnr: 2024:1192 s. 22.

säkerhetsarbete samt vikten av en nolltolerans mot brott i och i samband med verksamheten.

Samtidigt anser myndigheten att skolans grunduppdrag i flera delar utgör en brottsförebyggande funktion i sig. Skolans betydelse som skyddsfaktor mot bland annat utanförskap och kriminalitet har lyfts i flera sammanhang. En god utbildning i en trygg miljö är en viktig förutsättning för detta. I utredningens konsekvensanalys betonas att skolans nya ansvarsområden förväntas integreras med befintliga, närliggande processer för att minimera arbetsinsatsen. Vi vill lyfta att skolväsendet består av en mångfald aktörer med olika förutsättningar vad gäller storlek, karaktär och organisationstyp. För att säkerställa att de föreslagna förändringarna blir framgångsrika och hållbara på lång sikt är frågan om stöd, kapacitet och resurser viktig att hantera i den vidare beredningen.

Förtroende och respekt mellan elever och lärare är en grundförutsättning för lärande

Skolinspektionen är positiv till förslagen om att aktuella expert- eller sektorsmyndigheter tar fram stödmaterial och i vissa fall erbjuder operativt stöd samt säkerställandet av personalens kompetens i frågor som handlar om hur skolans brottsförebyggande arbete kan implementeras effektivt inom befintlig verksamhet. Att i ett stöd- och vägledningsmaterial tydliggöra hur föreslagna bestämmelser kan tillämpas och däri tydliggöra hur personal exempelvis bör agera i det fall eleven vägrar öppna väskan eller mer specifikt ange när, hur och vilka elever som ska omfattas av en stickprovsundersökning kan sannolikt bidra till att förhindra att eleven upplever att hen får sin integritet kränkt av berörd personal.

Det kan möjligen finnas en risk att införandet av brottsförebyggande åtgärder på skolor potentiellt kan skada förtroendet mellan skolans personal och elever. När skolan även tar på sig ansvaret för brottsförebyggande åtgärder kan det skapa en atmosfär av misstänksamhet eller att elever upplever sig övervakade, något som kan underminera ett ömsesidigt förtroende mellan lärare och elever. Skolinspektionen menar att tydliga riktlinjer och kompetensutveckling sannolikt kan bidra till att minska den risken och välkomnar även förslagen som handlar om att följa upp tillämpningen av regelverket.

16.3 Skolan ska bedriva ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete

Skolinspektionen tillstyrker förslaget som innebär att det på alla förskole- och skolenheter ska bedrivas ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete med följande tillägg.

Behov av tydliga rekvisit för att underlätta tillämpningen

Skolinspektionen är positiv till att skolans systematiska kvalitetsarbete utvidgas till att även omfatta ett brottsförebyggande perspektiv. Vi ser att förslaget kan innebära ett tydliggörande av skolans ansvar i dessa viktiga frågor samt kan främja en starkt likvärdighet mellan olika verksamheters brottsförebyggande fokus, något vi idag ser skiljer åt. Vi vill dock framföra följande synpunkter på förslagets utformning.

Den föreslagna 5 a kap. 4 § reglerar huvudmannens skyldighet att se till att den brottslighet som förekommer i samband med verksamheten kartläggs, att en analys genomförs och att allt sammanställs i en lägesbild. I författningskommentaren anges att avgränsningen till brottslighet som förekommer ”i samband med verksamheten” ansluter till vad som gäller enligt 6 kap. 10 § skollagen om skolans ansvar när ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling och till förslaget i 5 a kap. 15 § om rektors skyldighet att polisanmäla misstankar om brott som skett ”i samband med verksamheten”. I kommentaren anges dock att vad som utgör ett sådant samband i bestämmelsens mening emellertid måste förstås utifrån syftet att lägesbilden ska utgöra underlag för skolans beslut om åtgärder för att förebygga brott i eller med anknytning till förskole- eller skolmiljön (vilket framgår av den föreslagna 5 a kap. 5 §). Det medför att ett samband i bestämmelsens mening därför kan föreligga även när det handlar om brott som är kopplade till miljön men inte till skolans elever eller personal, exempelvis att det förekommer brottslighet i nära anslutning till en förskolas eller skolas område. Rekvisitet ”i samband med verksamheten” i den föreslagna 5 a kap. 4 § beskrivs därigenom ha en delvis annan innebörd än vad formuleringen uppges ha i den föreslagna 5 a kap. 15 § där avsikten uppges vara att det ska finnas en tidsmässig och rumslig utsträckning som motsvarar skolans ansvar att agera mot kränkande behandling. Om avsikten är att formuleringen ska ha denna mer extensiva innebörd vid tillämpningen av 5 a kap. 4 § anser Skolinspektionen att detta lämpligen bör klargöras uttryckligen i bestämmelsen. Då formuleringen förekommer och avses ha samma innebörd i den föreslagna 5 a kap. 5 § bör motsvarande justering även göras avseende den bestämmelsen.

16.3.6 Skolan ska stödjas och lägesbilderna ska följas upp nationellt

Skolinspektionen tillstyrker förslaget som innebär att skolor ges stöd i det brottsförebyggande arbetet och att det görs en sammanställning av skolornas lägesbilder. Myndigheten menar att ett stödmaterial som beskriver och konkretiserar hur ett effektivt brottsförebyggande arbete kan genomföras i praktiken är viktigt för att underlätta implementering.

Skolinspektionen vill dock lyfta vår erfarenhet som visar att verksamheter inte sällan saknar nödvändiga förutsättningarna vad gäller att omvandla rutiner och riktlinjer till konkreta och individanpassade arbetsmetoder på lokal nivå. Ett annat resultat från myndighetens granskning är att många verksamheter har svårt att avsätta tid för kollegial samverkan och erfarenhetsutbyte vilket kan utgöra ett hinder för en effektiv implementering av till exempel ett nytt stödmaterial.

Förslaget om att införa en insatsgrupp som kan ge operativt stöd till särskilt utsatta verksamheter menar vi kan utgöra ett viktigt komplement till stödmaterialen.

16.3.7 Vikten av att respektera samhällets lagar och regler ska uppmärksammas i utbildningen

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att införa ett tillägg i de inledande delarna i läroplanerna med följande medskick.

Skolinspektionens erfarenhet visar att skolors arbete med värdegrundsfrågor ofta behöver utvecklas

Skolinspektionen vill lyfta vår erfarenhet från granskning av skolors arbete med ämnesövergripande områden. Vår granskning visar att generella skrivningar i läroplanernas inledande delar eller olika perspektiv som ska genomsyra utbildningen kan vara svåra för verksamheter att omfamna. Trots att dessa perspektiv är centrala och utgör en viktig del i verksamheternas värdegrundsuppdrag visar vår erfarenhet från granskning av exempelvis skolors arbete med lärande för hållbar utveckling, studie- och yrkesvägledning och jämställdhet, utmaningar när det gäller hur dessa perspektiv ska implementeras i praktiken. Skolinspektionen vill understryka vikten av att utredningens förslag i den aktuella bestämmelsen hanteras på ett lämpligt sätt. Detta är särskilt viktigt med hänsyn till den pågående utredningen, som bland annat har i uppdrag att lämna förslag på hur de inledande delarna av läroplanen bör ändras för att skapa bästa möjliga förutsättningar för elevernas lärande och kunskapsutveckling.²

16.4 Skolan ges ansvar för en beredskap att hantera allvarliga våldssituationer

Skolinspektionen tillstyrker förslaget som innebär att skolan ska ges ansvar för en beredskap att hantera allvarliga våldssituationer.

² Dir. 2023:173 En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna.

16.4.4 Skolverket, SPSM, MSB och Polismyndigheten ska få i uppdrag att ta fram en vägledning

Skolinspektionen tillstyrker förslaget som innebär att Skolverket, SPSM, MSB och Polismyndigheten ska få i uppdrag att ta fram en vägledning för skolors arbete för att säkerställa en beredskap att hantera allvarliga våldssituationer. Vi hänvisar dock till våra synpunkter som lämnats ovan under avsnitt 16.3.6.

16.5 Obehöriga personers tillträde till skolan ska begränsas

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att obehöriga personers tillträde till skolan ska begränsas med följande medskick.

Skolinspektionens har genom tillsyn erfarit att personal på skolor inte alltid känner till möjligheten som finns att avvisa obehöriga personer från skolans område (fritids, skollokaler och skolgård) om utomstående personer betar sig störande eller liknande. Skolinspektionen ser det därför som viktigt att huvudmän informerar sin personal om att de har en rätt att avvisa obehöriga personer att lämna skolans område (om skolans ledning instämmer) och att det finns en möjlighet att tillkalla polis. Sammantaget menar Skolinspektionen att förslaget om att begränsa obehöriga personers tillträde till skolan kan bidra till att förtydliga detta ansvar.

16.6 Skolan ges en möjlighet att besluta om undersökning av bland annat väskor

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om möjlighet att besluta om undersökning av bland annat väskor med följande tillägg.

Det bör övervägas om undersökning av väskor bör omfatta hela grundskolan och fritidshemmet

Den föreslagna 5 a kap. 11 § ger rektorn möjlighet att besluta om undersökning av väskor och andra föremål för att begränsa risken för allvarigare ordningsstörningar eller upprätthålla säkerheten i grundskolans högstadium, anpassade grundskolans högstadium, specialskolans högstadium, gymnasieskolan eller anpassade gymnasieskolan. Avgränsningen till dessa skolformer och stadium baseras på en identifierad problematik som främst är relaterad till äldre elever. Motiveringen för att inte inkludera hela grundskolan är att starkare skäl krävs för att undersöka väskor hos yngre elever. Skolinspektionen vill i sammanhanget lyfta att många skolenheter inrymmer grundskolans samtliga årskurser. Vi ser därmed en risk att bestämmelsens avgränsning till elever i högstadiet skulle kunna skapa incitament för äldre elever att utnyttja yngre elever till att i deras ställe ta med sig väskor eller andra

föremål innehållande sådana föremål som avses i 5 kap. 22 § eller förvara sådana föremål i skolan.

Som framhålls i utredningen ska tvångsåtgärder endast användas då det inte finns andra, mindre ingripande alternativ. Skolinspektionen anser ändå att farhågan att äldre elever kan komma att utnyttja yngre elever till att föra in eller förvara föremål som inte bör vara i skolan åt dem framstår som tillräckligt konkret för att motivera att möjligheten att besluta om undersökning bör omfatta grundskolan i sin helhet och även fritidshemmet. Enligt myndighetens mening skulle också det förhållandet att en sådan möjlighet införs i lagen eventuellt kunna motverka att en sådan problematik uppkommer. Om det finns förutsättningar att besluta om undersökning även i de lägre årskurserna och fritidshemmet skulle det även finnas en möjlighet att snabbt agera för att stävja en sådan problematik för det fall den skulle uppstå.

Behov av att tydliggöra dokumentationskrav

Den föreslagna 5 a kap. 13 § reglerar hur föremål som påträffas vid en undersökning som beslutats med stöd av den föreslagna 5 a kap. 11 § ska hanteras. I bestämmelsen anges att de föremål som hittas ska kunna omhändertas enligt vad som framgår av 5 kap. 22 och 23 §§ skollagen. I författningskommentaren anges att hänvisningen till bestämmelserna markerar att skolan ska använda sig av befintlig lagstiftning för att hantera de föremål som påträffas vid undersökningen.

Enligt Skolinspektionen ligger det nära till hands att anta att utredningens avsikt är att den skyldighet att dokumentera en vidtagen åtgärd som regleras i 5 kap. 24 § även ska gälla när de föremål som omhändertagits har påträffats vid en undersökning som beslutats med stöd av den föreslagna 5 a kap. 11 §. Att det i den föreslagna 5 a kap. 13 § inte har förts in någon hänvisning till just den bestämmelsen eller att det i betänkandet inte heller redovisas några överväganden i fråga om vilka krav som ska ställas på dokumentation i dessa situationer skapar emellertid en viss osäkerhet. Enligt myndigheten bör frågan om dokumentationsskyldigheten därför lämpligen klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

16.6.14 Skolverket ges i uppdrag att ta fram stöd och följa upp tillämpningen

Skolinspektionen tillstyrker förslaget som innebär att Skolverket ges i uppdrag att ta fram stöd för i vilka situationer och framförallt på vilket sätt undersökning av väskor får ske samt följa upp tillämpningen. Myndigheten vill särskilt lyfta vikten av att stödet innefattar vägledning för hur berörd personal ska hantera en situation då en elev vägrar att låta sin väska undersökas för att motverka att en

sådan situation eskalerar till en större konflikt mellan elev och lärare. Vi hänvisar i övrigt till våra synpunkter som lämnats ovan i avsnitt 16.3.6.

16.7 Skolan ges ett ansvar att polisanmäla vid misstanke om brott

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att skolan ges ett ansvar att polisanmäla vid misstanke om brott med följande tillägg.

Risk att förslaget i delar är svårt att tillämpa

Frågan om en polisanmälan bör göras enligt den föreslagna 5 a kap. 15 § aktualiserar komplicerade avvägningar och bedömningar som vanligtvis utförs av brottsbekämpande myndigheter. Skolinspektionen vill därför särskilt betona att det är av stor vikt att det tas fram tydliga riktlinjer och vägledning för att underlätta tillämpningen av den föreslagna regleringen.

Enligt myndigheten bör dock även möjligheten att förenkla och tydliggöra bestämmelsen för att underlätta dess tillämpning övervägas.

Den föreslagna 5 a kap. 15 § föreskriver en skyldighet för rektorn att polisanmäla misstänkta brott i samband med verksamheten i vissa skolformer om inte övervägande skäl talar emot det. I författningskommentaren anges att en utgångspunkt för intresseavvägningen är att misstänkta brott i samband med skolans verksamhet bör polisanmälas men att denna utgångspunkt måste vägas mot andra intressen. Det förutsätts därmed att en intresseavvägning alltid görs. Centrala faktorer för en sådan bedömning uppges vara brottets allvar och den misstänktes ålder. Det ska krävas starkare skäl för att underlåta en polisanmälan när det är fråga om äldre elever och allvarlig brottslighet än när det är fråga om yngre elever och lindrig brottslighet. När det gäller misstankar mot elever som inte har uppnått straffmyndighetsåldern anges att det särskilt ska bedömas om en anmälan kan antas leda till att en utredning inleds enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Enligt förslaget förutsätts rektorn alltså bedöma huruvida det finns grund för att utreda det misstänkta brottet sett till regleringen i LUL innan ställning kan tas till om det misstänkta brottet ska anmälas enligt 5 a kap. 15 §. Enligt Skolinspektionen skulle uppgiften sannolikt underlättas om de omständigheter som ska beaktas vid ställningstagandet till om en anmälan enligt 5 a kap. 15 § skollagen ska göras i dessa fall istället uttryckligen angavs uttömmande i bestämmelsen. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det därför övervägas om bestämmelsen kan utformas mer precist.

Avslutningsvis vill Skolinspektionen framhålla vikten av att förslagen i aktuell bestämmelse är förenliga med de förslag som utredningen om *Ökat*

informationsflöde till brottsbekämpningen en ny huvudregel presenterat då frågorna är angränsande.

16.7.7 Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram allmänna råd kring bestämmelsens tillämpning

Skolinspektionen tillstyrker förslaget som innebär att Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram allmänna råd kring bestämmelsens tillämpning samt vägledningar för andra åtgärder som är relevanta i sammanhanget och därtill genomföra en uppföljning av bestämmelsens tillämpning.

I ärendets slutliga handläggning har även chefsjurist Klara Cederlund, samt stabschef Torun Rudin, deltagit.

Beslutsfattare
Helén Ängmo
Generaldirektör

Föredragande
Linda Zetterman
Utredare