

Kränt eller
diskriminerad i skolan
– är det någon skillnad?

RIR 2013:15



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 324 0

RIR 2013:15

FOTO: MR

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2013

RiR 2013:15

Kränt eller diskriminerad i skolan

– är det någon skillnad?



KRÄNKT ELLER DISKRIMINERAD I SKOLAN – ÄR DET NÅGON SKILLNAD?



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2013-11-11

DNR: 31-2012-1533

RIR 2013:15

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Kränkta eller diskriminerade i skolan – är det någon skillnad?

Riksrevisionen har granskat om statens insatser i form av tillsyn och stöd på ett effektivt sätt bidrar till en god och trygg arbetsmiljö i skolan där elever inte utsätts för kränkande behandling eller trakasserier. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Arbetsmiljöverket, Diskrimineringsombudsmannen, Statens skolinspektion och Statens skolverk har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Diskrimineringsombudsmannen samt Statens skolinspektion och Barn- och elevombudet.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Carita Nyssölä Linde* har varit föredragande. Revisor *Anna Weinholt* och programansvarig *Jesper Antelius* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Carita Nyssölä Linde

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsmiljöverket, Diskrimineringsombudsmannen, Statens skolinspektion och Barn- och elevombudet, Statens skolverk.

KRÄNKT ELLER DISKRIMINERAD I SKOLAN – ÄR DET NÅGON SKILLNAD?



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Motiv för granskningen	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	15
1.3 Bedömningsgrunder	16
1.4 Avgränsningar	20
1.5 Metod och genomförande	21
1.6 Begreppsdefinition	23
1.7 Disposition	24
2 Kränkningar i skolan	25
2.1 Situationen i skolan	25
2.2 Regelverket och kraven på huvudmannen	26
3 Statens behandling av elever som anmäler kränkningar	29
3.1 Vad kan en elev göra när eleven blivit kränkt?	29
3.2 Till vilken myndighet kan en elev anmäla kränkande behandling eller trakasserier?	30
3.3 Vilken myndighet utreder anmälan?	32
3.4 Vilken ersättning kan en elev få?	36
3.5 Hur kan sanktioner användas för att åtgärda en skolas brister?	39
3.6 Regeringens insatser för en likabehandling av elever	42
3.7 Sammanfattande iakttagelser	45
4 Tillsynen av det främjande och förebyggande arbetet i skolan	47
4.1 Hur ser organiseringen av tillsynen ut?	47
4.2 Hur fångar Skolinspektionens regelbundna tillsyn en skolas trygghet?	48
4.3 Leder DOs tillsyn till att diskrimineringsfrågorna lyfts?	54
4.4 Inryms elevernas psykosociala arbetsmiljö i Arbetsmiljöverkets inspektion?	56
4.5 Hur samverkar myndigheterna vid överlappningar av tillsynen?	57
4.6 Regeringens insatser för tillsynen av det främjande och förebyggande arbetet i skolan	60
4.7 Sammanfattande iakttagelser	61
5 Stöd i det främjande och förebyggande arbetet	63
5.1 Vilket stöd erbjuder staten huvudmän och skolor?	63
5.2 Hur ges stöd i form av råd och vägledning?	73
5.3 När DO och Arbetsmiljöverket ut?	75
5.4 Regeringens insatser för att förebygga kränkningar i skolan	77
5.5 Sammanfattande iakttagelser	79

forts.

6	Slutsatser och rekommendationer	81
6.1	Likabehandling av elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier uppfylls inte	82
6.2	Tillsynen för att förebygga kränkande behandling och trakasserier kan effektiviseras	85
6.3	Staten har gett huvudmän och skolor mycket stöd men det kan förbättras	87
6.4	Rekommendationer	89

I rapporten hänvisas till fyra olika bilagor. Bilagorna är inte en del av den beslutade rapporten utan en del av den dokumentation som rapporten är baserad på. Dessa bilagor finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats (www.riksrevisionen.se). Bilagorna kan också begäras från granskningens akt (dnr 31-2012-1533), genom att man kontaktar Riksrevisionens registrator.

Elektroniska bilagor

Bilaga 1	Statistik om antalet anmälningar om kränkande behandling, diskriminering och trakasserier
Bilaga 2	Enkät till rektorer
Bilaga 3	Enkät till lärare
Bilaga 4	Statens stödsatser

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om statens tillsyn och stöd på ett effektivt sätt bidrar till en god och trygg arbetsmiljö i skolan där elever inte utsätts för kränkande behandling eller trakasserier. Den övergripande slutsatsen är att det system staten har satt upp för att skolor och huvudmän ska motverka kränkande behandling och trakasserier kan fungera bättre.

Granskningens bakgrund

Motiv: Ett stort antal elever är utsatta för kränkningar i skolan. Kränkningar kan bland annat innebära fysiskt våld, glåpord, utfrysning, orättvis behandling eller viskningar. Kränkningar av elevers värdighet kan förekomma i form av kränkande behandling eller trakasserier, som är en form av diskriminering. Kränkande behandling är enligt skollagen ett uppträdande som kränker en elevs värdighet och som inte har ett samband med diskrimineringsgrunderna. Det är elevens upplevelse av händelsen som definierar kränkningen. Om kränkningarna har koppling till diskrimineringsgrunderna, kön, könsöverskridande identitet och uttryck, sexuell läggning, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller ålder, definieras det som trakasserier.

Om exempelvis en huvudman inte har gjort tillräckligt för att utreda och vidta åtgärder mot kränkningarna, eller om personal har kränkt eller trakasserat en elev kan eleven anmäla detta till Skolinspektionen och Barn- och elevombudet (BEO) eller till Diskrimineringsombudsmannen (DO). Dessutom har Skolverket och Arbetsmiljöverket ansvar inom området. En förstudie till granskningen visade att det stora antalet myndigheter inom området försvårar för huvudmän, skolor och elever att veta var man ska vända sig. Det fanns också indikationer på att anmälningar utreds olika av Skolinspektionen och DO.

Syfte: Granskningens syfte är att undersöka om statens insatser i form av tillsyn och stöd på ett effektivt sätt bidrar till en god och trygg arbetsmiljö i skolan där elever inte utsätts för kränkande behandling eller trakasserier. Med tillsyn avses i denna granskning dels enskilda anmälningsärenden, dels tillsyn av huvudmäns och skolors främjande och förebyggande arbete. Riksrevisionens granskning omfattar regeringen, DO, Skolinspektionen/BEO, Skolverket och Arbetsmiljöverket.

Genomförande: För att granska om statens tillsyn och stöd har bidragit till en god och trygg arbetsmiljö i skolan har Riksrevisionen genomfört dokumentstudier och intervjuer med berörda myndigheter, departement och organisationer. Därtill har Riksrevisionen genomfört en enkät till rektorer och en enkät till lärare samt gjort fallstudier på fyra olika skolor.

Granskningsresultat

Kravet på likabehandling av elever som anmäler att de har blivit utsatta för kränkande behandling eller trakasserier uppfylls inte i tillräcklig grad. För elever som anmäler kränkande behandling är sannolikheten större att få upprättelse än för elever som anmäler trakasserier. En förutsättning för att utsatta elever ska kunna få upprättelse är att elever känner till sina rättigheter. BEO och DO har i uppdrag att informera om dessa rättigheter, men många elever känner inte till vad de kan göra eller var de kan vända sig.

Barn- och elevskyddslagen trädde i kraft 2006 för att ge barn och elever ett heltäckande skydd mot alla former av kränkningar i skolan. Denna lag delades 2009 och finns nu i diskrimineringslagen och i skollagen. Enligt Riksrevisionen behöver diskrimineringslagen och skollagen harmoniseras för att elever som har anmält kränkande behandling eller trakasserier ska få en likabehandling. Eftersom så få ärenden leder till skadestånd eller diskrimineringsersättning är det enligt Riksrevisionen viktigt att Skolinspektionen/BEO och DO har lika förutsättningar att ge utsatta elever upprättelse på annat sätt. Ett sådant sätt kan vara att genom sanktioner ställa krav på huvudmannen så att kränkningarna upphör. För närvarande har Skolinspektionen/BEO och DO olika sanktionsmöjligheter.

I ärenden som innehåller både kränkande behandling och trakasserier ska Skolinspektionen/BEO och DO samarbeta och göra en fördelning av ärendena. Samarbetet mellan myndigheterna har dock inte alltid fungerat. Det finns exempel på ärenden som har tagit längre tid att utreda på grund av att ärendena har skickats fram och tillbaka mellan myndigheterna. Det finns också exempel på att ett ärende har utretts av båda myndigheterna. Det finns dessutom problem om den utredande myndigheten vill besluta om sanktioner i ärenden som faller under båda myndigheternas tillsynsansvar. Om Skolinspektionen/BEO eller DO utreder ärendet kan sanktioner enbart användas på den del som myndigheten har tillsyn över. Eftersom DO i motsats till Skolinspektionen/BEO har små möjligheter att själv utfärda förelägganden finns det i DOs ärenden färre vägar till upprättelse genom sanktioner.

Regeringen borde, enligt Riksrevisionen, ha följt upp resultatet av barn- och elevskyddslagens delning. Regeringen förutsatte att delningen av lagen inte skulle innebära någon skillnad för elevers rätt och att samverkan mellan myndigheterna skulle fungera. Enligt Riksrevisionen finns det problem i de olika regelverken och i de olika myndigheternas uppdrag som måste lösas av regeringen för att elever ska kunna få en likabehandling.

Enligt Riksrevisionen behöver Skolinspektionen öka likvärdigheten vid bedömningen av ärenden som rör kränkande behandling. Granskningen har visat att den uppdelning av anmälningar som görs mellan Skolinspektionens regionkontor och BEO leder till att de elever som får sina ärenden utredda av BEO har större sannolikhet att få skadestånd än de elever som får ärendena utredda av regionkontoren.

Tillsynen för att främja elevers lika rättigheter samt förebygga kränkande behandling och trakasserier kan i ett antal avseenden utvecklas för att bli mer effektiv. Bland annat så att diskrimineringsfrågorna uppmärksammas på skolor i högre grad. Skolinspektionen, DO och Arbetsmiljöverket har tillsyn över sina respektive ansvarsområden. Skolinspektionen ska bland annat granska en skolas trygghet och arbetet för att förebygga kränkande behandling. På det sätt som Skolinspektionen har valt att lägga upp sin tillsyn är det, enligt Riksrevisionen, svårt att fånga en skolas trygghet i tillsynen. Skolinspektionen ger intryck av att det är tryggheten i skolan som granskas, men i realiteten är det en skolas ordningsregler, rutiner och plan mot kränkande behandling som granskas. Riksrevisionen anser att detta i sig inte behöver innebära en trygg skola. Det är viktigt att Skolinspektionen är tydlig med vad den faktiskt granskar och vad den faktiskt uttalar sig om inom ramen för sin regelbundna tillsyn.

DOs tillsyn är vid en jämförelse med Skolinspektionens tillsyn ytterst begränsad. Få skolor och huvudmän kommer därmed i kontakt med DO. Riksrevisionen menar att det behövs en utökad samverkan mellan Skolinspektionen och DO. Det skulle bland annat kunna göra att diskrimineringsfrågorna kan få större uppmärksamhet på skolorna bland personal, elever och huvudmän. Myndigheterna utövar tillsyn över skolors likabehandlingsplaner och planerna mot kränkande behandling, som i många fall också är samma dokument. Det skulle därmed inte kräva särskilt stora insatser för Skolinspektionen att i den regelbundna tillsynen även titta på diskrimineringsfrågorna.

Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen har båda tillsynsansvar över elevkränkningar. Myndigheterna har kommit överens om att Skolinspektionen ska ansvara för tillsynen av elevkränkningar. De har därmed löst problemet med överlappande tillsynsansvar.

Staten har gett huvudmän och skolor mycket stöd men i vissa frågor kan stödet utökas och riktas. Skolverket, Skolinspektionen/BEO, DO och Arbetsmiljöverket har i vissa frågor tagit fram ett omfattande stödmaterial och insatserna har fungerat relativt väl. Huvudmän och skolpersonal anser dock att det är rörigt med information från ett så stort antal myndigheter och att det är svårt att få en samlad bild. I fråga om att hantera kränkningar och nätkränkningar har granskningen visat att det finns ett behov av kompetensutveckling och stöd bland skolpersonal.

Ett sätt att öka kunskaperna hos dem som har lägst kännedom är enligt Riksrevisionen att regeringen ger Skolverket i uppdrag att rikta sina insatser till dem som har lägst kännedom. För närvarande har Skolverket inget ansvar för att rikta sina insatser till enskilda huvudmän och skolor. Istället ges det mesta av stödet på generell nivå. Det betyder att alla huvudmän och skolor kan ta del av stödet. Det finns dock risk för att

de skolor som inte själva aktivt söker upp stödet kan vara de skolor som har lägst kännedom om kraven som ställs och därmed är i störst behov av hjälp. Givetvis kan en skola ha en god och trygg miljö utan kränkningar utan statliga insatser. Men för de elever som går i skolor där kännedomen om krav och arbetsmetoder är låg är det särskilt viktigt att statens insatser når fram.

Granskningen har visat att i jämförelse med skolmyndigheternas insatser är DOs insatser inte lika kända. För att tydliggöra diskrimineringslagens krav kan en möjlig lösning, enligt Riksrevisionen, vara att regeringen ger DO föreskriftsrätt. Huvudmän och skolor skulle därmed få en större medvetenhet om vilka krav som ställs. I dagsläget är det ett problem att så få når av DOs utbildningsinsatser och att det finns flera som inte känner till myndighetens information. Många skolor och huvudmän är inte medvetna om vikten av att arbeta med diskrimineringsfrågorna på samma sätt som skolor arbetar för att motverka kränkande behandling. Det här påverkar i förlängningen elever som riskerar att drabbas av trakasserier.

Riksrevisionens rekommendationer

- Regeringen bör särskilt följa upp om elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier får en likabehandling.
- Regeringen bör harmonisera skollagen och diskrimineringslagen samt se över Skolinspektionens/BEOs och DOs uppdrag i syfte att säkerställa att elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier får en likabehandling.
- Regeringen bör överväga att ge Skolverket i uppdrag att rikta stödinsatser till skolor och huvudmän som är i störst behov av dem.
- Regeringen bör överväga att ge DO föreskriftsrätt.
- Regeringen bör särskilt följa upp att samverka mellan Skolinspektionen och DO vid granskning av likabehandlingsplanen samt planen mot kränkande behandling kommer till stånd.
- BEO och DO bör inom ramen för sina informationsuppdrag öka sina insatser mot elever och föräldrar så att de får kunskap om elevers rättigheter.
- Skolinspektionen bör säkerställa att det finns en likvärdig bedömning av ärenden som rör kränkande behandling och som utreds av Skolinspektionens regionkontor och BEO.

1 Inledning

I skollagen anges att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.¹ Det vill säga en skolmiljö som bland annat är fri från kränkningar.² Trots detta är det vanligt med kränkningar i skolan. En undersökning genomförd av Statens skolverk (Skolverket) från 2012 visar att 12 procent av eleverna i grundskolans årskurs 4–6 och fem procent av eleverna i årskurs 7–9 samt fyra procent av gymnasieeleverna varje vecka utsätts för någon form av kränkningar från andra elever.³ År 2013 finns det cirka 1,4 miljoner elever. Det innebär alltså att ett stort antal elever är utsatta för kränkningar.

Kränkningar kan bland annat innebära fysiskt våld, glåpord, utfrysning, orättvis behandling eller viskningar. Kränkningar av elevers värdighet kan förekomma i form av kränkande behandling eller trakasserier, som är en form av diskriminering. Kränkande behandling är enligt skollagen ett uppträdande som kränker en elevs värdighet och som inte har ett samband med diskrimineringsgrunderna. Det är elevens upplevelse av händelsen som definierar kränkningen. Om kränkningarna har koppling till diskrimineringsgrunderna, kön, könsöverskridande identitet och uttryck, sexuell läggning, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller ålder, definieras det som trakasserier.

Studier har visat att elever som utsätts för kränkningar har en betydligt sämre psykisk hälsa än övriga elever.⁴ Kränkningar leder bland annat till sämre självkänsla och självförtroende för den som blir utsatt.⁵ Dessutom visar resultaten att en stor andel kränkta elever på en skola verkar leda till sämre hälsa även för dem som inte är direkt utsatta. En god hälsa är en viktig förutsättning för att elever ska kunna tillgodogöra sig undervisningen i skolan.⁶ Kränkningar kan således ha en stor inverkan på elevers framtida möjligheter, men också hälsa i vuxen ålder.⁷

¹ 5 kap. 3 § skollagen (2010:800).

² Prop. 2005/06:38, s. 23, bet. 2005/06:UbU4, rskr. 2005/06:149.

³ Skolverket (2013a) s. 102.

⁴ Socialstyrelsen (2012), Folkhälsoinstitutet (2005).

⁵ Bris (2012) s. 40.

⁶ Socialstyrelsen (2012) s. 40.

⁷ Almquist (2011).

Riksdagen har uttalat att en trygg skolmiljö har stor betydelse för såväl elevernas inläring och utveckling som för samhället i stort.⁸ Skolhuvudmannen⁹ ansvarar för skolans arbetsmiljö och för att bedriva ett målinriktat arbete med att främja likabehandling och förebygga kränkande behandling och trakasserier. Vidare ska huvudmannen utreda kränkande behandling, trakasserier och sexuella trakasserier samt i förekommande fall vidta alla åtgärder som kan krävas för att motverka dessa.¹⁰ Om huvudmannen inte uppfyller sina skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot kränkningar kan huvudmannen bli tvungen att betala skadestånd eller diskrimineringsersättning.¹¹ Statens ansvar är att stödja huvudmännen i arbetet mot kränkningar, följa upp och utvärdera skolväsendet samt att utöva tillsyn av huvudmän och skolor. Staten ska därmed ge förutsättningar och bidra till en god och trygg arbetsmiljö utan kränkande behandling och trakasserier i skolan.¹²

Sedan 1 april 2006 kan en elev som har blivit utsatt för kränkande behandling anmäla detta till Skolinspektionen (2006–2008 hade Skolverket ansvaret). En särskild ombudsman, Barn- och elevombudet (BEO), finns inom Skolinspektionen, som bland annat har till uppgift att företräda kränkta elever i domstol.¹³ En anmälan om trakasserier gjordes 2006–2009 till ansvarig ombudsman för den diskrimineringsgrunden.¹⁴ 2009 infördes en samlad diskrimineringslag med en ombudsman, Diskrimineringsombudsmannen (DO), som bland annat har till uppgift att bedriva tillsyn över att lagen följs.

Inom området för kränkande behandling och trakasserier har Skolinspektionen, BEO och DO ansvar för informationsspridning och tillsyn. Därtill finns Arbetsmiljöverket som har tillsyn över arbetsmiljölagen (1977:1160) och Skolverket som är förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Skolverket ska stödja förskolor, skolor och huvudmän i deras arbete för att främja likabehandling och förebygga och åtgärda kränkande behandling och trakasserier.¹⁵ Även DO har ett främjande uppdrag.¹⁶

⁸ Bet. 2009/10:UbU21 s. 90, rskr. 2009/10:370.

⁹ Den som är huvudman för skollagsreglerad verksamhet, det vill säga den ansvariga kommunala nämnden eller styrelsen för fristående verksamheter.

¹⁰ 6 kap. 10 § skollagen (2010:800) och 2 kap. 7 § diskrimineringslagen (2008:567).

¹¹ 6 kap. 12 § skollagen (2010:800) och 5 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

¹² Se 26 kap. skollagen (2010:800).

¹³ Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever upphävdes 1 januari 2009. I och med lagens upphörande flyttades skrivningar om kränkande behandling till skollagen (1985:1100) och skrivningarna om diskriminering till diskrimineringslagen (2008:567).

¹⁴ De tidigare ombudsmännen var HO, HOMO, DO och JÄMO.

¹⁵ Förordning (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

¹⁶ 2 § lag (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

1.1 Motiv för granskningen

Statens insatser syftar till att motverka kränkningar i skolan, men det finns indikationer på att systemet inte fungerar så effektivt som det är tänkt. Det viktigaste för en utsatt elev är att eleven vet var man kan vända sig och att det finns ett effektivt skydd. Riksrevisionens förstudie visade att det stora antalet myndigheter inom området kan försvåra för skolor och elever att veta var man ska vända sig om eleven anser att huvudmannen inte har gjort tillräckligt för att förbättra elevens situation. Det finns också indikationer på att anmälningar utreds olika av myndigheterna beroende på om en elev har blivit utsatt för kränkande behandling eller blivit trakasserad. För en utsatt elev har skillnaderna i lagarnas definitioner ingen betydelse. Det handlar om att eleven ska få upprättelse oavsett arten på kränkningen. Sammantaget har detta motiverat Riksrevisionen att granska de statliga insatserna mot kränkande behandling och trakasserier i skolan, som en del av den pågående granskningsstrategin på skolområdet.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om statens insatser i form av tillsyn och stöd på ett effektivt sätt bidrar till en god och trygg arbetsmiljö i skolan där elever inte utsätts för kränkande behandling eller trakasserier. Med tillsyn avses i denna granskning dels enskilda anmälningsärenden, dels tillsyn av huvudmäns och skolors främjande och förebyggande arbete. Granskningen omfattas av regeringen, DO, Skolinspektionen/BEO, Skolverket och Arbetsmiljöverket. Utifrån syftet har följande revisionsfrågor formulerats:

- Får elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier en likabehandling av staten?
- Är den statliga tillsynen av huvudmäns och skolors arbete för att främja elevers lika rättigheter samt förebygga kränkande behandling och trakasserier effektiv?
- Får huvudmän och skolor tillräckligt användbart stöd för att främja elevers lika rättigheter och förebygga kränkande behandling och trakasserier?

1.3 Bedömningsgrunder

Utgångspunkten för denna granskning är skollagens bestämmelse om att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.¹⁷ Det vill säga en miljö utan kränkningar. Under respektive revisionsfråga preciseras granskningens bedömningsgrunder.

1.3.1 Får elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier en likabehandling av staten?

För att skydda de elever som utsätts för kränkande behandling infördes 2006 lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever (2006:67), även kallad barn- och elevskyddslagen.¹⁸ Under 2009 överfördes vissa delar av barn- och elevskyddslagen till diskrimineringslagen (2008:567) och till skollagen.¹⁹ Enligt förarbetena till den nya diskrimineringslagen skulle delningen av barn- och elevskyddslagen inte innebära att barns ställning försvagades. Tvärtom skulle den nya ordningen ses som en förstärkning av elevers rätt.²⁰ Med andra ord skulle delningen av barn- och elevskyddslagen inte få konsekvenser för elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier. Revisionsfrågan syftar till att besvara om elever efter delningen av barn- och elevskyddslagen får en likabehandling av staten.

Enligt förarbetena till barn- och elevskyddslagen ska BEO hjälpa eleven till rätta när ombudet inte själv är behörigt att handlägga ärendet, till exempel när det enbart handlar om trakasserier eller annan diskriminering. I praktiken handlar det då om att hänvisa eleven till rätt ombudsman på ett för eleven godtagbart sätt.²¹

BEOs uppdrag innefattar att ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet som rör åtgärder mot kränkande behandling i skollagen samt genom rådgivning och upplysning förklara hur bestämmelserna förhåller sig till diskrimineringslagen.²² DO ska verka för lika rättigheter och möjligheter och ska genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsätts för trakasserier kan ta till vara sina rättigheter. DO ska vidare inom sitt

¹⁷ 5 kap. 3 § skollagen (2010:800).

¹⁸ Prop. 2005/06:38 s. 68, bet. 2005/06:UbU4, rskr. 2005/06:149.

¹⁹ När diskrimineringslagen (2008:567) infördes överfördes reglerna om kränkande behandling till 14 a kap. skollagen (1985:1100). Begreppet *annan kränkande behandling* togs bort genom 14 a kapitlet. I 6 kap. skollagen (2010:800) handlar det om *kränkande behandling* och inte *annan kränkande behandling*.

²⁰ Prop. 2007/08:95 s. 468, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219.

²¹ Prop. 2005/06:38 s. 118, bet. 2005/06:UbU4, rskr. 2005/06:149.

²² 13 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

verksamhetsområde informera, utbilda överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer.²³

I förarbetena till diskrimineringslagen anges att ombudsmannen i ett diskrimineringsmål även kan föra talan i domstol för en elev som har blivit kränkt enligt skollagen. Även BEO har möjlighet att enligt skollagen föra annan talan i domstol.²⁴ DO och Skolinspektionen/BEO ska komma överens om vilken myndighet som lämpligen bör föra sådan talan utifrån elevens bästa.²⁵ För den enskilde eleven ska det inte ha någon betydelse att DO och Skolinspektionen/BEO har att tillämpa flera lagrum. I förarbetena betonas också vikten av samarbete mellan myndigheterna för att underlätta för eleven.²⁶ I förarbetena till barn- och elevskyddslagen anges att eftersom flera myndigheter får tillsyn över den nya lagen är det viktigt att Skolverkets²⁷ och berörda myndigheters tillsyn av anmälningsärenden klargörs och att regeringen noga ska följa hur tillsynen utövas på området.²⁸

Riksrevisionens operationalisering

Mot bakgrund av ovanstående reglering och förarbeten anser Riksrevisionen att följande måste uppfyllas:

- Skolinspektionen/BEO och DO bör vara tydliga gentemot elever vilken myndighet som har ansvar för anmälan om kränkande behandling och trakasserier.
- En förutsättning för att elever ska kunna anmäla kränkande behandling eller trakasserier är att de känner till sina rättigheter. BEO och DO har ett ansvar för att informera elever om dessa.
- Vid utredningar av anmälningar om kränkande behandling eller trakasserier ska elever kunna få en likabehandling av sitt ärende oavsett vilken myndighet som utreder.

²³ 1-3 §§ lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

²⁴ 6 kap. 15 § skollagen (2010:800).

²⁵ 6 kap. 2 § diskrimineringslagen (2008:567) och prop. 2007/08:95 s. 430, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219.

²⁶ Prop. 2007/08:95 s. 468, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219.

²⁷ Vid införandet av barn- och elevskyddslagen (2006:67) hade Skolverket tillsyn över skolväsendet. Förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk. Tillsynen av skolväsendet fördes över till Skolinspektionen 2008. Förordningen (2008:613) med instruktion för Statens skolinspektion trädde i kraft 1 oktober 2008. Tillsynen övergick då till Skolinspektionen. Skolinspektionen har tillsyn över det offentliga *skolväsendet* och fristående skolor som motsvarade en skolform inom detta. Den nya skollagen innebar därvid bara en terminologisk förändring såtillvida att skolväsendet enligt nya lagen motsvarar *det offentliga skolväsendet och motsvarande fristående skolor* enligt gamla lagen. Det gjordes alltså ingen ändring i sak 2011 avseende Skolinspektionens tillsynsområde.

²⁸ Prop. 2005/06:38 s. 118, bet. 2005/06:UbU4, rskr. 2005/06:149.

- Skolinspektionen/BEO och DO ska samverka och bör kunna skicka relevanta anmälningar mellan sig för att underlätta för elever som anmält kränkande behandling eller trakasserier.
- Regelverket bör vara utformat så att det finns förutsättningar för en likabehandling av elever vid anmälan om kränkande behandling eller trakasserier. I detta ingår regler om ersättning, domstolsförfarandet och sanktioner.
- Regeringen ska klargöra Skolinspektionens/BEOs och DOs ansvar och följa hur tillsynen av anmälningsärenden bedrivs inom området för kränkande behandling och trakasserier i skolan.

1.3.2 *Är den statliga tillsynen av huvudmäns och skolors arbete för att främja elevers lika rättigheter samt förebygga kränkande behandling och trakasserier effektiv?*

Skolinspektionens, Arbetsmiljöverkets och DOs tillsyn överlappar delvis men bedrivs utifrån olika lagar.²⁹ En god samverkan mellan myndigheterna är betydelsefull för att huvudmän och skolor ska slippa besökas av tre myndigheter som utövar tillsyn av samma sak och för att hushålla med statens medel. För att bedöma myndigheternas samverkan utgår Riksrevisionen bland annat från 6 § förvaltningslagen (1986:223). Här anges att alla myndigheter ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Även i förarbetena till skollagen påtalas vikten av samverkan där myndigheterna har ansvar över samma tillsynsobjekt. Samverkan är viktig för att verksamheten ska bedrivas effektivt, men också för att det ska bli enklare för enskilda att ha kontakt med myndigheterna.³⁰

Riksrevisionens operationalisering

Mot bakgrund av ovanstående reglering och förarbeten anser Riksrevisionen att följande måste uppfyllas:

- Skolinspektionen ska utöva tillsyn över skolors arbete för att motverka kränkande behandling, så att skolor och huvudmän uppfyller lagens krav om trygghet och studiero samt arbetar för att förebygga kränkande behandling. Skolinspektionens tillsyn av detta är viktig eftersom en trygg och säker miljö utan kränkande behandling enligt riksdag och regering är en förutsättning för att barn och unga ska må bra.
- DO ska utöva tillsyn så att diskrimineringslagen följs, vilket i sin tur kan leda till att diskrimineringsfrågorna uppmärksammas i skolorna.

²⁹ Jämför med 26 kap. 3 § skollagen (2010:800), 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1160). 4 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

³⁰ Prop. 2009/10:165 s. 543, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

- Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över eleverns psykosociala arbetsmiljö. Tillsynen ska bland annat syfta till att förebygga kränkningar mellan elever samt mellan personal och elever.
- Vid överlappningar av tillsynsansvar ska myndigheterna samverka för att minska belastningen för skolor och huvudmän.
- Regeringen ska noga följa hur tillsynen bedrivs inom området för kränkningar i skolan och skapa förutsättning för myndigheterna att bedriva sin tillsyn (se avsnitt 1.3.1.).

1.3.3 *Får huvudmän och skolor tillräckligt användbart stöd för att främja elevers lika rättigheter och förebygga kränkande behandling och trakasserier?*

Som bedömningsgrund för att granska om myndigheterna uppfyller sina informations- och stödjande uppdrag utgår granskningen från diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen³¹ samt myndigheternas respektive instruktioner.³²

Skolverket ska stödja skolor och huvudmän i deras utveckling av det främjande, förebyggande och åtgärdande arbetet mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling.³³ Det handlar om generella utvecklingsinsatser som är motiverade utifrån brister och problem som identifierats genom olika nationella och internationella studier.

Skolinspektionen har ett förebyggande uppdrag. Enligt skollagen ska Skolinspektionen ge råd och vägledning inom ramen för sin tillsynsverksamhet.³⁴

DO har specialkunskaper inom området för diskriminering, vilka övriga myndigheter saknar. DO ska bland annat genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsätts för trakasserier kan ta till vara sina rättigheter.³⁵

Arbetsmiljöverket är förvaltningsmyndighet för arbetsmiljöfrågor.³⁶ En del av det ansvaret innebär att Arbetsmiljöverket ska utarbeta och sprida information inom arbetsmiljöområdet, vilket inkluderar kränkande behandling.³⁷

³¹ 2-3 §§ lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

³² 2 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket, 1 § förordningen (2011:555) med instruktion för Statens skolverk, 13 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

³³ Jämför med 4 § förordningen (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

³⁴ 26 kap. 9 § skollagen (2010:800).

³⁵ 2 § lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

³⁶ Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

³⁷ 2 § p. 10 förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

I förarbetena till barn- och elevskyddslagen uppger regeringen intentionen att initiera och följa upp insatser för att främja och stödja såväl huvudmän som skolor i arbetet med att motverka alla former av kränkningar.³⁸

Riksrevisionens operationalisering

Ovan nämnda myndigheter har alla ett ansvar för att sprida information och kunskap till huvudmän och skolor inom sitt verksamhetsområde i syfte att främja arbetet för elevers lika rättigheter och för att motverka kränkande behandling och trakasserier. För att detta ska anses ske på ett effektivt sätt anser Riksrevisionen att följande måste uppfyllas:

- Ansvariga myndigheter måste kunna identifiera det behov av stöd som huvudmän och skolor har och ta fram ett ändamålsenligt stöd utifrån detta behov.
- Det ska finnas möjlighet för huvudmän och skolor att få råd och vägledning av Skolinspektionen vid påtalade brister i samband med tillsynen.
- DO och Arbetsmiljöverket ska arbeta så att kännedomen om diskrimineringslagstiftningen och arbetsmiljölagerstiftningen får genomslag bland huvudmän och skolor.
- Regeringen styr myndigheterna och bör följa upp deras stödinsatser för att motverka alla former av kränkningar.

1.4 Avgränsningar

Granskningen omfattar regeringens och nämnda myndigheters arbete som syftar till att motverka kränkande behandling och trakasserier av elever i grund- och gymnasieskolan. Riksrevisionen har dock inte granskat huvudmännens och skolornas faktiska arbete. Vi har inte heller mätt effekterna av de statliga insatserna.

I granskningen ingår anmälningar om kränkande behandling till Skolinspektionen och trakasserier till DO under perioden januari 2009 till juni 2013. Skolinspektionens kvalitetsgranskning omfattas inte av granskningen.

I granskningen ingår inte Arbetsmiljöverkets sanktionsmöjligheter och anmälan om olyckor, annan skadlig inverkan och tillbud. Motivet till denna avgränsning är att dessa anmälningar och myndighetens sanktioner inte baseras på anmälningar från elever och att det inte är möjligt att få statistiken uppdelad på ett sätt som gör att ärenden som rör elever framgår.

³⁸ Prop. 2005/06:38 s. 68, bet. 2005/06:UbU4, rskr. 2005/06:149.

1.5 Metod och genomförande

För att besvara revisionsfrågorna har flera olika metoder använts. Dessa preciseras närmare under respektive revisionsfråga. Inom granskningens samtliga områden har dokumentstudier och intervjuer genomförts. För att få en uppfattning om problemen inom området och olika aktörers syn har Barnombudsmannen, Sveriges kommuner och landsting, Friskolornas riksförbund, Lärarnas Riksförbund, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd, Skolledarna samt antimobbningsorganisationen Friends intervjuats.

För att ta reda på regeringens insatser och styrningen av myndigheterna har intervjuer genomförts med tjänstemän vid Utbildningsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

1.5.1 *Får elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier en likabehandling av staten?*

För att besvara om elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier till staten får en likabehandling har Riksrevisionen genomfört dokumentstudier av bland annat relevanta lagar, förarbeten, propositioner och betänkanden samt Skolinspektionens respektive DOs handbok för handläggning av anmälningsärenden.

Inom ramen för granskningen har relevant statistik för perioden januari 2009 till juni 2013 begärts in och analyserats. Mer specifikt är det statistik om antalet anmälningar om kränkande behandling respektive trakasserier som har kommit in till Skolinspektionen och DO samt andelen beslut med kritik i ärenden som rör kränkande behandling vid de olika regionkontoren på Skolinspektionen. Vidare berör statistiken antalet skadeståndsbeslut, domar och förlikningar samt antalet ärenden som har förts över mellan Skolinspektionen och DO under den granskade perioden. Se rapportens elektroniska bilaga 1 på Riksrevisionens webbplats för en redogörelse av statistiken: www.riksrevisionen.se.

Intervjuer har genomförts med chefer och handläggare för anmälningsärenden vid DO och Skolinspektionen (inklusive Barn- och elevombudet) för att få en förståelse för hur anmälningar utreds. Dessutom har Riksrevisionen träffat en av sekreterarna för den statliga utredningen Delegationen för jämställdhet i skolan.

1.5.2 *Är den statliga tillsynen av huvudmäns och skolors arbete för att främja elevers lika rättigheter samt förebygga kränkande behandling och trakasserier effektiv?*

För att besvara om den statliga tillsynen av skolors arbete för att förebygga kränkande behandling och trakasserier är effektiv har Riksrevisionen

genomfört dokumentstudier av bland annat samverkansavtal mellan myndigheter, propositioner och betänkanden. Statistik, tillsynsbeslut och bedömningsunderlag från Skolinspektionen har också analyserats.

Riksrevisionen har dessutom genomfört intervjuer med chefer, processägare och inspektörer vid Skolinspektionen och chefer och inspektörer vid Arbetsmiljöverket samt chefer och utredare vid DO. Syftet med intervjuerna har varit att få en förståelse för hur tillsynen i skolor genomförs och omfattningen av tillsynen. Vidare har Riksrevisionen träffat en av sekreterarna för en pågående statlig utredning om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen.

1.5.3 *Får huvudmän och skolor tillräckligt användbart stöd för att främja elevers lika rättigheter och förebygga kränkande behandling och trakasserier?*

För att besvara frågan har Riksrevisionen gjort en kartläggning av det stöd som myndigheterna erbjuder till skolor och huvudmän. För utförligare information om det stöd som finns, se elektronisk bilaga 4 till granskningsrapporten på Riksrevisionens webbplats: www.riksrevisionen.se. Intervjuer med tjänstemän och chefer vid berörda myndigheter har dessutom genomförts för att få information om de insatser som myndigheterna erbjuder huvudmän och skolor.

Riksrevisionen har genomfört två enkäter, en till rektorer och en till lärare i grund- och gymnasieskola. Syftet med enkäterna har varit att få rektorer och lärares syn på de statliga stödinsatserna samt om staten har gett skolorna förutsättningar att bedriva ett effektivt främjande arbete för elevers lika rättigheter och förebyggande arbete mot kränkande behandling och trakasserier i skolan. För utförligare information om enkätundersökningarnas genomförande finns två enkätbilagor till rapporten, bilaga 2 och 3, på Riksrevisionens webbplats: www.riksrevisionen.se.

Riksrevisionen har gjort fyra fallstudier för att få en förståelse för hur det faktiska arbetet ute på skolor kan se ut och hur huvudmän, rektorer och lärare uppfattar det stöd staten ger, samt hur de uppfattar den statliga tillsynen. En fallstudie innebär att vi har besökt en skola där rektor och lärare har intervjuats. Riksrevisionen har även träffat representanter från huvudmannen, nämndordföranden och skolchefen. Totalt har 14 intervjuer genomförts (varav en telefonintervju) med totalt 21 personer. Målsättningen var att besöka såväl skolor med ett bra förebyggande arbete som skolor där det förekommit vissa problem i det förebyggande arbetet. Urvalskriterierna för fallstudierna var följande: Två skolor med en hög respektive en låg andel elever som kände sig trygga enligt Sveriges kommuner och landstings elevenkäter om trygghet.³⁹ De utvalda skolorna skulle ha minst ett anmälningssärende till Skolinspektionen som

³⁹ Sveriges kommuner och landsting (2013).

rörde kränkande behandling. Slutligen skulle skolorna ha varit föremål för en regelbunden tillsyn av Skolinspektionen någon gång under de senaste tre åren.

1.6 Begreppsdefinition

- *Kränkande behandling* är enligt 6 kapitlet i skollagen ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet.⁴⁰
- Med *diskriminering* avses enligt diskrimineringslagen⁴¹:
 - *Direkt diskriminering*: att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle behandlas i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.
 - *Indirekt diskriminering*: att någon missgynnas genom tillämpningen av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att missgynna personer med ett visst kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, visst funktionshinder, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och med de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.
 - *Trakasserier*: ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.
 - *Sexuella trakasserier*: ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet.
 - *Instruktioner att diskriminera*: order eller instruktioner att diskriminera någon på ett sätt som avses i 1-4 och som lämnas åt någon som står i lydnads- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen eller som gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.
- *Trakasserier* används i granskningen som ett samlingsbegrepp för trakasserier och sexuella trakasserier.

⁴⁰ 6 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁴¹ 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).

- *Kränkning* används i granskningen som ett samlingsbegrepp för kränkande behandling, trakasserier och sexuella trakasserier.
- *Likvärdighet*: Inom en och samma myndighet ska ärenden hanteras på ett likvärdigt sätt.
- *Likabehandling*: Utsatta elever ska få en likabehandling av staten oavsett om eleven har blivit utsatt för kränkande behandling eller trakasserad. För en utsatt elev har det ingen betydelse att kränkningar finns reglerat i två olika lagar.

1.7 Disposition

I kapitel 2 ges en bakgrund till situationen i skolan samt statens krav på huvudmannen och skolan. Kapitel 3 beskriver hur en anmälan från en utsatt elev utreds av olika myndigheter beroende på om det är kränkande behandling eller trakasserier. I kapitel 4 redovisas hur myndigheterna utövar tillsyn av det främjande och förebyggande arbetet i skolan samt hur samverkan mellan myndigheterna ser ut. Kapitel 5 rör statens stöd till huvudmän och skolor för att främja likabehandling och förebygga kränkande behandling och trakasserier i skolan. Kapitel 6 innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer till regeringen och de granskade myndigheterna.

2 Kränkningar i skolan

I detta kapitel ges en översiktlig bild av hur situationen på landets skolor ser ut vad gäller kränkningar. Därefter redogörs för vad som anges i de regelverk som gäller på området.

2.1 Situationen i skolan

Kränkningar bland elever i skolan är vanligt. Enligt en undersökning som antimobbingsorganisationen Friends genomfört har var femte elev i grundskolan och var tionde på gymnasieskolan blivit kränkt av en annan elev det senaste året. Den vanligaste sorten av kränkningar är verbala och psykiska kränkningar, men fysiska kränkningar förekommer också.⁴² Enligt studier kan verbala och fysiska kränkningar kopplas till främlingsfientlighet och rasism. Forskning har även visat att särskoleelever utsätts för trakasserier på grund av sin funktionsnedsättning i hög grad. Sexuella trakasserier är dessutom ett utbrett problem. Enligt forskning genomsyrar det skolan och sker ofta på daglig basis.⁴³

Skolverket genomför var tredje år attitydundersökningar bland elever i grundskolans årskurs 4–9 och i gymnasieskolan. Den senaste undersökningen genomfördes 2012 och visade att 12 procent av de yngre eleverna upplever att andra elever kränker dem minst en gång i veckan. Bland de äldre eleverna upplever två procent detta varje vecka.⁴⁴ Rapporten visar även att trots att det är en större andel elever och lärare som anser att skolan arbetar aktivt för att motverka mobbning, har inte andelen mobbade elever minskat.⁴⁵ Även resultaten från de skolenkäter som Skolinspektionen genomför vid den regelbundna tillsynen visar att kränkningar är vanliga i skolan.

Den ökade användningen av internet och sociala medier har medfört att det finns nya forum för kränkningar. Nätkränkningar är inte ett nytt fenomen. Det är inte längre enbart i skolans korridorer som elever blir utsatta för kränkningar. Antimobbingsorganisationen Friends har gjort en kartläggning om vad som skapar trygghet och otrygghet bland unga på nätet. Kartläggningen visar att

⁴² Friends (2013a).

⁴³ Oxford Research (2012).

⁴⁴ Årskurs 4–6 benämns yngre elever, medan årskurs 7–9 samt gymnasieelever benämns äldre elever.

⁴⁵ Skolverket (2013a).

45 procent av unga i åldern 12–16 blivit kränkta på nätet.⁴⁶ I Skolverkets rapport om attityder till skolan är siffrorna lägre än dem som återges i Friends rapport. I Skolverkets rapport har tre procent av de yngre eleverna och en procent av de äldre eleverna angett att de blivit kränkta genom mobiltelefon eller internet.⁴⁷ Om kränkningarna som sker på nätet påverkar elevernas skolgång har skolan samma ansvar att agera som när kränkningarna sker på skolgården.⁴⁸

En tredjedel av de lärare som ingår i Friends undersökning uppger att de inte känner till att det skett några kränkningar på sin skola det senaste året medan tio procent av rektorerna uppger att de inte har fått någon rapportering om att det förekommer kränkningar.⁴⁹ För att skolorna ska ha möjlighet att förebygga och åtgärda kränkningar är det viktigt att all personal får kännedom om dem.

I förlängningen kan kränkningar innebära att de elever som utsätts inte når målen för utbildningen. Det är därför särskilt viktigt att skolan arbetar aktivt för att främja likabehandling och för att förebygga och åtgärda kränkningar. Enligt forskning och Skolverket behövs det ett systematiskt arbete mot kränkande behandling och trakasserier som är väl förankrat i organisationen och som har elevmedverkan för att det ska fungera effektivt.⁵⁰ Även om det är huvudmannen som har ansvaret för verksamheten har staten ett ansvar för att alla elever ska få den utbildning i trygg miljö som de enligt skollagen har rätt till. Staten kan bidra till detta genom att sätta ramar för verksamheterna, stödja dem, bedriva tillsyn samt att utvärdera och följa upp dem.

2.2 Regelverket och kraven på huvudmannen

Skollagen, diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen gäller parallellt på skolområdet. I dessa lagar ställs krav på att den som är ansvarig för skolan ska arbeta aktivt mot kränkande behandling och trakasserier. I arbetsmiljölagen regleras detta genom att det finns krav på ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Både diskrimineringslagen och skollagen har bland annat till syfte att skydda elever mot kränkningar.

2.2.1 God och trygg arbetsmiljö

Att skolan arbetar med att förebygga och förhindra kränkningar är en del i att uppnå en god och trygg arbetsmiljö. I skollagen hänvisas till arbetsmiljölagen

⁴⁶ Friends (2013b).

⁴⁷ Skolverket (2013a) s. 102.

⁴⁸ Skolverket (2012a).

⁴⁹ Friends (2013a).

⁵⁰ Ahlström (2009), Skolverket (2011).

och kraven på en god arbetsmiljö.⁵¹ I arbetsmiljölagen anges att den som genomgår utbildning ska likställas med arbetstagare ur arbetsmiljösynpunkt. Barn i förskolan och elever i fritidshem omfattas inte av lagen då de inte anses genomgå utbildning.⁵² Arbetsmiljölagen gäller för alla arbetsplatser, det vill säga även för skolan, och syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och att uppnå en god arbetsmiljö ur ett helhetsperspektiv. Det gäller ur både fysisk, psykisk och social arbetsorganisatorisk synpunkt.⁵³ Arbetsmiljön ska vara tillfredställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället.⁵⁴

2.2.2 *Det främjande och förebyggande arbetet*

Krav ställs på att huvudmannen bedriver ett målinriktat arbete i skolan för att främja elevers lika rättigheter och möjligheter samt att förebygga och förhindra kränkande behandling och trakasserier. Huvudmannen ska enligt skollagen varje år upprätta en *plan mot kränkande behandling* som innehåller en översikt över de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra kränkande behandling av barn och elever. En redogörelse för hur de planerade åtgärderna har genomförts ska sedan tas med i nästkommande års plan.⁵⁵ Motsvarande krav på en plan finns i diskrimineringslagen. Utbildningsanordnaren⁵⁶ ska årligen upprätta en *likabehandlingsplan* med en översikt över de åtgärder som behövs för att dels främja lika rättigheter och möjligheter, dels förebygga och förhindra trakasserier. Planen ska även innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året. En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts ska in i efterföljande plan.⁵⁷

Även arbetsmiljölagen ställer krav på ett förebyggande arbete. Enligt arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Detta innebär att arbetsgivaren ska styra verksamheten så att denna inte leder till ohälsa och olycksfall.⁵⁸ Vidare anges att arbetsgivaren systematiskt ska planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö.⁵⁹

⁵¹ 5 kap. 4 § skollagen (2010:800).

⁵² 1 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁵³ Arbetsmiljöverkets webbplats: Om oss 2013-09-25.

⁵⁴ 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen (1977:1169).

⁵⁵ 6 kap. 6-8 §§ skollagen (2010:800).

⁵⁶ Kan likställas med huvudmannen.

⁵⁷ 3 kap. 16 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁵⁸ 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁵⁹ 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160).

2.2.3 *Förbud mot kränkande behandling och diskriminering*

I skollagen regleras att huvudmannen eller personal inte får utsätta ett barn eller en elev för kränkande behandling.⁶⁰ Motsvarande reglering går att finna i diskrimineringslagen. Inom utbildningsområdet förbjuds utbildningsanordnare att diskriminera en elev som söker till eller deltar i verksamheten. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget.⁶¹

2.2.4 *Anmälnings- och utredningsskyldighet*

Enligt skollagen ska personal på en skola om den har fått kännedom om att en elev anser sig ha blivit kränkt anmäla detta till rektorn. Rektor ska i sin tur anmäla detta vidare till huvudmannen. Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna händelserna och i förekommande fall vidta de åtgärder som krävs för att förhindra kränkande behandling i framtiden. I skollagen anges dessutom att skyldigheten att anmäla kränkande behandling ska tillämpas på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på det sätt som avses i diskrimineringslagen.⁶²

I diskrimineringslagen finns också en skyldighet för utbildningsanordnaren att utreda omständigheterna kring uppgifter om att ett barn eller elev känt sig trakasserad och i förekommande fall vidta de åtgärder som kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden.⁶³ Däremot innehåller inte diskrimineringslagen någon anmälningsplikt för personalen eftersom det regleras i skollagen.

Om huvudmannen eller personalen åsidosätter sina skyldigheter ska huvudmannen betala skadestånd till barnet eller eleven enligt skollagen, eller diskrimineringsersättning enligt diskrimineringslagen.⁶⁴

⁶⁰ 6 kap. 9 § skollagen (2010:800).

⁶¹ 2 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁶² 6 kap. 10 § skollagen (2010:800).

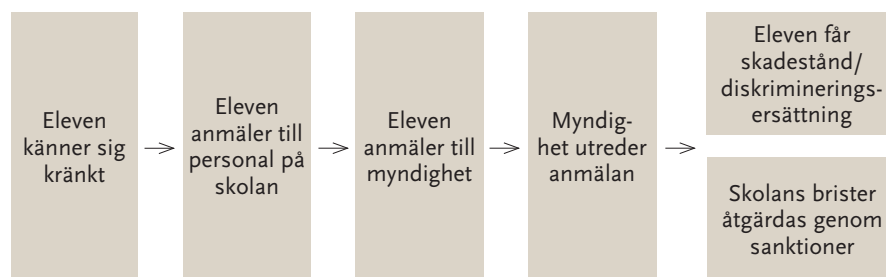
⁶³ 2 kap. 7 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁶⁴ 6 kap. 12 § skollagen (2010:800) och 5 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

3 Statens behandling av elever som anmäler kränkningar

I det här kapitlet redogörs för revisionsfrågan om elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier får en likabehandling av staten. I figur 3.1 nedan illustreras processen för hur en elev som har blivit utsatt för kränkande behandling eller trakasserier kan få upprättelse.

Figur 3.1 Från kränkning till upprättelse



I kapitlets följande avsnitt görs en genomgång av respektive steg i processen. Slutligen redogörs för regeringens insatser.

3.1 Vad kan en elev göra när eleven blivit kränkt?

Om en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling eller trakasserier är det första steget att kontakta sin lärare eller annan personal på skolan. Personalen är skyldig att anmäla detta till rektorn. Rektorn är i sin tur skyldig att anmäla detta till huvudmannen.⁶⁵ Huvudmannen ska utreda kränkningarna skyndsamt och vidta lämpliga åtgärder för att förhindra dem.⁶⁶ Om eleven inte tycker att skolan har gjort tillräckligt kan eleven eller föräldern anmäla detta till ansvarig myndighet. Om en elev anser sig ha blivit kränkt av personal eller huvudman kan anmälan göras direkt till ansvarig myndighet.

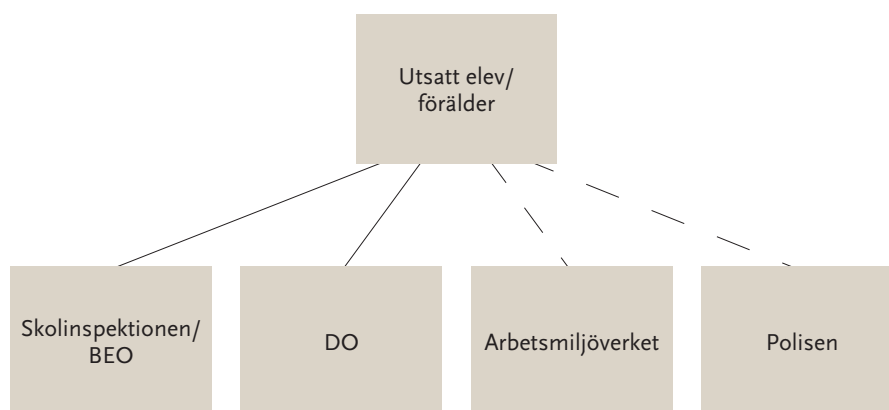
⁶⁵ 6 kap. 10 § skollagen (2010:800).

⁶⁶ 6 kap. 10 § skollagen (2010:800), 2 kap. 7 § diskrimineringslagen (2008:567).

3.2 Till vilken myndighet kan en elev anmäla kränkande behandling eller trakasserier?

I figur 3.2 nedan illustreras systemet för att anmäla kränkande behandling eller trakasserier till ansvarig myndighet. I de fall huvudmannen inte har utrett eller vidtagit tillräckliga åtgärder för att förhindra kränkande behandling eller om personal eller huvudmannen har utsatt eleven för kränkande behandling kan detta anmälas till Skolinspektionen/BEO. En elev kan anmäla till DO om eleven har blivit utsatt för trakasserier av personal på skolan eller huvudmannen, eller om huvudmannen inte har gjort tillräckligt för att utreda och vidta åtgärder för att få stopp på trakasserier.

Figur 3.2 Systemet för att anmäla kränkande behandling eller trakasserier



Om ärendet består av en blandning av kränkande behandling och trakasserier kan eleven antingen anmäla till Skolinspektionen/BEO eller till DO. För den enskilde eleven ska det inte spela någon roll var anmälan skickas eftersom överlämningar mellan myndigheterna ska kunna ske.

En utsatt elev kan också anmäla till Arbetsmiljöverket om hon eller han anser att kränkningarna är ett arbetsmiljöproblem.⁶⁷ Om eleven har blivit utsatt för ett brott till exempel misshandel, olaga hot eller tvång går det att göra en polisanmälan.

⁶⁷ Enligt Arbetsmiljöverket jämställs dessa anmälningar med en arbetstagares anmälan om brist i arbetsmiljön. Arbetsmiljöverket har ingen möjlighet att utreda dessa ärenden eftersom att den som anmäler till Arbetsmiljöverket omfattas av sekretess. Det innebär det att Arbetsmiljöverket inte får informera att verket har fått in en anmälan och kan därför varken utreda den specifika händelsen på skolan eller lämna över anmälan till annan myndighet. (E-post Arbetsmiljöverket 2013-09-16. Intervju med Arbetsmiljöverket 2013-06-03). I vissa fall kan Arbetsmiljöverket göra en inspektion, dock inte utifrån anmälan. I andra fall efterger anmälaren sekretessen och då kan frågan behandlas öppet. (Källa: e-post Arbetsmiljöverket 2013-10-07).

3.2.1 Riksrevisionens utgångspunkter och iakttagelser

Riksrevisionens utgångspunkt är att staten bör vara tydlig med vilken myndighet som har ansvar för anmälan om kränkande behandling respektive trakasserier gentemot elever. En förutsättning för att elever ska kunna anmäla kränkande behandling eller trakasserier är att de känner till sina rättigheter och möjligheter till upprättelse.

Få vet var man ska vända sig och det är svårt att förstå systemet

Såväl elevorganisationerna⁶⁸ som antimobbingsorganisationen Friends samt en kvalitetsgranskning som Skolinspektionen har genomfört pekar på att få elever och föräldrar känner till elevers rättigheter och var man kan vända sig om man har blivit utsatt för kränkande behandling eller trakasserier. Eftersom många myndigheter har ansvar inom området kan det vara svårt för en utsatt elev eller dess förälder att förstå vilken myndighet som ska kontaktas. Dessutom är det enligt elevorganisationen SVEA förvirrande för eleverna att de ofta använda förkortningarna för myndigheterna BEO och DO låter så lika. DO håller med om att det kan vara svårt för en enskild elev eller förälder att veta vilken myndighet man ska vända sig till.⁶⁹

BEO och DO informerar inte i tillräcklig utsträckning

Både BEO och DO har i uppdrag att informera om elevers rättigheter.⁷⁰ I intervjuer har dock såväl BEO som DO uttalat att barn och ungdomar inte verkar ha särskilt stor kännedom om att en elev kan vända sig till BEO respektive till DO. Enligt BEO kan vetskapen om möjligheterna att anmäla en skola öka genom exempelvis mer direktkontakt med skolor, men det skulle också kräva mer resurser.

DO menar att myndigheten har ett strategiskt förhållningssätt till sitt uppdrag som innebär att fler nyckelaktörer måste ta ett större ansvar för att främja lika rättigheter och möjligheter. Till skillnad från en förvaltningsmyndighet anser DO sig inte ha ett informationsansvar gentemot hela utbildningsväsendet. Enligt DO behöver sektorsmyndigheterna inom utbildningsväsendet ta ansvar för att eleverna har kunskap om sina rättigheter. DO har när det gäller utbildningsområdet satsat stora resurser på information jämfört med flera andra samhällsområden. Problemet kring skolan är att det ständigt kommer nya elever och föräldrar in i verksamheterna. Informationsinsatserna behöver upprepas och förnyas.⁷¹

⁶⁸ Sveriges elevkårer (SECO) och Sveriges elevråd (SVEA). Skolinspektionen (2010a) s. 19.

⁶⁹ DO, 2011-05-08, *Yttrande SOU 2010:99*, ärende LED 2011-16.

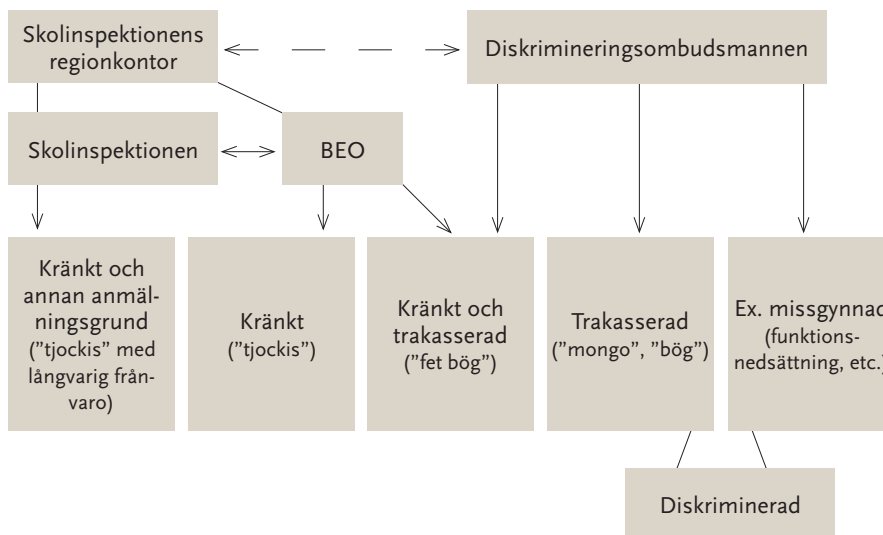
⁷⁰ 13 § 2 p. förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion, 2-3 §§ lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

⁷¹ DOs faktagranskning 2 2013-11-08.

3.3 Vilken myndighet utreder anmälan?

När en anmälan enbart innehåller uppgifter om kränkande behandling utreder Skolinspektionen/BEO anmälan. Inom Skolinspektionen sker en fördelning av ärenden mellan Skolinspektionens regionkontor och BEO. Fördelningen sker utifrån principen att BEO utreder ärenden som enbart rör kränkande behandling. Skolinspektionens regionkontor utreder så kallade blandärenden som innehåller kränkande behandling och någon annan anmälningsgrund, såsom elever med långvarig frånvaro eller att elever som är i behov av särskilt stöd inte får det stödet.⁷²

Figur 3.3 Skolinspektionens/BEOs och DOs utredning av olika typer av anmälningar



När en anmälan enbart avser trakasserier eller om eleven till exempel har blivit missgynnad, så som att en elev med funktionsnedsättning inte får vara med på gymnastiken, utreds detta av DO. I många fall gäller anmälan både sådant som regleras av skollagen och diskrimineringslagen.⁷³ Det kan till exempel vara om en elev har blivit kallad "fet bög" eller om en elev blir retad för att vara både "tjockis" och ha utländsk bakgrund. Skolinspektionen/BEO och DO har en överenskommelse om att föra över ärenden mellan varandra och utreda fall med både kränkande behandling och trakasserier. Överenskommelsen innebär att om ett ärende innehåller till övervägande del trakasserier utreder DO hela ärendet och om ärendet innehåller till övervägande del kränkande behandling utreder Skolinspektionen/BEO ärendet. Däremot överlämnar Skolinspektionen/BEO alltid uppgifter om direkt diskriminering, indirekt

⁷² Skolinspektionen (2013a) s. 26.

⁷³ Skolverket (2009) s. 80, 97.

diskriminering eller om det finns diskriminerande anvisningar på en skola till DO.⁷⁴ Den delen av ärendet avskiljs då och skickas till DO, medan resterade del av ärendet utreds av Skolinspektionen eller BEO.⁷⁵

3.3.1 Riksrevisionens utgångspunkter och iakttagelser

Riksrevisionens utgångspunkt är att anmälningar som Skolinspektionen och BEO utreder ska utredas på ett likvärdigt sätt för att elever ska få likabehandling av sina ärenden. Om ett ärende innehåller uppgifter om både trakasserier och kränkande behandling ska Skolinspektionen/BEO och DO kunna samverka och skicka relevanta anmälningar mellan sig för att underlätta för eleven som har anmält kränkande behandling eller trakasserier.

Skolinspektionens hantering av ärenden är inte likvärdig

Ärenden som enbart avser kränkande behandling och som utreds av BEO leder oftare till skadestånd jämfört med de ärenden som omfattar både kränkande behandling och någon annan anmälningsgrund, där grundbesluten kommer från Skolinspektionens regionkontor. Mellan januari 2010 och juni 2013 har BEO tagit beslut om att förutsättningar för skadestånd föreligger i 150 ärenden.⁷⁶ Enbart 16 av dessa ärenden är utredda av regionkontoren.⁷⁷

Enligt BEO är orsaken till skillnaderna att regionkontoren och BEO utreder ärendena på olika sätt. De ärenden som utreds på regionkontoren är blandärenden, där andra områden än kränkande behandling kan vara huvudfrågan för anmälaren. Av det skälet kan utredningens huvudfokus riktas mot andra områden än kränkande behandling. Både processägaren för anmälningsärenden på Skolinspektionen, handläggare på Skolinspektionens regionkontor och BEO menar att handläggare på BEO har mer specialkompetens i att utreda ärenden som rör kränkande behandling jämfört med handläggare på regionkontoren som även utreder andra ärenden. En skillnad mellan BEOs handläggare och Skolinspektionens handläggare kan vara att BEO i ett tidigare läge försöker få in bevisning. En annan skillnad mellan blandärenden och ärenden som BEO utreder är att karaktären på ärendena kan vara olika.⁷⁸

Enligt handläggare på regionkontoren behövs det mer formella kontakter med BEO för att få hjälp med bedömningar i fall som rör kränkande behandling. Enligt processägaren för anmälningsärenden på Skolinspektionen

⁷⁴ DOs faktagranskning 2013-10-07.

⁷⁵ Intervju med BEO 2013-02-04.

⁷⁶ Skolinspektionens faktagranskning 2013-10-04.

⁷⁷ E-post Skolinspektionen 2013-09-25.

⁷⁸ Skolinspektionens faktagranskning 2 2013-11-06.

har flera åtgärder vidtagits för att öka likvärdigheten i utredningen av anmälningsärenden. Bland annat har anmälningsprocessen setts över.

Enligt handläggare vid både regionkontoren och BEO vore det önskvärt om BEO utredde samtliga ärenden som rör kränkande behandling. För eleverna skulle det innebära mer likvärdiga utredningar och bedömningar. I Skolinspektionens regleringsbrev anges dock hur stor del av Skolinspektionens budget som maximalt ska gå till BEO.⁷⁹ Enligt BEO räcker inte de angivna resurserna för att BEO ska kunna utreda alla ärenden om kränkande behandling. Ett potentiellt problem om BEO skulle överta alla ärenden är att anmälaren skulle få två olika handläggare för de två olika ärendena på samma myndighet. Detta har enligt Skolinspektion redan prövats utan framgång.⁸⁰

DO väljer vilka anmälningar som utreds

Att ta emot anmälningar om diskriminering och trakasserier är en del av DOs tillsyn över diskrimineringslagen. DO behöver dock, enligt DO, inte utreda alla ärenden. Enligt diskrimineringslagen får DO föra talan för en enskild som medger det.⁸¹ Det innebär att DO till skillnad från Skolinspektionen gör ett urval av vilka ärenden som myndigheten ska utreda och ta vidare till domstol. Skolinspektionen däremot utreder alla ärenden.⁸²

I DOs handledning för individärenden har myndigheten satt upp kriterier för när ett ärende ska utredas. DO har angett de områden som är prioriterade att utreda i sin verksamhetsplan. I verksamhetsplanen för 2013 är trakasserier i skolan ett prioriterat område. Enligt DO är problemen med trakasserier i skolan är så pass stora att det finns planer på att, istället som nu driva arbetet i avgränsad projektform, från och med 2014 integrera arbetet mot trakasserier i skolan i den ordinarie verksamheten.

Samverkan har inte varit problematisk

Skolinspektionen och DO har över tid haft olika god samverkan i ärenden som rör både kränkande behandling och trakasserier. Från 2009 har det funnits en muntlig överenskommelse mellan myndigheterna. I juni 2012 bröt Skolinspektionen/BEO överenskommelsen eftersom DO, enligt BEOs uppfattning, började att enbart utreda enskilda anmälningsärenden inom vissa praxisområden. Skolan var inte ett sådant område. Detta innebar att Skolinspektionen/BEO utredde delen som rörde kränkande behandling och

⁷⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolinspektion.

⁸⁰ Skolinspektionens faktagranskning 2013-10-04.

⁸¹ 5 kap. 2 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁸² Om uppgifter är vaga, anmälan är anonym, om anmälan tas tillbaka etc. skrivs ärendet av. Källa: Skolinspektionen (2013a) s. 20.

lämnade över trakasseridelen till DO, så att åtminstone delen med kränkande behandling utreddes.⁸³

Överläggningar påbörjades i början av 2013 mellan Skolinspektionen/BEO och DO för att lösa problemen med samverkan om ärendena. En skriftlig överenskommelse har tagits fram under våren 2013 och är undertecknad av DOs generaldirektör. Överenskommelsen innebär i princip samma delning av ärenden som gjordes 2009–2012. Skolinspektionen/BEO har gått med på att samverka om ärenden under förutsättning att DO utreder sin del av alla ärenden som innehåller kränkande behandling och trakasserier.⁸⁴

Svårigheter i hur samverkan i praktiken fungerar

I ärenden som innehåller både kränkande behandling och trakasserier finns svårigheter att identifiera vilken myndighet som ska utreda ärendet. Det finns också vissa problem med att myndigheterna har olika kompetens. Enligt intervjuer med handläggare på Skolinspektionens regionkontor kan det vara svårt att identifiera trakasserier. Handläggarna känner sig osäkra på hur de skulle utreda ett ärende med både kränkande behandling och trakasserier. Enligt en tjänsteman på DO kan det vara komplicerat att avgöra om det till övervägande del är trakasserier eller kränkande behandling i ett ärende, och det kan därför kräva viss utredning av ärendet innan det eventuellt skickas över det till Skolinspektionen/BEO. Denna utredning kräver rätt kompetens, men kan också leda till att dessa ärenden tar längre tid att utreda.

Skolinspektionen/BEO och DO har olika expertområden och således olika kompetens. BEO är specialister på att utreda ärenden om kränkande behandling enligt skollagen, men har inte fullt ut samma kompetens i att utreda trakasserier enligt diskrimineringslagen.⁸⁵ Exempelvis kan det vara svårt att visa att det är frågan om trakasserier, det vill säga att kränkningarna har ett samband med någon av diskrimineringsgrunderna.⁸⁶ I Riksrevisionens fallstudie finns exempel på en anmälan som rörde både trakasserier och kränkande behandling, men där det inte gjordes någon bedömning om ärendet skulle överlämnas till DO för utredning.

⁸³ Intervju med BEO 2013-02-04.

⁸⁴ Intervju med BEO 2013-08-26.

⁸⁵ ibid.

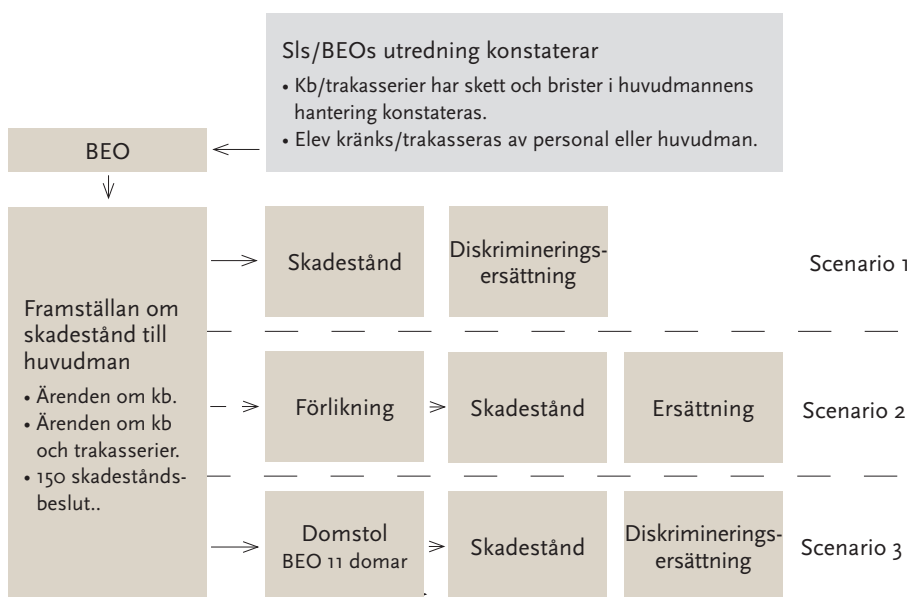
⁸⁶ Intervju med tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet 2013-08-30. Diskrimineringsombudsmannen (2013a).

3.4 Vilken ersättning kan en elev få?

En utsatt elev kan få skadestånd enligt skollagen och diskrimineringsersättning enligt diskrimineringslagen.⁸⁷ Ersättning kan krävas om eleven har varit utsatt för trakasserier eller för kränkande behandling av huvudmannen eller skolans personal. En annan grund för ersättning är om huvudmannen inte har utrett eller vidtagit tillräckliga åtgärder när skolan fått reda på att en elev känner sig kränkt eller trakasserad.⁸⁸

Både BEO och DO kan begära skadestånd och diskrimineringsersättning i de ärenden som rör kränkande behandling och trakasserier. Med andra ord kan BEO respektive DO föra talan om såväl skadestånd som diskrimineringsersättning i domstol.⁸⁹ I figur 3.4 nedan illustreras olika scenarier för hur en elev kan få ekonomisk ersättning om Skolinspektionen/BEO utrett ärendet.

Figur 3.4 Scenarier för hur en elev kan få ersättning om Skolinspektionen/BEO utrett ärendet⁹⁰



När Skolinspektionen/BEO har konstaterat att huvudmannen inte följt de krav som finns i skollagen gör BEO en framställan om skadestånd till huvudmannen som kan välja att betala skadeståndet, (scenario 1 i figuren).⁹¹ Om huvudmannen motsätter sig att betala skadeståndet håller BEO i vissa

⁸⁷ 6 kap. 12 § skollagen (2010:800), 5 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁸⁸ 6 kap. 7-11 §§ skollagen (2010:800), 5 kap. 1 §, 2 kap. 5, 7 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

⁸⁹ 6 kap. 2 § diskrimineringslagen (2008:567), 6 kap. 15 § skollagen (2010:800).

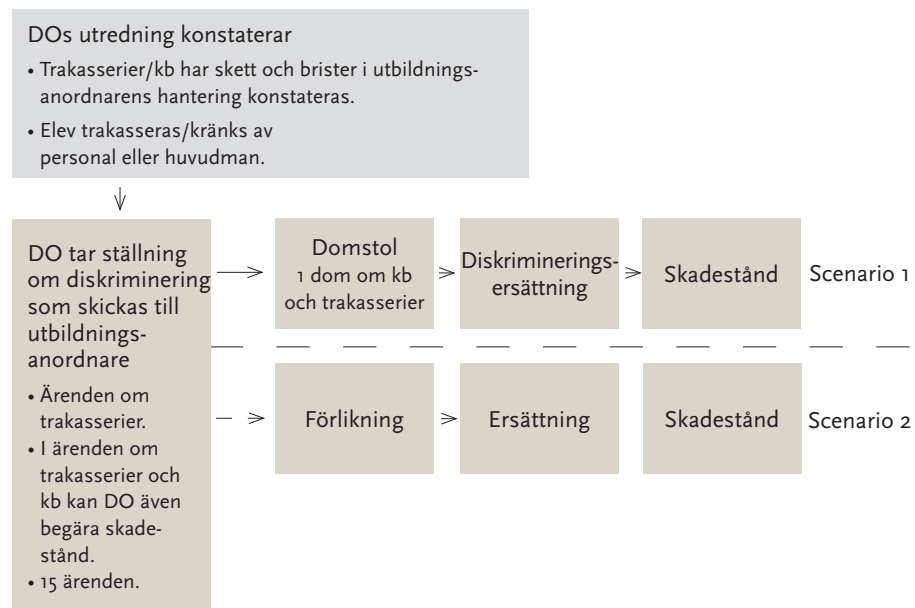
⁹⁰ kb i figuren är en förkortning på kränkande behandling.

⁹¹ 6 kap. 7-11 §§ skollagen (2010:800).

fall en förlikningsförhandling med huvudmannen om skadeståndets storlek (scenario 2 i figuren). Om parterna inte kan komma överens om förlikning skickas en stämmningsansökan till tingsrätten (scenario 3 i figuren).

I figur 3.5 nedan illustreras olika scenarier för hur en elev kan få ekonomisk ersättning om DO utrett ärendet.

Figur 3.5 Scenarier för hur en elev kan få ersättning om DO utrett ärendet



Syftet med DOs utredning är att få fram underlag för att kunna ta ställning till om ärendet kan och bör drivas i domstol och hur talan i så fall bör utformas (scenario 1 i figur 3.5 ovan).⁹² Om rättsläget i frågan som utretts är klart och motparten medger diskriminering kan, under vissa förutsättningar, en förlikning ingås. Det belopp som den anmälda parten betalar till anmälaren är då en ersättning (scenario 2 i figuren).⁹³

⁹² Diskrimineringsombudsmannen (2013a).

⁹³ E-post från DO 2013-10-11.

3.4.1 Riksrevisionens utgångspunkter och iakttagelser

Riksrevisionens utgångspunkt är att det i regelverket ska finnas förutsättningar för en likabehandling av elever. Det vill säga att elever ska ha rätt till lika möjlighet till ersättning oavsett om eleven blivit utsatt för kränkande behandling eller blivit trakasserad.

DO vill gå till domstol i högre grad än BEO

Sedan 2012 driver DO de mål i domstol som kan bidra till utvecklingen inom områden med identifierade förändringsbehov för att få rättspraxis.⁹⁴ BEO däremot gör enbart en stämningsansökan i domstol om huvudmannen inte är villig att betala skadeståndet, eller i vissa fall bara är villig att gå med på en förlikning.

En konsekvens av DOs nya arbetssätt är att myndigheten inte eftersträvar förlikningar när det finns en tvist i frågan om diskriminering har förekommit. En förlikning som innebär att skuldfrågan inte prövas innebär, enligt myndigheten, att DOs mål att driva vissa ärenden i domstol inte uppnås. Enligt DO är förlikningar problematiska i ett upprättelseperspektiv. DOs erfarenhet är att många som vänder sig till myndigheten vill ha upprättelse och inte ”bara” pengar. Det är, enligt DO, tveksamt om en förlikning uppnår samma avskräckande effekt när motparten står fast vid att någon diskriminering inte har skett.⁹⁵

Problem med att BEO och DO kan utöka talan i domstol

I domstol kan BEO och DO föra talan om både skadestånd och diskrimineringsersättning. Ett problem är att det endast är möjligt om det finns tillräckliga grunder för en prövning enligt den lag som den processförande myndigheten har tillsyn över. Med andra ord måste BEO ha tillräcklig bevisning i delen som rör kränkande behandling för att även kunna begära diskrimineringsersättning i delen som rör trakasserier. Enligt Skolinspektionens chefsjurist finns det ärenden där en anmälan med både kränkande behandling och trakasserier gått från Skolinspektionen/BEO till DO. Vid utredningen av anmälan har DO kommit fram till att det inte finns tillräckliga bevis för att driva ett ärende i domstol enligt diskrimineringslagen. Ärendet har då gått tillbaka till Skolinspektionen/BEO som utrett delen som rör kränkande behandling. Det här kan leda till onödigt långa handläggningstider och ett bollande av ärenden mellan myndigheterna.⁹⁶

⁹⁴ Diskrimineringsombudsmannen (2013b) s. 7.

⁹⁵ Till detta kommer att DO ur rättssäkerhetssynpunkt inte anser det lämpligt att en myndighet verkar för att förlikningsbelopp betalas ut i fall där rättsläget är oklart. DOs faktagranskning 2013-11-08.

⁹⁶ Intervju med Skolinspektionens chefsjurist 2013-05-28.

Skillnader mellan skadestånd och diskrimineringsersättning

Skillnader i de olika ersättningarna finns dels i syftet med ersättningarna, dels i vad som påverkar deras storlek. Enligt förarbetena till diskrimineringslagen infördes en ny ersättning som inte ska ha någon koppling till skadeståndslagen (1972:207) eftersom tidigare skadeståndsbelopp för diskriminering hade varit för låga. Huvudorsaken till att införa en ny ersättning var att tydliggöra ersättningens avskräckande effekt. Syftet med den nya ersättningen var att domstolar inte skulle göra jämförelser med domar som rör kränkningar enligt skadeståndslagen.⁹⁷ Enligt DO är emellertid inte relationen mellan att vara en kompensation för själva diskrimineringen och att vara avskräckande helt klara.⁹⁸ Motivet till den nya ersättningen var att storleken på diskrimineringsersättning skulle vara högre än för skadestånd. I praktiken har det ännu inte blivit så. Även när en domstol ska beräkna storleken på ett skadestånd om en elev har blivit utsatt för kränkande behandling ska hänsyn tas till EG-rättens krav på att sanktionen bland annat ska vara avskräckande.⁹⁹

En skillnad i hur ersättningarnas storlek beräknas är att ekonomiska skador inte ersätts inom ramen för diskrimineringsersättning men ersätts inom ramen för skadestånd.¹⁰⁰ Det kan till exempel handla om utlägg för förstörda kläder, utrustning eller kostnader av annat slag. Enligt förarbetena till diskrimineringslagen anges att det saknas skäl att i den nya lagen ha särskilda bestämmelser om ersättning för ekonomisk skada.¹⁰¹ En annan skillnad är att brister i det förebyggande arbetet och i planen mot kränkande behandling kan komma att påverka storleken på skadeståndet.¹⁰² Brister i det förebyggande arbetet har däremot inte inverkan på storleken av diskrimineringsersättningen.¹⁰³

3.5 Hur kan sanktioner användas för att åtgärda en skolas brister?

Om det inte finns förutsättningar för skadestånd eller diskrimineringsersättning kan Skolinspektionen/BEO och DO besluta om sanktioner för att huvudmannen ska åtgärda funna brister. Sanktionerna kan även kombineras med en framställan om skadestånd eller att DO driver ett

⁹⁷ Prop. 2007/08:95 s. 391f., bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219.

⁹⁸ DO driver därför två ärenden i domstol för att få praxis rörande detta. (Diskrimineringsombudsmannen, ansökan om stämning ärende ANM 2010/1421 och ANM 2013/689.) Källa: e-post DO 2013-09-04.

⁹⁹ Prop. 2005/06:38 s. 147, bet. 2005/06:UbU4, rskr. 2005/06:149.

¹⁰⁰ Prop. 2007/08:95 s. 397, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219.

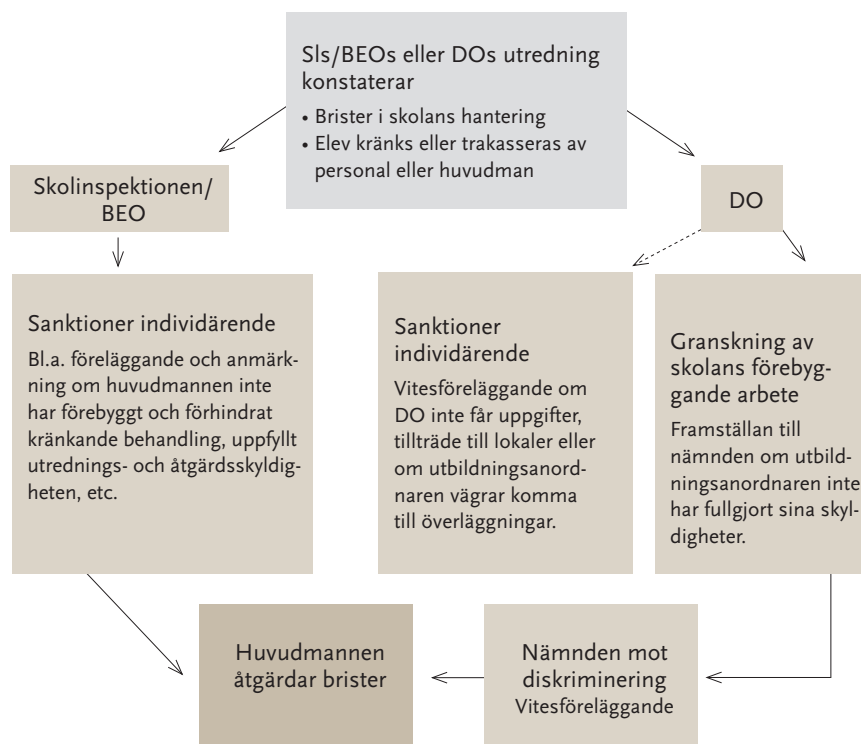
¹⁰¹ Prop. 2007/08:95 s. 403, bet. 2005/06:UbU4, rskr. 2005/06:149.

¹⁰² Enligt 6 kap. 7-8 §§ skollagen (2010:800).

¹⁰³ Enligt 3 kap. 15-16 §§ diskrimineringslagen (2008:567). DOs faktagranskning 2013-10-07.

ärende i domstol. Sanktionerna kan användas om en elev upplevt sig kränkt och skolan inte har vidtagit åtgärder för att motverka kränkningarna, det vill säga att anmäla, utreda och vidta skäligen åtgärder. Både Skolinspektionen/BEO och DO kan besluta om sanktioner, se figur 3.6.

Figur 3.6 En elevs möjlighet till upprättelse genom att skolan vidtar åtgärder



I individärenden har DO enbart en sanktionsmöjlighet, vitesföreläggande. DO kan exempelvis vitesförelägga en utbildningsanordnare om denne inte har lämnat uppgifter som kan ha betydelse för tillsynen eller lämnat tillträde till lokaler. Däremot kan DO i individärenden inte förelägga en huvudman att vidta åtgärder på grund av brister i utrednings- och åtgärdsskyldigheten. Skolinspektionen/BEO har större möjligheter att utfärda sanktioner i individärenden. Myndigheten kan till exempel förelägga en huvudman att åtgärda brister eller ge en anmärkning i syfte att åtgärda bristerna.

DO kan välja att granska en skola genom att begära in en redovisning av en skolas förebyggande arbete mot trakasserier. När DO till exempel anser att förutsättningar saknas att driva ett ärende i domstol eller det inte är lämpligt att driva ett ärende i domstol kan DO granska om huvudmannen och skolan uppfyller sina skyldigheter enligt diskrimineringslagen. Vid denna granskning

av skolan finns det möjlighet för DO att lämna en framställan om föreläggande vid vite till Nämnden mot diskriminering, i de fall DO finner brister i det förebyggande arbetet och dessa inte åtgärdas frivilligt.¹⁰⁴

3.5.1 Riksrevisionens utgångspunkter och iakttagelser

Riksrevisionens utgångspunkt är att det i regelverket ska finnas lika förutsättningar för Skolinspektionen/BEO och DO att besluta om sanktioner för att elever som har blivit utsatta för kränkande behandling eller trakasserier ska få en likabehandling av staten.

Skillnader mellan Skolinspektionens och DOs sanktionsmöjligheter

I figur 3.7 redogörs för Skolinspektionens och DO sanktionsmöjligheter. DO har färre sanktionsmöjligheter än Skolinspektionen. Det gäller både antalet sanktionsverktyg och på vilka grunder DO kan utfärda sanktioner.

Figur 3.7 Skolinspektionens och DOs sanktionsmöjligheter¹⁰⁵

Skolinspektionens sanktioner	DOs sanktioner
<p>Föreläggande</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lämna uppgifter. • Fullgöra sina skyldigheter om verksamheten inte uppfyller kraven i lagen t.ex. i fråga om aktiva åtgärder (plan mot kränkande behandling), förebygga och förhindra kb, anmälnings-, utrednings- och åtgärdsskyldigheten. <p>Föreläggande kan förenas med vite</p> <p>Anmärkning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vid mindre allvarliga överträdelser. <p>Avstående från ingripande</p> <ul style="list-style-type: none"> • Om överträdelsen är ringa. • Verksamheten vidtar nödvändig rättelse. • Särskilda skäl mot ett ingripande. <p>Återkallelse av tillstånd</p> <ul style="list-style-type: none"> • Om föreläggande ej har följts. • Om missförhållande är allvarliga. <p>Statliga åtgärder för rättelse</p> <p>Tillfälligt verksamhetsförbud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Om det finns risk för barns eller elevers hälsa eller säkerhet eller någon annan särskild anledning. Beslutet gäller omedelbart. 	<p>Vitesförelägganden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lämna uppgifter. • Tillträde till lokaler. • Vägrar komma till överläggningar. • Vägrar att lämna uppgifter om meriter när ombudsmannen biträder en begäran av en enskild. • Fullgöra sina skyldigheter i fråga om aktiva åtgärder, dvs. förebygga och förhindra trakasserier eller inte har en lika-behandlingsplan enligt 3 kap. diskrimineringslagen.

¹⁰⁴ 3 kap. 15 § och 4 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567).

¹⁰⁵ Jämför 26 kap. skollagen (2010:800), 4 kap. diskrimineringslagen (2008:567).

DO använder sanktioner i lägre utsträckning än Skolinspektionen

Utifrån anmälningsärenden från utsatta elever under granskningsperioden har DO bara valt att granska en skola i tre ärenden.¹⁰⁶ Det är vid en granskning som DO kan göra en framställan om vite till Nämnden mot diskriminering. Enligt DOs årsredovisning för 2012 har myndigheten inte lämnat någon sådan framställan om vite. Att ingen sådan framställan har gjorts beror, enligt DO, dels på att myndighetens granskningsenhet är nybildad, dels på att myndigheten ska se till att utbildningsanordnare frivilligt åtgärdar brister. Detta kan jämföras med Skolinspektionen som förelade 300 huvudmän att åtgärda brister och gav anmärkningar i 50 ärenden om kränkande behandling under 2012.

Svårigheter att besluta om sanktioner vid ärenden som rör både kränkande behandling och trakasserier

I ärenden som rör både kränkande behandling och trakasserier kan Skolinspektionen enbart besluta om sanktioner på delen som rör kränkande behandling, och DO kan enbart besluta om sanktioner på delen som rör trakasserier.¹⁰⁷

BEO har bett DO att överlämna de ärenden som innehåller både trakasserier och kränkande behandling och som DO har beslutat att avsluta utan åtgärd. I dessa fall kan BEO utreda och eventuellt använda sig av Skolinspektionens sanktionsmöjligheter i delen som rör kränkande behandling. Enligt BEO har DO inte skickat över de ärenden som avslutats utan ett ställningstagande.

3.6 Regeringens insatser för en likabehandling av elever

Barn- och elevskyddslagen infördes för att elever skulle få ett starkt skydd mot alla sorters kränkningar. Tillsynen av lagen var delad mellan de dåvarande ombudsmännen och Skolverket/BEO. På grund av det delade tillsynsansvaret angav regeringen att man noga skulle följa hur detta fungerade och att ansvaret för tillsynen skulle klargöras.¹⁰⁸

3.6.1 Riksrevisionens utgångspunkter och iakttagelser

Riksrevisionens utgångspunkt är att regeringen bör följa upp så att tillsynen fungerar och att myndigheternas befogenheter är samstämmiga.

¹⁰⁶ DOs faktagranskning 2 2013-11-08.

¹⁰⁷ 26 kap. 3 § skollagen (2010:800), intervju med BEO 2013-08-26.

¹⁰⁸ Skolverkets tillsyn över barn- och elevskyddslagen gällde under den tid då Skolverket hade ett tillsynsansvar, innan Skolinspektionen bildades.

Regeringen förutsatte god samverkan när barn- och elevskyddslagen delades

Delningen av barn- och elevskyddslagen samt samverkan mellan Skolinspektionen/BEO och DO har inte varit oproblematisk. När barn- och elevskyddslagen införlivades i diskrimineringslagen respektive skollagen gav regeringen inte någon vidare ledning för hur ärendena och därmed tillsynen skulle hanteras. Regeringen antog att utredningen av ärenden som rörde kränkande behandling och trakasserier i skolan skulle ske i samförstånd, precis som när regelverket var samlat i en lag.¹⁰⁹

Skollagen medförde utökade sanktionsmöjligheter för Skolinspektionen

En ny skollag infördes den 1 juli 2011. I och med denna utökades Skolinspektionens sanktionsmöjligheter. Innan den nya lagen trädde i kraft kunde Skolinspektionen enbart rikta kritik mot huvudmän.¹¹⁰ De ökade sanktionskraven innebär att Skolinspektionen och DO nu har olika möjligheter att besluta om sanktioner. I förarbetena till skollagen anges att huvudprinciperna i den gamla skollagen även skulle gälla i den nya skollagen. I förarbetena ges ingen ledning i hur den delade tillsynen mellan myndigheterna ska hanteras eller vilka konsekvenser de olika sanktionsmöjligheterna kan få för utsatta elever. I förarbetena till den nya skollagen hänvisas endast till förarbetena som förelåg barn- och elevskyddslagen samt diskrimineringslagen.¹¹¹

Förslag på en samlad reglering

År 2010 lämnade en statlig utredning förslag på en samlad reglering för diskriminering och andra former av kränkande behandling för att stärka barns och elevers rätt. Samma utredning föreslog också att ärenden som rör diskriminering inom skolområdet ska utredas av Skolinspektionen/BEO. Enligt utredningen skapar de två olika lagarna en otydlighet i lagstiftningens innehåll. Det försvårar möjligheten för skolan och huvudmän att tillämpa regelverken på det sätt som det var tänkt. Vidare anges att det viktigaste för elever är att få ett effektivt skydd och att det ska vara tydligt till vilken myndighet elever ska anmäla.¹¹²

I remissvaren till betänkandet från den statliga utredningen tillbakavisade DO förslagen medan Skolinspektionen ställde sig positiv.¹¹³ I DOs yttrande angav myndigheten att en uppdelning av diskrimineringslagen skulle leda till en

¹⁰⁹ Prop. 2007/08:95 s. 467f., bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219.

¹¹⁰ Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

¹¹¹ Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

¹¹² SOU 2010:99 s. 139.

¹¹³ DO, 2011-05-08, *Yttrande SOU 2010:99*, ärende LED 2011-16.

splittring av lagen och en återgång till när diskrimineringslagstiftningen var uppdelad på sju olika lagar. Diskrimineringslagen och bildandet av DO baseras på EU-direktiv¹¹⁴ och principer antagna av FN:s generalförsamling, de så kallade Parisprinciperna. I Parisprinciperna understryks vikten av en självständig ställning för nationella institutioner som ska bevaka mänskliga rättigheter. Parisprinciperna anger också att en institutions mandat bör vara reglerat i grundlag eller i annan författning.¹¹⁵ Myndighetens mandat är reglerat i lagen om Diskrimineringsombudsmannen medan Skolinspektionens uppgifter är reglerat i en förordning. Dessutom är BEO ingen egen institution utan en del av Skolinspektionen. DO anser därför att det är oklart om Skolinspektionen kan anses uppfylla de krav på oberoende ställning som finns för att bevaka frågor om mänskliga rättigheter enligt Parisprinciperna.¹¹⁶

Skolinspektionen önskar ta över anmälningar om trakasserier

2012 tog DO fram en strategi som innebar att DO driver de mål i domstol som kan bidra till utvecklingen inom områden med identifierade förändringsbehov. Skolinspektionen/BEO har på grund av detta uttryckt önskan om att ta över de ärenden från DO som rör trakasserier för att alla elever ska ha samma möjligheter att få upprättelse, i de fall de anmäler kränkande behandling eller trakasserier.¹¹⁷ Från 2012 ingår motverkandet av trakasserier i skolan som ett prioriterat område inom ramen för DOs verksamhetsplan.

Enligt BEO och Skolinspektionens chefsjurist skulle en överflyttning av trakasserier till Skolinspektionen rent praktiskt innebära att det krävdes mer resurser och initialt en utbildning av handläggare för att identifiera och utreda trakasserier. Om också annan diskriminering skulle flyttas över skulle det kräva större insatser, eftersom det är svårare att utreda denna typ av diskriminering. Det gäller till exempel skillnaden mellan direkt och indirekt diskriminering.

Intern arbetsgrupp för att utreda tillsynen av diskriminering

En intern arbetsgrupp på Utbildningsdepartementet har fått i uppdrag att se över och lämna förslag till vissa ändringar i skollagen.¹¹⁸ Enligt tjänstemännen på Utbildningsdepartementet kommer bland annat tillsynen att beröras, vilket inkluderar diskriminering på skolområdet. Arbetsgruppen skulle ha lämnat sin redovisning den 31 oktober 2013. En förlängning av arbetsgruppens uppdrag fram till 31 december 2013 bereds dock för närvarande inom

¹¹⁴ Till exempel direktiv 2000/43/EG, direktiv 2000/78/EG.

¹¹⁵ (A/RES/48/134 National institutions for the promotion and protection of human rights). Prop. 2007/08:95 s. 369, bet. 2007/08:AU7, rskr. 2007/08:219.

¹¹⁶ DO, 2011-05-08, *Yttrande SOU 2010:99*, ärende LED 2011-16.

¹¹⁷ Sjöberg (2013). Intervju med BEO 2013-08-26.

¹¹⁸ Uppdrag att se över och lämna förslag till vissa ändringar i skollagen (U 2013:C), 2013-01-29.

Regeringskansliet.¹¹⁹ Arbetet är således pågående och det är därför för tidigt att bedöma resultatet av det.

I budgetpropositionen för 2014 aviserade regeringen en uppföljning av redan vidtagna åtgärder för att motverka kränkande behandling, till exempel vad den nya skollagen har inneburit för skolornas arbete med elevernas trygghet och studiero. Uppföljningen innefattar inte enbart kränkande behandling.¹²⁰ Formerna, tidsramarna och innehållet i uppföljningen bereds inom Regeringskansliet.¹²¹

3.7 Sammanfattande iakttagelser

- Många elever känner inte till sina rättigheter. För de elever och föräldrar som gör en anmälan om att eleven har blivit utsatt för kränkande behandling eller trakasserier är systemet rörigt och det är inte enkelt för en elev att veta var man ska vända sig.
- En större andel av de ärenden som BEO utreder leder till skadeståndsbeslut än de ärenden som Skolinspektionens regionkontor utreder.
- Vid ärenden som rör både kränkande behandling och trakasserier görs en bedömning mellan DO och Skolinspektionen/BEO om vilken myndighet som ska handlägga ärendet. Då myndigheterna har olika kompetens finns det risk för att dessa ärenden blir bedömda på olika sätt.
- Skolinspektionen/BEO utreder alla anmälningar i syfte att göra en skadeståndsbedömning. DO väljer vilka ärenden som ska utredas och tas vidare till domstol.
- Granskningen visar att regelverken inte är samstämmiga. Bland annat har en elev rätt till olika ersättning beroende på om eleven har blivit utsatt för kränkande behandling eller trakasserier. Dessutom har Skolinspektionen fler sanktionsmöjligheter än DO och kan besluta om sanktioner på fler grunder.
- När barn- och elevskyddslagen delades förutsatte regeringen att delningen inte skulle innebära att elever skulle komma i kläm. Under åren sedan lagens delning har flera instanser påpekat att det finns problem. Utbildningsdepartementet har inte förrän hösten 2013 tillsatt en arbetsgrupp som ska se över vissa skollagsfrågor. Enligt tjänstemän på Utbildningsdepartementet ingår diskrimineringsfrågorna i uppdraget. Arbetsgruppen har ännu inte redovisat några förslag och det går därför inte att bedöma om funna problem kan lösas.

¹¹⁹ E-post Utbildningsdepartementet 2013-10-04.

¹²⁰ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 16.

¹²¹ E-post Utbildningsdepartementet 2013-10-04.

4 Tillsynen av det främjande och förebyggande arbetet i skolan

I det här kapitlet behandlas revisionsfrågan om statens tillsyn av huvudmäns och skolors främjande och förebyggande arbete mot kränkande behandling och trakasserier är effektiv. Kapitlet beskriver först hur Skolinspektionen, DO och Arbetsmiljöverket bedriver tillsynen. Sedan redogör kapitlet för hur myndigheterna samverkar med varandra. Avslutningsvis presenteras regeringens insatser.

4.1 Hur ser organiseringen av tillsynen ut?

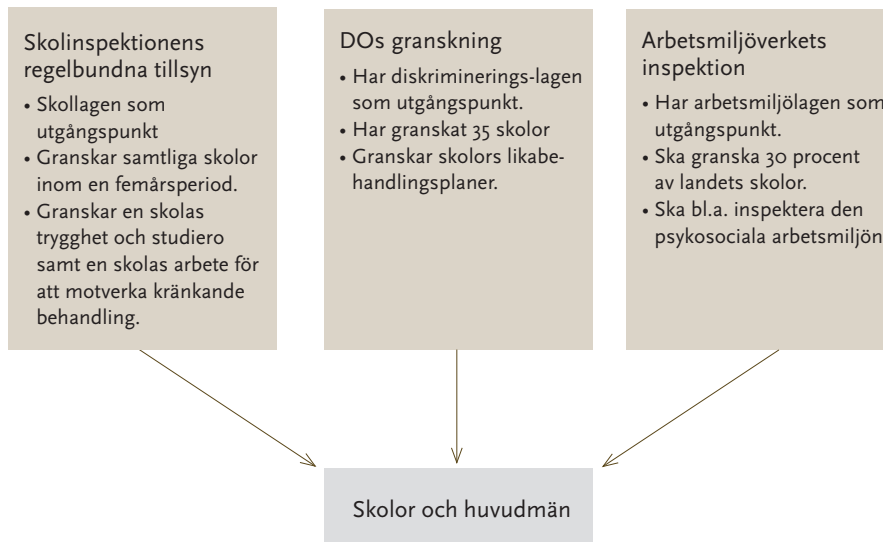
Skolinspektionen ska i sin regelbundna tillsyn inspektera om en skola präglas av trygghet och studiero, vilket bland annat innebär hur en skolas förebyggande arbete mot kränkande behandling fungerar.¹²² Att en skola ska vara trygg innebär bland annat att det inte ska förekomma kränkande behandling eller trakasserier. Arbetsmiljöverket har ansvar för att bedriva tillsyn av skolors psykosociala arbetsmiljö. I detta ingår bland annat kränkande särbehandling samt hot och våld.¹²³ DO ska utföra tillsyn över skolors och huvudmäns aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter samt förebygga och förhindra trakasserier i skolan.¹²⁴

¹²² Jämför 26 kap. skollagen (2010:800).

¹²³ Jämför 7 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹²⁴ Jämför 4 kap. diskrimineringslagen (2008:567).

Figur 4.1 Myndigheter som utövar tillsyn över området, exempel på insatser som myndigheterna genomför



4.2 Hur fångar Skolinspektionens regelbundna tillsyn en skolas trygghet?

Den regelbundna tillsynen är den del av Skolinspektionens verksamhet som innebär en regelbunden kontakt med samtliga skolor och huvudmän. Alla skolor inspekteras av Skolinspektionen under en femårsperiod. Riksrevisionens utgångspunkt är att Skolinspektionen ska utöva tillsyn över skolors arbete för att motverka kränkande behandling, så att skolor och huvudmän uppfyller lagens krav om trygghet och studiero samt arbetar för att förebygga kränkande behandling.

4.2.1 Enkäter och intervjuer ett viktigt underlag för att fånga trygghet

När en skola och huvudman blir föremål för tillsyn utgår Skolinspektionen från ett så kallat bedömningsunderlag som omfattar olika bedömningsområden. Ett av bedömningsområdena är trygghet och studiero. I detta ingår bland annat skolans och huvudmannens arbete med att förebygga kränkande behandling.

I tillsynen utgår inspektörerna bland annat från den så kallade skolenkäten. Enkäten skickas ut inför varje läsår till pedagogisk personal i de verksamheter som ska bli föremål för tillsyn under året, till eleverna i skolornas årskurs 5, 9 och andra året på gymnasiet samt till dessa elevers föräldrar. För tillsynen av området trygghet och studiero utgör enkäten ett särskilt viktigt underlag eftersom det är i denna enkät som Skolinspektionen kan fånga huruvida eleverna känner sig trygga.¹²⁵ En annan viktig källa är de intervjuer som

¹²⁵ Skolinspektionens hemsida: *Nu är det dags för skolenkäten*. 2013-09-16.

genomförs vid besöken. Vid en så kallad bastillsyn intervjuas dock enbart rektorn.¹²⁶ Skolinspektionen samlar även in dokument och kvantitativa underlag som studeras innan inspektörerna besöker skolan och huvudmannen. Dokument som begärs in är bland annat skolans plan mot kränkande behandling (den begärs bara in i den så kallade breddade tillsynen).¹²⁷ Uppgifter om eventuella anmälningar av skolan till Skolinspektionen utgör också ett viktigt underlag för tillsyn av området trygghet och studiero.¹²⁸

4.2.2 Svårt att fånga en skolas trygghet i tillsynen

De bedömningspunkter och indikatorer som Skolinspektionen uttalar sig om vad gäller tillsynsområdet trygghet och studiero i en breddad tillsyn för grundskolan redogörs för i figur 4.2.¹²⁹ I en bastillsyn ingår bedömningspunkten *Kränkande behandling*, det vill säga bedömningspunkt 1.3.2.

¹²⁶ De huvudmän och skolor som bedöms vara mest välfungerande ägnas minst uppmärksamhet i tillsynen och får därmed en så kallad bastillsyn. Ungefär en tredjedel av samtliga skolor blir föremål för en bastillsyn och resterande får en så kallad breddad tillsyn.

¹²⁷ Breddad tillsyn är den vanligaste formen av tillsyn, ungefär två tredjedelar av samtliga skolor får en så kallad breddad tillsyn.

¹²⁸ Intervju med chef för analys och statistik samt processägare för regelbunden tillsyn Skolinspektionen 2013-06-14.

¹²⁹ Bedömningspunkterna för en skolas trygghet och studiero i gymnasieskolan är snarlika bedömningsunderlaget för förskoleklass och grundskola.

Figur 4.2 Bedömningsunderlag för förskoleklass och grundskolan, breddad tillsyn

1.3 Trygghet och studiero, inom detta bedömningsområde granskas följande:

1.3.1 Skolmiljön vid skolenheten präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 § skollagen, 14 kap. 2 § och 9 §, Lgr 11 1 skolans värdegrund och uppdrag, God miljö för utveckling och lärande)

Ordningsregler finns, har utarbetats under medverkan av eleverna och följs upp vid skolenheten (5 kap. 5 § skollagen)

Om åtgärder vidtas för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma tillrätta med en elevs ordningsstörande beteende, följs författningarna (5 kap. 3 och 24 §§ skollagen)

Skolan strävar efter att skapa en god miljö för lärande och utveckling (Lgr 11 1 skolans värdegrund och uppdrag, God miljö för utveckling och lärande)

1.3.2 Vid skolan bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av elever (6 kap. 6 § skollagen, Lgr 11 2.1 Övergripande mål och riktlinjer, Normer och värden)

Vid skolan genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att elever utsätts för kränkande behandling (6 kap. 7 och 10 §§ skollagen)

Personal som får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling anmäler detta till rektorn (6 kap. 10 § skollagen)

Signaler om kränkande behandling anmäls till huvudmannen (6 kap. 10 § skollagen)

Det finns en plan mot kränkande behandling som anger de åtgärder som behövs för att förebygga och förhindra långsiktigt och det aktuella året samt innehåller en redogörelse för hur föregående års åtgärder har genomförts (6 kap. 8 § skollagen)

Indikatorerna som finns under dessa bedömningspunkter avser en skolas arbete och dokument rörande trygghet och studiero samt kränkande behandling. Enligt de intervjuer som Riksrevisionen har gjort med ett antal inspektörer råder det olika uppfattningar om huruvida Skolinspektionen verkligen granskar om en skola är trygg. Några har angett att Skolinspektionen inte granskar en skolas trygghet eftersom det är omöjligt för myndigheten att uttala sig om tryggheten då det kan finnas sådant som inspektörerna inte kan se vid ett besök. Det är, enligt dessa inspektörer, arbetet på skolan som granskas. Andra inspektörer menar att Skolinspektionen faktiskt bedömer tryggheten, men att trygghet i sig är ett begrepp som är svårt att fånga. Inspektörerna verkar därmed ha tolkat bedömningsunderlaget olika. Att inspektörerna har tolkat underlagen olika behöver, enligt Skolinspektionens ledning, inte vara ett problem då inspektörer tar fram ett underlag för beslut som sedan kvalitetssäkras och beslutas av en beslutsfattare. I besluten klargörs myndighetens ställningstagande.¹³⁰

¹³⁰ Skolinspektionens faktagranskning 2 2013-11-06.

Exempel på att det är svårt att fånga trygghet i tillsyn

En av de fallstudier som Riksrevisionen har genomfört vittnar om svårigheter för Skolinspektionen att fånga en skolas trygghet under en regelbunden tillsyn. I fallstudien hade den nuvarande rektorn, inför tillträddandet som rektor, läst Skolinspektionens tillsynsbeslut och sett att beslutet beskrev skolan som lugn och stabil. När rektorn tillträdde visade det sig att verkligheten på skolan inte motsvarade bilden som gavs i tillsynsbeslutet. Det var oroligt och stökigt och det förekom bland annat hot och våld. Rektorn var inte alls förberedd på detta, eftersom det inte framgick av Skolinspektionens beslut. Skolinspektionens granskning ska ses som en bild av skolan vid det aktuella granskningstillfället. Förhållanden kan ha ändrats från granskningstillfället till att rektorn tillträdde.

Otydligt i besluten om en skola är trygg

I Skolinspektionens tillsynsbeslut är det otydligt vad tillsynen uttalar sig om. Besluten är utformade som en avvikelserapportering där framställningen inriktas på de brister som huvudmannen eller skolan uppvisar. I såväl skol- som huvudmannabeslut finns även en helhetsbedömning. Skolbesluten innehåller en övergripande bedömning av skolan som, enligt Skolinspektionen, ska bidra till att rektor och lärare känner igen sin skola.¹³¹ I helhetsbedömningen kan Skolinspektionen lyfta fram positiva saker. Det kan till exempel anges att *"skola X präglas av trygghet och god stämning"* samtidigt som skolan i avvikelserapporteringen, i samma beslut, föreläggs vidta åtgärder på bedömningspunkten.¹³² Det kan för skolor, elever och föräldrar därför vara otydligt om en skola verkligen anses vara trygg eller inte.

4.2.3 Skolinspektionen kritiserar ofta planen mot kränkande behandling

I skollagen regleras att varje skola årligen ska upprätta en plan mot kränkande behandling.¹³³ En del av den regelbundna tillsynen är att granska skolornas planer mot kränkande behandling.

Brister i planerna

Skollagens krav består i att skolorna under året ska sätta upp mål för arbetet mot kränkande behandling. För att kunna sätta upp sådana mål måste en kartläggning av behoven i verksamheten genomföras. Genom att upprätta en plan får skolan kännedom om vilka riskområden som finns i skolan. Planerna bör också enligt Skolverkets allmänna råd innehålla rutiner för hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras samt rutiner för hur kränkande

¹³¹ Skolinspektionen (2010b) s. 1.

¹³² Se exempelvis Skolinspektionen (2012b).

¹³³ 6 kap. 8 § skollagen (2010:800).

behandling eller trakasserier ska utredas, åtgärdas och dokumenteras.¹³⁴ Skolinspektionen publicerade 2009 en rapport med fokus på skolornas arbete med likabehandlingsplaner och planer mot kränkande behandling.¹³⁵ Rapporten visar att nästan nio av tio skolor har en bristfällig plan eller helt saknar en likabehandlingsplan. De vanligaste bristerna är att planen inte utgår från en kartläggning av de specifika behoven inom skolan och att eleverna inte har varit delaktiga i framtagandet. Enligt intervjuer med Skolinspektionen är detta fortfarande en vanlig brist i skolornas planer.¹³⁶ En pågående granskning som Riksrevisionen genomför av Skolinspektionens tillsynsverksamhet har visat att Skolinspektionens uppföljning av tillsynsbeslut kan utvecklas.¹³⁷ I dagsläget sker uppföljningen huvudsakligen skriftligt och det kan vara svårt att genom skriftlig uppföljning säkerställa att förändringar har skett i den faktiska verksamheten.¹³⁸ Skolinspektionen har dock tagit initiativ till att utveckla uppföljningen.¹³⁹ Det är svårt att bedöma om det är på grund av att uppföljningen är skriftlig som skolorna fortfarande har brister i sina planer. Även i den kvalitetsgranskning som Skolinspektionen genomfört om skolors arbete för att motverka trakasserier och kränkande behandling framkom att 45 av 50 granskade skolor saknade en årlig plan mot kränkande behandling som lever upp till lagens krav.

Planen kritiseras oftare än det förebyggande arbetet

Skolinspektionen har kvalitetssäkrat statistiken om de bedömningsindikatorer som finns under bedömningspunkten kränkande behandling för ett urval av de skolor som har granskats av myndigheten 2012. Urvalet bestod av 167 skolor. Enligt Skolinspektionens statistik har 89 procent av dessa skolor fått kritik på indikatorn som berör planen mot kränkande behandling. Indikatorn som handlar om åtgärder för att förebygga kränkande behandling har enbart kritiserats i 13 procent av de granskade skolorna. Statistiken visar att kritik förekommer kring vissa aspekter av kränkande behandling medan flera andra aspekter mycket sällan kritiserats i tillsynen.¹⁴⁰ Om detta innebär att skolorna lever upp till lagens krav på dessa områden eller om tillsynen inte i tillräcklig utsträckning lyckas identifiera förekommande brister är svårt att säga.

¹³⁴ Skolverket (2012a).

¹³⁵ Skolinspektionen (2009).

¹³⁶ Intervju med chef för analys och statistik samt processägare för regelbunden tillsyn Skolinspektionen 2013-06-14.

¹³⁷ Riksrevisionens pågående granskning om Skolinspektionens tillsyn.

¹³⁸ Skolinspektionen har i faktagranskning 2013-10-07 angett att det finns möjlighet att följa upp på andra sätt och att detta finns angivet i arbetsprocessen.

¹³⁹ Intervju med beslutsfattare på Skolinspektionen 2013-09-12.

¹⁴⁰ E-post Skolinspektionen 2013-06-27.

Enligt företrädare för Skolinspektionen är det inte planen i sig som bedöms i tillsynen utan skolans arbete, även om det kan uppfattas som att myndigheten enbart granskar och kritiserar planen. Skolan ska ha ett förebyggande arbete och bra rutiner när en situation uppstår. Om Skolinspektionen ser att planen saknar en kartläggning av riskområden kritiserar detta och då kan det uppfattas som att det är planen som kritiserar och inte arbetet i sig.¹⁴¹

4.2.4 *Samverkan inom Skolinspektionen kan utvecklas*

Enligt Skolinspektionens instruktion ska BEO och den övriga verksamheten inom myndigheten samverka.¹⁴² Om myndigheten vid sin tillsyn finner brister som rör åtgärder mot kränkande behandling ska BEO informeras om detta. Om BEO i sitt arbete får uppgifter som kan ha betydelse för tillsynen ska berörd enhet på Skolinspektionen informeras. Rutiner för samverkan finns i dag men den kan enligt medarbetare på Skolinspektionen utvecklas.

Enligt de handläggare och inspektörer som har intervjuats kan samarbetet mellan de enheter som arbetar med den regelbundna tillsynen och anmälningsärenden samt BEO formaliseras ytterligare. Samma bild ges i frågan om samverkan mellan Skolinspektionens regionkontor.

När Skolinspektionen ska inleda en tillsyn av en huvudman och dennes skolor finns en rutin att kontakta anmälningsenheten vid den regionala avdelningen i syfte att stämna av om det finns aktuella anmälningar om huvudmannen. Om en inspektör vid ett tillsynsbesök observerar att något inte är bra för en enskild elev finns det rutiner för hur tillsynsenheten ska kontakta anmälningsenheten. Skolinspektionen kan i förekommande fall initiera ett särskilt anmälningsärende. I normala fall är det dock tvärtom, att en anmälan kommer in som ett ärende på individnivå och som sedan förs över till den regelbundna tillsynen.¹⁴³

Ansvarig för anmälningsärendet stämmer av vad tillsynsenheten har för erfarenheter från en nyligen genomförd tillsyn eller om tillsynen är på väg till skolan. Om det kommer in många anmälningar går det signaler till enheten som arbetar med regelbunden tillsyn. Gemensamma insatser av enheten för den regelbundna tillsynen och anmälningsenheterna kan även genomföras, men det är ovanligt.¹⁴⁴ BEO sänder också signaler till enheten för den regelbundna tillsynen om BEO märker att en skola får flera anmälningar.

¹⁴¹ Intervju med chef för analys och statistik Skolinspektionen 2013-06-14 samt rektor i fallstudie.

¹⁴² 3 § och 14 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁴³ Intervju med processägare för regelbunden tillsyn Skolinspektionen 2013-06-14.

¹⁴⁴ ibid.

4.3 Leder DOs tillsyn till att diskrimineringsfrågorna lyfts?

DO ska utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. I detta ingår att granska huvudmäns och skolors främjande och förebyggande arbete. Riksrevisionens utgångspunkt är att DO ska utöva tillsyn så att diskrimineringslagen följs. Tillsynen är viktig då den kan få skolorna att bli medvetna om diskrimineringsfrågorna och kan få frågorna att uppmärksammas bland huvudmän, skolpersonal och elever.

4.3.1 DO granskar det främjande och förebyggande arbetet i skolan

I diskrimineringslagen ställs bland annat krav på att en utbildningsanordnare ska vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn eller någon elev utsätts för trakasserier. I lagen ställs också krav på att utbildningsanordnaren årligen ska upprätta en likabehandlingsplan med en översikt över de åtgärder som behövs dels för att främja lika rättigheter och möjligheter, dels för att förebygga och förhindra trakasserier. Planen ska innehålla en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som utbildningsanordnaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året samt åtgärder som har genomförts från tidigare år.¹⁴⁵ Syftet med DOs granskning är att se till så att utbildningsanordnaren bedriver ett sådant arbete som lagen ställer krav på. I DOs regleringsbrev för 2011 angav regeringen att DO särskilt skulle redovisa vilka insatser som vidtagits vad gäller tillsynen över aktiva åtgärder, det vill säga främjande och förebyggande åtgärder som exempelvis likabehandlingsplaner. Detta kan ses som en följd av att DO under de första åren inte har bedrivit tillsyn av aktiva åtgärder i särskilt hög utsträckning.¹⁴⁶

35 planer har granskats

Under 2012 bildade DO en granskningsenhet som har till uppgift att utöva tillsyn över bland annat utbildningsanordnares aktiva åtgärder. Innan DOs granskningsenhet bildades granskade myndigheten enbart ett fåtal planer. Granskning skedde då i samband med individanmälningar, som rörde huvudmäns utrednings- och åtgärdsskyldighet och där huvudmannen hade fått kännedom om händelserna. Före den första januari 2009 begärde DO in planer för att se om de hade brister som skulle kunna påverka skadeståndsbeloppet i fall ett sådant skulle bli aktuellt.¹⁴⁷ Under 2012 inledde DO en granskning om hur trakasserier i skolan förebyggs. Det innebär att myndigheten har begärt in 35 likabehandlingsplaner från olika skolor i olika delar av landet, samt har ställt ett antal riktade frågor till

¹⁴⁵ 3 kap. 16 § diskrimineringslagen (2008:567).

¹⁴⁶ Intervju med tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet 2013-08-30.

¹⁴⁷ DOs faktagranskning 2013-10-07.

utbildningsanordnarna.¹⁴⁸ DO valde stora och små skolor i kommuner som var spridda i landet. Myndigheten har även utgått från en analys av individärenden som DOs rättsenhet för Samhällsliv och utbildningsväsende har sammanställt avseende anmälningar om trakasserier i skolan. Meningen har inte bara varit att välja ut skolor där det finns problem utan också skolor där det inte finns någon information om eventuella brister för att få en spridning av skolor.

Brister i samtliga planer

Enligt företrädare för DO har inget av ovannämnda ärenden kunnat avslutas utan att behöva kompletteras. De huvudsakliga bristerna är det främjande arbetet och att likabehandlingsplanerna inte utgår från diskrimineringsgrunderna. Det finns även brister i planerade åtgärder för att förebygga och förhindra trakasserier. Granskningen är ännu inte avslutad och ett antal utbildningsanordnare har behövt komplettera sin plan i flera omgångar. En granskning av enbart 35 skolor ger ingen heltäckande bild av hur landets skolor arbetar, men det ger trots allt en indikation om att det finns problem och att skolorna inte prioriterar, eller känner till kraven i diskrimineringslagen om aktiva åtgärder.

4.3.2 DOs granskning är begränsad

Vid en jämförelse mellan DOs och Skolinspektionens tillsyn kan det konstateras att DOs tillsyn är ytterst begränsad. Enligt företrädare för DO ska granskningen ses i ett större sammanhang. Det innebär att myndighetens alla verksamhetsgrenar arbetar med frågan, det vill säga både inom den granskande verksamheten och inom den främjande funktionen. Den information som granskningen ger ska överföras till DOs utvecklingsenhet för att dra lärdom och vid behov utveckla metodstöd till de skolor som inte har ett fungerande arbete. Enligt DO är det en besvikelse att se resultatet av granskningen, men samtidigt inte så förvånande eftersom myndigheten i någon större utsträckning inte har granskat utbildningsanordnarna tidigare.

DO kan inte uttala sig om hur det ser ut på skolorna i landet baserat på en granskning av 35 skolor.¹⁴⁹ Skolinspektionen utför tillsyn av en betydligt större andel planer i jämförelse med DO. Under 2012 omfattades drygt 1 370 skolor och övriga verksamheter av Skolinspektionens regelbundna tillsyn.¹⁵⁰ Vidare kan det vara problematiskt att göra en "skrivbordsgranskning", eftersom en likabehandlingsplan som lever upp till lagens krav inte behöver innebära att det pågår ett reellt arbete med frågorna på skolan. Alternativt att planen inte lever

¹⁴⁸ Diskrimineringsombudsmannen (2013b).

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för DO 2013-01-28.

¹⁵⁰ Skolinspektionen (2013b).

upp till lagens krav men att det pågår ett reellt men odokumenterat arbete med frågorna på skolan. DO har dock inte samma möjligheter att granska alla skolor som Skolinspektionen har.

4.4 Inryms elevernas psykosociala arbetsmiljö i Arbetsmiljöverkets inspektion?

Skolan är landets största arbetsplats, sett till antalet elever och anställda, och det är därför viktigt att skolornas arbetsmiljö inspekteras kontinuerligt. Arbetsmiljöverkets tillsyn syftar till att stärka arbetsplatsens egen förmåga att förebygga risker. Detta sker bland annat genom att verket utövar tillsyn av skolors psykosociala arbetsmiljö. Riksrevisionens utgångspunkt är att Arbetsmiljöverkets tillsyn över elevers psykosociala arbetsmiljö bland annat ska syfta till att huvudmännen arbetar med att förebygga kränkningar mellan elever samt mellan personal och elever.

4.4.1 *Arbetsmiljöverket har inte inspekterat skolan systematiskt sedan 2006*

Arbetsmiljöverket hade skolan som en prioriterad verksamhet under 2004–2006 i den planerade tillsynen. Från 2006 till hösten 2013 har endast punktinsatser på skolområdet genomförts.¹⁵¹ Under 2012 hade Arbetsmiljöverket 600 inspektioner riktade mot skolan, vilket resulterade i cirka 2 000 krav. Punktinsatser, såsom tillsyn av slöjdsalar, ihop med verkets obligatoriska tillsyn och agerande på anmälningar uppgick således till ett relativt högt antal ärenden.¹⁵² Under perioden hösten 2013–2016 kommer Arbetsmiljöverket återigen att prioritera grund- och gymnasieskolan.

4.4.2 *Arbetsmiljöverkets nya skolsatsning*

Arbetsmiljöverkets nya skolsatsning syftar till att genom olika aktiviteter bidra till att skolorna får det systematiska arbetsmiljöarbetet¹⁵³ att fungera så att de själva kan lösa flera av arbetsmiljöproblemen.¹⁵⁴ Det ska vara lätt att göra rätt för skolledaren, skolhuvudmannen och skyddsombuden.¹⁵⁵ Tillsynen behöver enligt Arbetsmiljöverket kompletteras med information och vägledning.

¹⁵¹ Arbetsmiljöverket (2013).

¹⁵² Arbetsmiljöverkets faktagranskning 2013-10-07.

¹⁵³ För att förebygga att arbetstagare och elever skadas eller blir sjuka på arbetet eller då de genomgår undervisning ska landets skolor bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

¹⁵⁴ Arbetsmiljöverket (2012).

¹⁵⁵ Ett skyddsombud är arbetstagarnas representanter på en arbetsplats.

En del av skolstrategin är ett inspektionsprojekt. Målet med inspektionsprojektet är att 30 procent av landets alla skolor och alla huvudmän med fler än fem skolor ska granskas. Arbetsmiljöverket har uppfattningen att störst effekt nås när tillsyn sker hos skolhuvudmannen. När enskilda skolor inspekteras ger det sällan effekt uppåt och utåt i huvudmannens organisation. På de enskilda skolorna leder inspektionerna till förbättringar, men inte i skolorganisationen som helhet. Tillsynen kommer att anpassas till hur situationen ser ut på plats, med huvudfokus på det systematiska arbetsmiljöarbetet. Därigenom kan myndigheten få skolorna att komma till rätta med problem som arbetsbelastning, hot och våld samt problem i den fysiska miljön såsom buller, dålig ventilation och städning.¹⁵⁶

Arbetsmiljöverket kommer inte utöva tillsyn av elevkränkningar

Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen har tillsammans kommit överens om att Skolinspektionen ansvarar för tillsyn av kränkande behandling (inklusive hot och våld samt mobbning) mot elever från andra elever eller övriga arbetstagare på skolan. Arbetsmiljöverket ansvarar för tillsyn av kränkande behandling mot personal. Dessutom ansvarar Arbetsmiljöverket för tillsyn av kränkningar mot elever som utförts av annan än skolans elever eller övriga arbetstagare, till exempel föräldrar eller elever från andra skolor. Överenskommelsen fråntar dock inte någon av myndigheterna möjligheten att utöva tillsyn i frågan.¹⁵⁷ Vid behov kommer Arbetsmiljöverket att informera om rättsläget och hänvisa till rätt myndighet.¹⁵⁸ Det görs för att skolor och huvudmän ska slippa besökas av två myndigheter som har tillsyn över samma sak.

4.5 Hur samverkar myndigheterna vid överlappningar av tillsynen?

Tre myndigheter utövar tillsyn över kränkningar i skolan. Även om myndigheterna utgår från olika lagstiftning i sin tillsyn överlappar tillsynsansvaret till viss del. Riksrevisionens utgångspunkt är att samverkan mellan myndigheterna är viktigt för att slippa belasta huvudmän och skolor i onödan.

4.5.1 Samverkan om att granska likabehandlingsplanerna och planen mot kränkande behandling behöver utvecklas

I Skolverkets allmänna råd om diskriminering och kränkande behandling anges att för att få en tydlighet och ett heltäckande arbete kan planen mot

¹⁵⁶ Sjöberg (2013).

¹⁵⁷ Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen (2013).

¹⁵⁸ Arbetsmiljöverket (2012).

kränkande behandling och likabehandlingsplanen med fördel skrivs ihop i en och samma plan.¹⁵⁹ Detta innebär i praktiken att två myndigheter i vissa fall har tillsyn över ett och samma dokument.

Frågan om samverkan har diskuterats tidigare

Frågan om Skolinspektionen och DO kan samverka om plangranskningen har diskuterats men utan att myndigheterna har kommit fram till någon överenskommelse. Under ledning av den tidigare diskrimineringsombudsmannen yttrade DO 2009 om utredningen om förslag till en ny skollag att DO saknar resurser att bedriva tillsyn i den form som Skolinspektionen gör.¹⁶⁰ DO konstaterade då att Skolinspektionens tillsynsansvar ofta överlappar DOs ansvarsområde i fråga om att granska likabehandlingsplanen och framhöll vikten av att myndigheterna samverkar om tillsynen. DO anförde att myndigheten var positivt inställd till att låta Skolinspektionen beredas möjlighet att utöva tillsyn över diskrimineringsfrågorna. Enligt en intervju med den nuvarande diskrimineringsombudsmannen är myndigheten positivt inställd till samverkan mellan myndigheter i tillsynen, men inte till delad tillsyn. DO menar att om fler myndigheter har tillsyn över samma frågor riskerar det att leda till att det bildas olika praxis hos de olika myndigheterna vilket kan äventyra rättssäkerheten för utbildningsanordnarna.¹⁶¹ Enligt en intervju med en tjänsteman vid Arbetsmarknadsdepartementet kan det rent teoretiskt vara möjligt för en annan myndighet att ha synpunkter på en skolas likabehandlingsplan. Det kan dock finnas problem med att flera myndigheter skulle ha tillsyn över samma lag. Enligt tjänstemän vid Utbildningsdepartementet är det myndigheternas sak att samverka avseende tillsynen av planer.

Enligt företrädare för DO har myndigheten för avsikt att försöka få till stånd ett samverkansavtal om granskningsverksamheten med Skolinspektionen när samverkansavtalet för utredning av individärenden är klart. Ett sådant samverkansavtal kommer dock inte att innebära delad tillsyn utan enbart en lämplig samverkan med tanke på att ansvarsområdena är angränsande.¹⁶²

Skolinspektionen har skickat tips till DO

När Skolinspektionen granskar planerna mot kränkande behandling har myndigheten tidigare skickat tips till DO när Skolinspektionen sett att verksamheterna brister i arbetet med diskrimineringsgrunderna. Det verkar dock vara oklart om denna rutin fortfarande tillämpas inom Skolinspektionen. Enligt de

¹⁵⁹ Skolverket (2012a).

¹⁶⁰ DO, Yttrande över Ds 2009:25, 2009-10-09.

¹⁶¹ DOs faktagranskning 2 2013-11-08.

¹⁶² DOs faktagranskning 2013-10-07.

inspektörer på Skolinspektionen som Riksrevisionen har intervjuat är det oklart vad en inspektör förväntas göra. När Skolinspektionen tidigare brukade skicka tips hade DO inte kapaciteten att ta emot dessa. Detta kan vara en förklaring till att Skolinspektionen inte längre lika systematiskt skickar tips till DO.

4.5.2 *Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen har delat ansvaret mellan sig*

Kränkande behandling respektive kränkande särbehandling är ett exempel på ett område där Skolinspektionens och Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar överlappar. Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen har en överenskommelse om att Skolinspektionen ansvarar för tillsyn av kränkande behandling (inklusive hot och våld samt mobbning) mot elever från andra elever eller övriga arbetstagare på skolan.

Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen har ett samverkansavtal på alla nivåer: verksledningsnivå, central nivå samt på regional nivå. Enligt Arbetsmiljöverket ska myndighetssamverkan utvecklas centralt och regionalt så att myndigheterna inte arbetar med samma saker. Detta för att göra arbetet effektivare samtidigt som skolorna slipper bli inspekterade två gånger i samma fråga. Myndigheterna ska delge varandra information och erfarenheter som respektive myndighet bedömer att den andra myndigheten har behov av. Det kan handla om planerade tillsynsbesök, annan information som kan vara av intresse samt information av inspektionen som är av relevans för den andra myndigheten.¹⁶³ Samverkan på regional nivå ser i dagsläget olika ut men ambitionen är att fördjupa samverkan. I Umeå och Linköping har Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket nyligen haft saminspektioner för att överföra kunskap mellan myndigheterna.¹⁶⁴

4.5.3 *Arbetsmiljöverket och DO samverkar inte angående kränkningar*

DO och Arbetsmiljöverket har inget samverkansavtal med avseende på kränkningar i skolan. Samverkan kan dock ske mellan myndigheterna om Arbetsmiljöverkets föreskriftsarbete eller i specifika sakfrågor.¹⁶⁵ Tidigare har det funnits diskussioner om Arbetsmiljöverket inom ramen för sin inspektion även skulle kunna inkludera diskrimineringsfrågorna. Myndigheten har dock varit tydlig med att inte vilja ingå i någon sådan samverkan.¹⁶⁶

¹⁶³ Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket (2013).

¹⁶⁴ Intervju med företrädare för Arbetsmiljöverket 2013-06-03.

¹⁶⁵ ibid.

¹⁶⁶ Intervju med företrädare för DO 2013-06-04.

4.6 Regeringens insatser för tillsynen av det främjande och förebyggande arbetet i skolan

Eftersom myndigheternas tillsynsområden till viss del överlappar är det enligt Riksrevisionen viktigt att regeringen följer hur tillsynen bedrivs och om den fungerar så som den är tänkt att fungera.

4.6.1 Regeringen ser över tillsynen av aktiva åtgärder

För närvarande pågår en statlig utredning som ska föreslå hur krav på aktiva åtgärder ska utformas och göras tydliga för att bli effektivare medel i arbetet med att främja lika rättigheter och möjligheter samt förebygga och förhindra trakasserier.¹⁶⁷ Utformningen av diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder har tidigare kritiserats av bland annat arbetsgivarorganisationer för att reglerna är otydliga. Bland annat har många ansett att reglerna inte har någon betydelse för arbetet med lika rättigheter och möjligheter.¹⁶⁸ Frågan om aktiva åtgärder har utretts i flera omgångar tidigare, men förslagen har av olika skäl inte ansetts tillräckliga av regeringen.

Utredningen ska se över regelverket och tillsynsansvaret

Regeringen har alltså uppmärksammat att det kan finnas problem med att flera myndigheter har tillsyn över samma frågor. Den nuvarande utredningen om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen ska bland annat ta ställning till hur kraven ska utformas och göras tydliga samt analysera hur förslagen om krav på aktiva åtgärder förhåller sig till andra regelverk, däribland skollagen. Utredaren ska dessutom ta ställning till och föreslå hur tillsynen av regler om aktiva åtgärder ska bedrivas och hur den ska förhålla sig till andra myndigheters arbete med dessa frågor. Skolinspektionens och DOs överlappande ansvar vad gäller inspektion av planer kan därmed komma att behandlas inom ramen för utredningen om aktiva åtgärder.

¹⁶⁷ Kommittédirektiv 2012:80.

¹⁶⁸ Statskontoret (2011).

4.7 Sammanfattande iakttagelser

- Skolinspektionen granskar en skolas arbete för att skapa en trygg miljö utan kränkande behandling. Det finns skilda uppfattningar bland Skolinspektionens inspektörer om det är en skolas trygghet eller en skolas arbete för att skapa trygghet som tillsynen ska uttala sig om.
- Det är inte tydligt i Skolinspektionens tillsynsbeslut om Skolinspektionen uttalar sig om en skolas trygghet. Det finns exempel på beslut som är motsägelsefulla då helhetsbedömningen av skolan kan vara att skolan är trygg samtidigt som skolan får ett föreläggande i fråga om arbetet för att skapa en trygg miljö.
- DO har gjort en granskning av 35 skolors likabehandlingsplaner och funnit brister i samtliga planer. Genom att DO granskar så få skolor får inte diskrimineringsfrågorna ett lika stort utrymme som frågor om kränkande behandling hos skolor och huvudmän.
- Arbetsmiljöverket har inlett en skolstrategi som bland annat innebär att 30 procent av landets skolor ska inspekteras. Kränkningar mot elever av andra elever eller av personal i skolan kommer inte att ingå eftersom Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen har en överenskommelse om detta. Överenskommelsen innebär att det är Skolinspektionen som har ansvar för tillsynen av kränkande behandling mot elever inom ramen för sin tillsyn.
- Skolinspektionen och DO granskar planer mot kränkande behandling och likabehandlingsplaner. Tillsynen sker utifrån olika lagrum. I de fall skolorna har en gemensam plan innebär det att ett och samma dokument granskas av två olika myndigheter.
- Tidigare skickade Skolinspektionen över planer som hade brister i diskrimineringsfrågorna till DO. Detta sker dock inte i dag eftersom DO inte har kapacitet att ta emot dessa.
- Regeringen har uppmärksammat att det kan finnas problem med att Skolinspektionen och DO bedriver tillsyn av planen mot kränkande behandling och likabehandlingsplanen. Skolinspektionens och DOs överlappande ansvar kan därmed komma att inrymmas inom ramen för en tillsatt utredning om diskrimineringslagens krav på aktiva åtgärder.

5 Stöd i det främjande och förebyggande arbetet

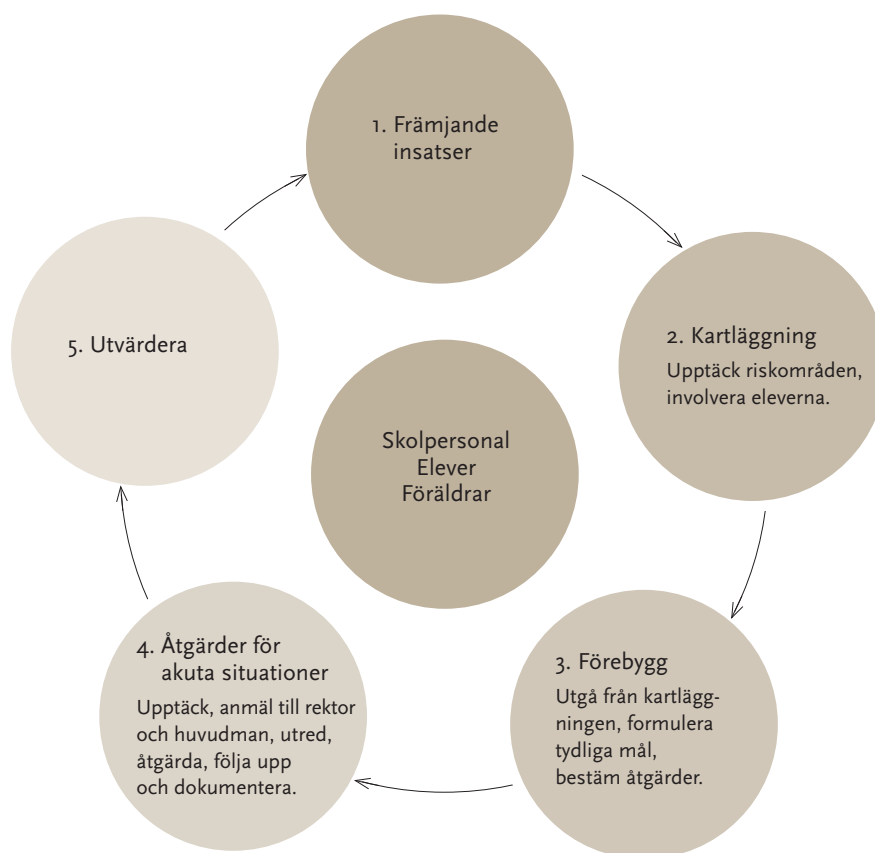
Detta kapitel behandlar revisionsfrågan om huvudmän och skolor får ett tillräckligt användbart stöd i att främja elevers lika rättigheter och i det förebyggande arbetet mot kränkande behandling och trakasserier. Först redogörs för det stöd som finns samt vad rektorer och lärare anser om stödet. Därefter redogörs för Skolinspektionens stöd i form av råd och vägledning samt om DO och Arbetsmiljöverket når ut till skolor och huvudmän. Slutligen presenteras regeringens insatser.

5.1 Vilket stöd erbjuder staten huvudmän och skolor?

Riksrevisionens utgångspunkt är att elever ska ges förutsättningar för en trygg arbetsmiljö i skolan utan kränkningar. För att uppnå detta måste myndigheterna kunna identifiera det behov av stöd som huvudmän och skolor har samt göra stödet känt. Myndigheterna bör också kunna identifiera huvudmäns och skolors olika behov av stödinsatser. Riksrevisionen har genomfört en kartläggning av det stöd som myndigheterna erbjuder skolor och huvudmän. Nedan görs en kort redogörelse för dessa stödinsatser.¹⁶⁹

¹⁶⁹ En utförligare redogörelse går att återfinna i bilaga fyra som finns på Riksrevisionens webbplats.

Figur 5.1 Hur en skola kan arbeta mot kränkningar



5.1.1 Mycket stöd från många olika myndigheter

Myndigheterna har tagit fram riktlinjer i form av föreskrifter, allmänna råd samt annat stödmaterial i syfte att stärka skolornas främjande och förebyggande arbete.

En entydig bild som framträder av de fallstudier som Riksrevisionen har genomfört är att skolorna anser att kränkningar är ett komplext område med många aktörer och omfattande regelverk att ta hänsyn till. Några skolor har uttryckt att det skulle vara bra med ett samlingsdokument eller en samlingsida där allt som rör trakasserier och kränkande behandling förenas. En sådan samling skulle få effekten att alla tar del av samma information till skillnad från i dag då det finns många olika källor vilket leder till att alla tar del av lite olika information. En rektor har uttryckt att det är orimligt att gå igenom allt material som finns och att de måste göra en avgränsning. En tjänsteman på Lärarnas Riksförbund har angett att det finns ett omfattande regelverk och en stor mängd stödmaterial. Det behövs enligt tjänstemannen tydligare riktlinjer

om kränkningar. Dessutom är det förvirrande för skolorna att ha flera olika regelverk att ta hänsyn till.

Den utvärdering som har gjorts av Skolverkets tidigare högskolekurs om värdegrund visar också att listan på stöd och riktlinjer att förhålla sig till är lång. Även om myndigheterna länkar till varandras riktlinjer finns inget samlat grepp kring riktlinjerna eller anvisningar om hur de förhåller sig till varandra.¹⁷⁰

Skolverkets allmänna råd

Skolverket har tagit fram allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling. Allmänna råd är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.¹⁷¹ Framtagandet av de allmänna råden skedde i samverkan med bland annat Skolinspektionen och DO. Skolverket producerar även en rad andra rapporter och stödmaterial som riktas till huvudmän och skolor.

Enligt Riksrevisionens enkät som har ställts till lärare och rektorer är Skolverkets allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling kända bland de flesta. Av lärarna som har besvarat enkäten känner 95 procent till de allmänna råden och bland rektorerna har 98 procent tagit del av dem. Denna bild förstärks av de skolor Riksrevisionen har besökt i de fallstudier som genomförts. Skolverkets allmänna råd har i nästan samtliga fall legat till grund för skolornas framtagande och revidering av planen mot kränkande behandling. De allra flesta skolorna har angett att de allmänna råden varit till hjälp. Ett fåtal har dock angett att de allmänna råden kan vara svåra att applicera på verkligheten.

DO har material för att utforma planer

DO har i samarbete med Skolinspektionen och Skolverket tagit fram ett interaktivt material, *Planföskolan.se*, som ska stötta skolorna med det planmässiga arbetet mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling. Detta är ett gratis webbverktyg som har cirka 3 000 aktiva användare.¹⁷² DO har även gett ut en handledning och en kartläggningsmetod som kan bidra till att upptäcka risker för diskriminering och trakasserier i skolan.¹⁷³

¹⁷⁰ Ramböll (2012).

¹⁷¹ 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

¹⁷² Intervju med företrädare för DO 2013-06-04.

¹⁷³ Se bland annat Diskrimineringsombudsmannen (2012).

Skolinspektionen har en kvalitetsgranskning om skolors arbete mot trakasserier och kränkande behandling

Skolinspektionen genomför kvalitetsgranskningar inom särskilt utvalda områden. Under 2010 genomfördes en kvalitetsgranskning om skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling.¹⁷⁴ Denna granskning hade enligt Skolinspektionen till syfte att dels förbättra arbetet vid de skolor som ingick i granskningen, dels att granskningens resultat skulle spridas till andra skolor och därmed kunna utgöra ett underlag för förbättringsarbete generellt i landet. Riksrevisionens enkäter visar att kvalitetsgranskningen är välkänd bland rektorer och lärare. Ungefär 92 procent av de lärare och 96 procent av rektorerna som har besvarat enkäten känner till kvalitetsgranskningen. Däremot är det färre som har tagit del av granskningens resultat, 76 procent av lärarna och 66 procent av rektorerna har tagit del av resultaten.

Arbetsmiljöverket har en föreskrift om kränkande särbehandling

Arbetsmiljöverket bedriver sitt arbete genom att bland annat utfärda juridiskt bindande föreskrifter och allmänna råd med stöd av arbetsmiljölagstiftningen.¹⁷⁵ Myndigheten har utfärdat en föreskrift om kränkande särbehandling i arbetslivet och den gäller även för skolan. Föreskriften togs fram 1993.¹⁷⁶ Mycket har hänt sedan 1993 och därför håller myndigheten för närvarande på att ta fram en ny föreskrift om den psykosociala arbetsmiljön. Föreskriften om kränkande särbehandling ska ersättas av denna. I den nya föreskriften har Arbetsmiljöverket valt att inte ta med elevers psykosociala arbetsmiljö på grund av att Skolinspektionen inom ramen för sin tillsyn behandlar detta.¹⁷⁷

Annat stöd

Förutom att ge stöd i form av riktlinjer ger även myndigheterna annat stöd, så som muntlig rådgivning. Skolverket har en upplysningstjänst som har till uppgift att besvara frågor från allmänheten via e-post och telefon. Även DO erbjuder skriftlig och muntlig rådgivning.

Myndigheterna för ut riktlinjerna via sina webbplatser

Den vanligaste kanalen för myndigheterna att nå ut till huvudmännen och skolorna med sina riktlinjer och stödmaterial är att publicera dessa på respektive myndighets webbplats. Där kan materialet antingen laddas ned

¹⁷⁴ Skolinspektionen (2010a).

¹⁷⁵ 2 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

¹⁷⁶ AFS (1993:17) Kränkande särbehandling i arbetslivet.

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för Arbetsmiljöverket 2013-08-20.

direkt eller beställas. I samband med utbildningar och konferenser brukar material också delas ut till deltagarna.

Myndigheterna samverkar i framtagandet av materialet

Skolverket, DO och Skolinspektionen samverkar i framtagandet av nytt material i syfte att ge en enhetlig information. Skolverket och DO har uttryckt att det är viktigt att myndigheterna säger samma saker och att man är samstämmiga med varandra. Myndigheterna försöker till exempel länka till varandras hemsidor. Tjänstemän vid Skolverket menar dock att det är svårt att utveckla samarbetet ytterligare eftersom myndigheterna har olika uppdrag i grunden.¹⁷⁸ Även DO lyfter fram att samverkan fungerar bra med Skolverket och Skolinspektionen när nytt material och handledningar tas fram. Myndigheterna medverkar även vid varandras kurser och konferenser för att förenkla för målgruppen genom att förmedla ett samlat budskap och tydliggöra myndigheternas olika roller.¹⁷⁹

5.1.2 Myndigheterna erbjuder utbildningar och konferenser

Förutom riktlinjer och tryckt material erbjuder även myndigheterna fortbildningsinsatser och konferenser för skolpersonal och huvudmän som tar upp hur skolorna kan arbeta för att främja elevers lika rättigheter och i det förebyggande arbetet mot kränkningar.

Skolverkets värdegrundskurs

Skolverket har av regeringen fått i uppdrag att stärka skolors värdegrundsarbete och arbete mot diskriminering och kränkande behandling. I detta uppdrag ingår att anordna en fortbildningsinsats riktad till personal vid skolor. Inom ramen för uppdraget erbjuder myndigheten en högskolekurs på 7,5 högskolepoäng. Kursen har haft ett högt söktryck och alla som har sökt har inte getts möjlighet att delta. Kursen har genomförts två gånger och utvärderas löpande av ett externt utvärderingsföretag. Enligt dessa utvärderingar är kursen uppskattad. Kursen planeras att ges i tre omgångar. I den senaste omgången som var den andra omgången, deltog cirka 850 personer från 250 verksamheter på 18 orter.¹⁸⁰

Myndigheterna anordnar konferenser

Inom ramen för det värdegrundsuppdrag som Skolverket getts av regeringen har Skolverket tillsammans med Skolinspektionen, DO och Sveriges kommuner och landsting arrangerat nationella konferenser. Konferenserna har tagit upp framgångsfaktorer i arbetet för att främja lika rättigheter och för

¹⁷⁸ Skolverkets faktagranskning 2013-10-08.

¹⁷⁹ Intervju med företrädare för Skolverket 2013-06-19 och intervju med företrädare för DO 2013-08-21.

¹⁸⁰ Intervju med företrädare för Skolverket 2013-06-19.

att förebygga kränkningar samt vad regelverken innehåller. Konferenserna genomfördes i november 2012. Konferenser anses, enligt myndigheterna, vara en viktig väg att föra ut information eftersom myndigheten får direktkontakt och kan påverka på ett bättre sätt än via material enbart på webbplatsen. Det totala antalet deltagare på konferenserna var 417 personer varav ungefär hälften representerade huvudmannanivån.¹⁸¹ Därmed deltog ett begränsat antal skolor och huvudmän på konferenserna.

DO erbjuder utbildningar

Inom ramen för DOs främjande uppdrag erbjuder myndigheten utbildningar till utbildningsanordnare och skolor. DO har strategiskt rört sig mot att främst rikta sina utbildningar till rektorer, chefer och huvudmän eftersom det är dessa som kan få till en förändring i organisationen. Under det kommande året ska myndigheten arrangera 15–20 olika kurser som vänder sig till skolan. Utifrån utvärderingar som har gjorts i samband med DOs tidigare kurser har innehållet anpassats till att mer fokusera på diskussioner och hur man praktiskt kan tillämpa kunskaperna i verksamheterna.¹⁸²

Kurserna håller hög kvalitet

Skolverket har anlitat ett företag som har gjort en utvärdering av den kurs om mobbing, trakasserier och diskriminering som erbjöds till skolor 2008–2010. Utvärderingen visade att kursen fick mycket goda omdömen av deltagarna och att kunskapstillskottet hos kursdeltagarna var stort, oavsett inledande kunskapsnivå. Givande och omfattande litteratur tillsammans med praktiska verktyg och gruppdiskussioner gjorde att deltagarna såg kursen som mycket användbar.¹⁸³ Nu ger Skolverket en ny högskolekurs, *Värdegrund och likabehandling i teori och praktik*. Kursen ger 7,5 högskolepoäng. Skolverket menar att det höga söktrycket till kursen återspeglar kursens popularitet.¹⁸⁴ En rektor som ingått i Riksrevisionens fallstudie har deltagit i den högskolekurs som Skolverket erbjuder. Rektorn anser överlag att kursen är av hög kvalitet i både teori och praktik. En annan positiv följd av kurser och andra konferenser som lyfts fram av rektorn är värdet av att få träffa andra företrädare för skolor och kommuner. Att få byta erfarenheter med varandra samt att få goda råd och exempel på hur andra skolor arbetar är något som uppskattas.

DO undersökte i juni 2013 om de som deltagit på DOs kurser under 2011 och 2012 har haft nytta av kursen. Omkring 60 procent som svarade på DOs

¹⁸¹ Skolverket (2013d).

¹⁸² Intervju med företrädare för DO 2013-08-21.

¹⁸³ Ramböll Management (2010).

¹⁸⁴ Intervju med företrädare för Skolverket 2013-06-19.

enkät angav att de tack vare kursen har utvecklat likabehandlingsarbetet på skolan. Cirka 90 procent ansåg att hela skolan har haft nytta av kursen. Vidare visar de utvärderingar som DO gör i samband med sina utbildningar att erfarenhetsutbyten är uppskattat och efterfrågas i hög grad samt att deltagarna blir mer motiverade att arbeta med frågorna.¹⁸⁵

5.1.3 *Inte tillräckligt stöd i vissa avseenden*

En förutsättning för en trygg miljö utan kränkningar är att myndigheterna ger relevant stöd. Riksrevisionens granskning har visat att det sammanlagt finns en stor mängd stöd att ta del av, men att det inte finns tillräckligt stöd vad gäller att hantera en upplevd kränkning samt hur personal ska handskas med kränkningar som sker på nätet.

Personal tycker det är svårt att hantera kränkningar

Enligt skollagen är personal skyldig att anmäla till rektorn om denne får kännedom om att en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkningar i samband med verksamheten. En rektor som i sin tur får reda på detta är skyldig att anmäla detta vidare till huvudmannen.¹⁸⁶ Lagen är således tydlig med att alla upplevda kränkningar ska tas på allvar. Något som kanske låter enkelt i teorin men som enligt skolpersonal inte är lika enkelt i praktiken. Eftersom det är personen som utsätts för kränkningen som avgör om handlingen eller beteendet är kränkande finns utrymme för såväl över- och underanvändning av begreppen.

I den enkät som Riksrevisionen ställt till lärare har 34 procent av dem som har svarat angett att de tycker det är mycket svårt eller ganska svårt att avgöra i vilken situation en elev har blivit utsatt för en kränkning. I enkäten fick respondenterna därefter ange i vilka situationer de anser att det är svårt att avgöra när en kränkning har skett. En lärare beskriver det så här:

"I situationer där ord står mot ord, och jag måste skapa en uppfattning utifrån andras tolkningar av en situation som jag ej sett eller hört. Men samtidigt är det just tolkningar allt handlar om i slutändan."

En annan lärare beskriver det så här:

"När elever låtsasbråkas eller småtjafsar med varandra. Var går gränsen mellan kränkning och kompisgräl? En subtil gräns som är svår att särskilja."

I enkäten ställs också frågan om lärarna tycker att det är svårt att avgöra i vilken situation en kränkning ska rapporteras vidare till rektor. En femtedel anger att

¹⁸⁵ DOs faktagranskning 2 2013-11-08.

¹⁸⁶ 6 kap. 10 § skollagen (2010:800).

det är mycket svårt eller ganska svårt. Att det inte alltid finns en klar bild för när en påstådd kränkning ska anmälas till rektor innebär att skolor rapporterar liknande händelser i olika utsträckning. Detta innebär i förlängningen en risk för att elever behandlas olika och att kränkningar tas på olika stort allvar. I fallstudierna har samma gränsdragningsproblematik lyfts fram. Samtliga intervjuade har varit överens om att allt ska tas på allvar, men att det samtidigt kan finnas tillfällen med gråzoner. Vissa huvudmän har utarbetade system för hur det ska hanteras, andra inte. Några har uttryckt att det måste vara något väldigt ”alarmerande” för att det ska rapporteras, medan andra anmäler allt. Det förefaller saknas en samsyn bland personal i en och samma skola, men även mellan olika skolor och huvudmän för hur situationer ska hanteras.

DO betonar i sin handledning vikten av att personalen ges möjlighet att utveckla en gemensam syn på kränkningar.¹⁸⁷ I enkäten ställdes en fråga till lärarna om de anser att rektorn har skapat en samsyn bland personalen för att bedöma om en elev har blivit utsatt för en kränkning. En fjärdedel av de lärare som har besvarat enkäten svarar att detta skett i ganska låg grad, i låg grad eller inte alls.

Företrädare för elevorganisationen SVEA har angett vid en intervju att det är svårt för personal att avgöra om det har skett en kränkning. Lärare borde få mer utbildning i hur konflikter hanteras. Ofta har lärare inte verktygen och det händer att lärare och rektorer försöker bortförklara kränkningar med att det inte är så allvarligt. Även Lärarnas Riksförbund har angett att skrivningarna om kränkningar är väldigt generellt hållna och att det inte alltid är lätt som lärare att veta vad som krävs för att något ska räknas som en kränkning. Lärare är heller inte alltid säkra på anmälningsskyldigheten. Det är enligt Lärarnas Riksförbund arbetsgivarens ansvar att informera lärarna om deras skyldigheter.

Lärare efterfrågar således tydligare riktlinjer för vad som förväntas av dem och om vad som är en kränkning. Enligt BEO är dock lagen tydlig med att det är den enskildes upplevelse som avgör och att utredningsskyldigheten inträder om någon känner sig utsatt.

Kränkningar på nätet ett problem

En annan utmaning för skolorna är problemet med kränkningar som sker på nätet. Enligt skollagen har skolan en skyldighet att agera när personalen får kännedom om kränkande behandling och trakasserier i samband med verksamheten.¹⁸⁸ Förutom kränkande behandling och trakasserier som sker i verksamheten omfattas även händelser på väg till och från verksamheten samt om händelserna har nära samband med vad som förekommer i verksamheten.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Diskrimineringsombudsmannen (2012).

¹⁸⁸ 6 kap. 10 § skollagen (2010:800).

¹⁸⁹ Skolverket (2012a).

Kränkningar på nätet kan vara extra påfrestande för elever eftersom det kan ske dygnet runt och inte enbart är isolerat till den tid de vistas i skolan. Sociala medier är en stor del av ungdomars sätt att umgås med varandra. Gränserna mellan skolan och fritiden är inte lika tydliga på internet som i den fysiska miljön och det kan vara svårt att separera det som sker på internet från det som sker i den fysiska miljön. Den diskussion som börjat på internet fortsätter oftast i den fysiska miljön och tvärtom. Enligt de lärare som Riksrevisionen har kommit i kontakt med inom ramen för granskningen är kränkningar på nätet en stor utmaning och många lärare känner sig osäkra och saknar kunskaper inom området.

I den enkät som Riksrevisionen ställt till lärare uppger 68 procent av de som svarat att de anser att det är mycket svårt eller ganska svårt att avgöra i vilka situationer kränkningar på sociala medier är skolans ansvar.¹⁹⁰ På frågan vad lärarna skulle behöva för att lättare kunna avgöra om skolan ska utreda kränkningar på sociala medier anger ungefär hälften att de behöver mer kunskap och utbildning inom området. Mer tid och tydliga riktlinjer om vad som gäller tas också upp bland svaren.

Enligt en rapport som Skolverket har publicerat om it-användning i skolan uppger mer än hälften av lärarna att de har ett stort eller ganska stort behov av kompetensutveckling för hur de kan arbeta förebyggande mot kränkningar på nätet.¹⁹¹ Även antimobbingsorganisationen Friends har uppmärksammat att det saknas kompetens inom området. Många lärare har inställningen att det är tekniskt och svårt. Därför behöver en grundkompetens kring sociala medier och nätspel byggas upp, inklusive teknisk kunskap. Lärarna måste även ha en förståelse för vad de sociala medierna innebär så att läraren kan kommunicera med eleven om vad som sker på nätet. Det måste även finnas en kompetens i yrkesrollen vad gäller regelverket. Skollagen och diskrimineringslagen är tydlig med att skolan är skyldig att utreda det som händer på fritiden och som har en koppling till verksamheten.¹⁹² Lärare och övrig personal måste därmed vara medvetna om skolans ansvar.¹⁹³

I dagsläget erbjuds ingen specifik statlig fortbildningsinsats i syfte att erbjuda personal ytterligare kunskap om hur kränkningar på nätet ska hanteras och förebyggas. Skolverket har ett it-projekt men inom detta projekt inryms inte kompetensutveckling för hur lärare ska hantera kränkningar på nätet. I Skolverkets värdegrundsuppdrag har myndigheten valt att ta ett brett grepp om arbetet mot kränkningar där kränkningar på nätet ingår. Varje verksamhet som

¹⁹⁰ Svarsfrekvensen på Riksrevisionens enkät till lärare uppgår till 35 procent. Se bilaga 3 för vidare information.

¹⁹¹ Skolverket (2013b).

¹⁹² Skolverket (2012a).

¹⁹³ Intervju med nätexpert på Friends 2013-06-18.

deltar i kursen kartlägger (inom ramen för kursen) de egna problemen på skolan. Om skolan kommer fram till att de behöver jobba särskilt med till exempel ungas internetvanor och formulera mål och åtgärder kring ett sådant arbete, så blir frågorna på så sätt ett innehåll i kursen. Skolverket planerar att under hösten 2013 publicera en antologi om kränkningar i skolan. Två forskningsartiklar i denna berör kränkningar på nätet. Verket planerar dessutom att ta fram ett stödmaterial om kränkande behandling som riktar sig till lärare och annan skolpersonal som kommer publiceras under våren 2014. Där kommer Skolverket att ta upp frågan om kränkningar på nätet under en särskild rubrik.¹⁹⁴

5.1.4 Vilka riktar sig stödet till?

Stödet som myndigheterna ger kan dels rikta sig till huvudmännen, dels direkt till verksamheterna, det vill säga till rektorer, lärare och elever i skolorna. Myndigheternas stöd kan även ges på en generell nivå eller riktas till vissa målgrupper.

Stödet ges på en generell nivå

Det allra mesta av stödet som myndigheterna ger till skolhuvudmän och skolor ges på en generell nivå. Det vill säga att myndigheterna riktar stödet till samtliga skolor och huvudmän.

Inför starten av Skolverkets värdegrundskurs fanns en diskussion om satsningen skulle kunna riktas särskilt till skolor som är i behov av extra stöd. Myndigheten kom, enligt intervjuade tjänstemän, fram till att det skulle krävas ett större underlag om hur det ser ut i landets kommuner för att kunna genomföra en sådan riktad insats. De flesta av Skolverkets insatser är generella eftersom myndighetens uppdrag är utformade så. Enligt företrädare för Skolverket har myndigheten även ett uppdrag att bidra till likvärdighet i utbildningen och när staten erbjuder en fortbildningsinsats måste det finnas en rättvisa så att alla som vill kan ta del av denna. Myndigheten har verkat för att kunna erbjuda högskolekursen på flera orter i Sverige, för att på så sätt möjliggöra för verksamheterna, oavsett region, att delta.¹⁹⁵

Även tjänstemän på DO menar att deras utbildningar ges på en generell nivå och att myndigheten inte riktar sig särskilt till dem som kan vara i stort behov av stöd.

Mest stöd riktar sig till huvudmän och rektorer

Det mesta stödet riktar sig främst till huvudmän och rektorer. BEO, DO och Skolverket har uttryckt att deras insatser främst riktas till huvudmännen eftersom

¹⁹⁴ E-post Skolverket 2013-11-08.

¹⁹⁵ Skolverkets faktagranskning 2013-10-08.

det är dessa personer som är ytterst ansvariga för verksamheterna. Relativt få insatser riktar sig direkt till förskole- och skolpersonal. Skolverkets allmänna råd, DOs handledning samt kompetensutvecklingsinsatser riktar sig till all personal inom skolverksamheterna. Det gäller Skolverkets högskolekurs samt till viss del DOs utbildningar. Utbildningsinsatserna når dock ett fåtal av alla lärare. Att myndigheterna riktar sig till huvudmän och rektorer kan vara ett effektivt sätt för staten att föra ut stödet. Myndigheterna bör dock därefter följa upp så att huvudmännen och rektorerna i sin tur sprider stödet vidare till personalen.¹⁹⁶ Om bara ett fåtal lärare och annan personal nås av stödinsatserna innebär det att personalen får olika mycket kunskaper mellan skolor. Eftersom lärarna träffar eleverna dagligen är det viktigt att lärare har samma kunskaper om hur arbetet mot kränkningar ska gå till. Om kunskaperna ser olika ut riskerar detta att leda till att alla elever inte får samma bemötande om de blivit utsatta för kränkningar.

Enligt Skolverket är det kostsamt att anordna högskolekurser och med den budget som deras värdegrundsuppdrag har är det omöjligt att nå alla verksamma i förskola och skola. Skolverket arbetar därför med att utveckla så kallade kompetensutvecklingsinsatser på myndighetens webbplats, i syfte att nå fler.¹⁹⁷

Företrädare för Skolverket har angett att det är huvudmannen och rektorn som har ansvaret för att leda skolan och för att de allmänna råden följs, så att skolan i förlängningen följer lagstiftningen. Skolverket kräver även att rektor anmäler verksamheten till myndighetens kurser och är med i delar av kursen själv. Om myndigheten vänder sig direkt till lärarna undergrävs, enligt företrädare på Skolverket, rektors och huvudmannens ansvar. Enligt företrädare för Skolverket används även myndighetens webbplats i lägre utsträckning av lärare än av huvudmän och rektorer.

5.2 Hur ges stöd i form av råd och vägledning?

Skolinspektionen är den myndighet som skolorna kommer i direkt kontakt med via den tillsyn som myndigheten bedriver. Skolinspektionen ska inom ramen för sin tillsyn ge råd och vägledning. En utgångspunkt för Riksrevisionen är att det ska finnas möjlighet för huvudmän och skolor att få stöd i form av råd och vägledning av Skolinspektionen i samband med påtalade brister i tillsynen. Detta är enligt Riksrevisionen en förutsättning för att skolan och huvudmannen ska ha möjlighet att komma till rätta med de brister som myndigheten har funnit.

¹⁹⁶ Enligt Skolverket är syftet med insatserna som riktar sig till de olika målgrupperna, som t.ex. huvudmän och rektorer att stödja dem i deras specifika roll i arbetet (huvudmannarollen och rektorsrollen i det här avseendet) och inte främst att sprida kunskap. Skriftlig kommentar på faktagranskningsutkast 2013-10-08.

¹⁹⁷ Skolverkets faktagranskning 2013-10-08.

5.2.1 Skolinspektionen ska ge råd och vägledning

Skolinspektionen ger råd och vägledning med utgångspunkt i ett ärende. Det kan exempelvis röra sig om att en skola inte har en plan mot kränkande behandling som lever upp till lagens krav. I dessa fall kan Skolinspektionen peka på områden som behöver revideras. Skolinspektionens beslut anses också av myndigheten vara råd och vägledning. Myndigheten har även en möjlighet att hänvisa till olika delar av Skolverkets material vid sina inspektioner. Skolinspektionen betonar dock att myndigheten inte ska agera konsultativt i råd och vägledningen.¹⁹⁸

Ett annat sätt att ge råd och vägledning för Skolinspektionen är att myndigheten kommunicerar sin tolkning av lagens krav i en viss fråga genom ställningstaganden på myndighetens hemsida. Sammanlagt finns 14 sådana ställningstaganden, varav ett handlar om kränkande behandling. Detta innebär att Skolinspektionen på ett samlat vis offentliggör myndighetens praxis på ett antal områden.

Skolor efterfrågar mer råd och vägledning

De skolor som ingår i fallstudien har samtliga varit föremål för Skolinspektionens tillsyn åren 2010–2012. Några skolor som ingått i Riksrevisionens fallstudier har uttryckt att Skolinspektionen borde bli bättre på att lyfta fram positiva aspekter som iakttagits vid tillsynen i samband med tillsynsbesöken och i tillsynsbesluten. Skolinspektionen har efter en genomförd tillsyn ett återkopplingsseminarium där huvudmannens förbättringsområden diskuteras.¹⁹⁹ I den muntliga återkopplingen anses Skolinspektionen vara bättre och kan ibland ge en del råd, men detta framgår inte i besluten, något som flera huvudmän, rektorer och lärare tycker är synd eftersom det är besluten som blir offentliga.

I en pågående granskning som Riksrevisionen genomför av Skolinspektionens regelbundna tillsyn har en enkät ställts till rektorer och huvudmän där de bland annat har fått besvara vad de anser om Skolinspektionens råd och vägledning.²⁰⁰ I enkäten uppger 18 procent av rektorerna att de har fått råd och vägledning som är användbar för att åtgärda de påtalade bristerna. Därutöver uppger 40 procent att de i *någon mån* har fått *användbar* råd och vägledning. För huvudmän är motsvarande andelar 25 procent och 29 procent. Det innebär samtidigt att 42 procent av rektorerna och huvudmännen anser att de inte har fått råd och vägledning som var användbar för att åtgärda de påtalade bristerna.²⁰¹

¹⁹⁸ Intervju med processägare för anmälningsärenden på Skolinspektionen 2013-06-12.

¹⁹⁹ Intervju med beslutsfattare på Skolinspektionen 2013-09-12.

²⁰⁰ Skolinspektionen har i samband med faktagranskning av rapporten angett att det är viktigt att vid enkätfrågningar till rektorer utgå från Skolinspektionens råd- och vägledningssupplett enligt instruktionen, så att inte rektorers eventuella förväntningar på att Skolinspektionen ska tala om hur man ska lösa problematik i enskilda fall blir utgångspunkten. Det är detta enkätsvaren ger uttryck för.

²⁰¹ Se Riksrevisionens pågående granskning om Skolinspektionens tillsyn.

Svårt att bedöma hur mycket råd som ska ges

Enligt de inspektörer på Skolinspektionen som Riksrevisionen har intervjuat är det inte alltid lätt att avgöra hur mycket råd en inspektör kan ge. I den pågående granskningen som Riksrevisionen genomför om Skolinspektionens regelbundna tillsyn har samma bild framkommit bland inspektörerna.²⁰² Det finns en kluven inställning till att ge råd och vägledning. Å ena sidan har uppgiften tillmätts så stor betydelse att den är lagstadgad. Å andra sidan finns en utbredd rädsla för att inspektörerna ska bli rådgivningskonsulter.²⁰³

5.3 När DO och Arbetsmiljöverket ut?

En utgångspunkt för Riksrevisionen är att DO och Arbetsmiljöverket måste nå ut med sina insatser om skolorna och huvudmännen ska arbeta med diskrimineringsfrågorna och arbetsmiljöfrågorna i högre utsträckning.

5.3.1 DOs breda uppdrag försvårar för myndigheten att nå fullt ut

DO har ett brett uppdrag. Behovet av kunskap inom diskrimineringsområdet är stort och företrädare för DO anser att myndigheten inte på egen hand kan tillgodose behovet.²⁰⁴ Myndigheten har ansvar för att motverka diskriminering inte bara på utbildningsområdet utan också på en rad andra samhällsområden. Med det breda uppdraget begränsas myndighetens möjlighet att nå ut i lika hög utsträckning som exempelvis Skolverket och Skolinspektionen som enbart riktar sig till utbildningsområdet. Dessutom har DO ingen föreskriftsrätt.

DO är inte känd bland skolor och huvudmän

Enligt de enkäter som Riksrevisionen har genomfört har DO inte lyckats fullt ut med att nå verksamheterna. Denna bild har även förstärkts av fallstudierna. Av de lärare som svarat på enkäten svarade 65 procent att de antingen inte känner till eller inte har tagit del av DOs webbverktyg. Ungefär lika många känner inte heller till eller har inte tagit del av DOs handledning. Knappt 80 procent av lärarna känner inte till eller har inte tagit del av DOs kartläggningsmetod. Bilden är något mer positiv bland de rektorer som har besvarat enkäten. Nästan hälften av rektorerna har tagit del av webbverktyget och handledningen. Enligt intervjuer med DO är dock materialet känt ute bland skolor. Vid årsskiftet 2012/2013 genomförde DO en stor informationssatsning riktad till alla

²⁰² Riksrevisionens pågående granskning av Skolinspektionens tillsyn.

²⁰³ Vid faktagranskning av rapporten har Skolinspektionen angett att råd- och vägledningssuppdraget inte är otydligt eller skrämmande.

²⁰⁴ Diskrimineringsombudsmannen (2013b) s. 36.

huvudmän och skolor. I informationspaketet ingick bland annat ett exemplar av DOs handledning.

DO har genomfört en så kallad nulägesmätning bland skolor och huvudmän utifrån ett slumpmässigt urval för att få en bild av kunskap, attityder, beteende och kunskapsbehov vad gäller arbetet mot trakasserier i skolan. I DO:s nulägesmätning uppger sex av tio rektorer att de inom ramen för sitt ansvarsområde använder material från DO, till exempel webbverktyget Plan för skolan, handledningar och webbinformation. Av de rektorer som har använt DO:s material uppger tre av fyra att de har haft nytta av det i sitt arbete. På motsvarande fråga till ansvarig för likabehandlingsarbetet (till exempel lärare, skolsköterska eller kurator) svarade hälften av respondenterna att de använder något material från DO. Av dessa uppger 84 procent att de har haft stor eller mycket stor användning av materialet i sitt arbete.

Undersökningen visar att 41 procent av huvudmännen har besökt DOs webbplats under det senaste året. De vanligaste orsakerna till att en huvudman har besökt webbplatsen är för att få information om hur man tar fram en likabehandlingsplan eller för att söka information om diskrimineringslagen. Sex av tio uppger att de har haft nytta av besöket.

På frågan om var huvudmännen i första hand vänder sig med frågor om likabehandling och trakasserier uppger var fjärde huvudman Skolverket, femton procent DO, tio procent Skolinspektionen och sju procent BEO.

Under Riksrevisionens fallstudier har huvudmän, rektorer och lärare angett att DO inte är synlig och inte lika aktiv som till exempel Skolverket. Vissa rektorer och lärare har haft svårt att separera DO från BEO, medan vissa inte ens har känt till DO och dess verksamhet på skolområdet. Några har dock angett att de har använt sig av DOs material tillsammans med Skolverkets allmänna råd vid framtagandet av likabehandlingsplanen och planen mot kränkande behandling.

5.3.2 *Arbetsmiljöverket inte synligt*

Precis som i DOs fall är inte heller Arbetsmiljöverket lika synligt bland lärare och rektorer enligt de enkätsvar och de fallstudier som har genomförts i granskningen. Detta kan dels bero på att Arbetsmiljöverket under en relativt lång period inte har prioriterat skolan, dels på grund av att myndigheten, precis som DO, har ett bredare uppdrag än vad skolmyndigheterna har.

Skolorna tar inte del av Arbetsmiljöverkets föreskrifter

I enkäterna som riktats till rektorer och lärare anger cirka 40 procent av de rektorer som har svarat att de inte har tagit del av Arbetsmiljöverkets föreskrifter om kränkande särbehandling. Av lärarna anger cirka 50 procent att

de inte känner till eller inte har tagit del av föreskrifterna. Under fallstudierna har det framkommit att skolorna inte tänker på Arbetsmiljöverket som en aktör när det gäller den psykosociala arbetsmiljön. En majoritet av dem som har ingått i de fallstudier som genomförts känner till myndigheten, men tänker främst på dem i fråga om fysisk arbetsmiljö. Några skolor har haft kontakt med myndigheten i samband med anmälan av arbetsskador, olyckor eller tillbud till myndigheten.

5.4 Regeringens insatser för att förebygga kränkningar i skolan

Regeringen styr myndigheterna främst genom myndigheternas instruktioner samt regleringsbrev. Sedan barn- och elevskyddslagen infördes 2006 har regeringen tagit ett antal initiativ till kartläggningar, projekt och utbildningar för att stödja skolorna i arbetet med att främja elevers lika rättigheter samt förebygga kränkande behandling och trakasserier. Eftersom myndigheterna finns under olika departement är det viktigt att det sker en samordning inom Regeringskansliet. Enligt Riksrevisionen bör regeringen följa upp myndigheternas stödinsatser för att motverka alla former av kränkningar. Detta är särskilt viktigt när flera myndigheter och departement har ansvar för frågan.

5.4.1 Uppdrag till Skolverket om värdegrund

Från 2007 har Skolverket getts en rad uppdrag av regeringen som har till syfte att stärka skolans värdegrund och arbete mot kränkningar. Både personal, chefer och huvudmän utgör målgrupper. Skolverket har bland annat fått i uppdrag att utforma utbildningsinsatser för skolor med forskningsbaserade och utvärderade åtgärdsprogram mot mobbning.²⁰⁵ Regeringen har även gett Skolverket i uppgift att via myndighetens webbplats informera om det arbete som myndigheten och andra statliga myndigheter utför som syftar till att stärka och utveckla skolans arbete med värdegrundsfrågorna.²⁰⁶ År 2011 förnyades Skolverkets uppdrag att stärka skolans värdegrund och arbete mot diskriminering och kränkande behandling.²⁰⁷ Uppdraget förnyades på grund av att regeringen uppmärksammat att det fortfarande fanns stora behov av ökade kunskaper inom området. Uppdraget ska avrapporteras till regeringen 2015.

Uppdragen till Skolverket är generella

Regeringens uppdrag till Skolverket har samtliga varit generella, vilket innebär att Skolverket inte har haft möjlighet att välja vilka skolor och huvudmän

²⁰⁵ Regeringsbeslut (U2007/1205/S).

²⁰⁶ Regeringsbeslut (U2009/2848/S).

²⁰⁷ Regeringsbeslut (U2011/567/S, U2011/2649/S).

som ska vara målgrupp för satsningarna, eller vilka personer som ska delta. Huvudmän och skolor får själva söka stödinsatserna, bland annat genom att ta del av dem på webbplatsen eller genom att själva aktivt söka till kurser. Enligt Skolverkets lägesbedömning för 2013 har vissa huvudmän och skolor mindre möjligheter att delta i statliga insatser. Skolverket anser därför att regeringen bör överväga att utforma riktade satsningar.²⁰⁸

Enligt den utvärdering som Skolverket gjort av den förra utbildningssatsningen om mobbning och diskriminering är utbildningarnas genomslag beroende av vem som tar del av utbildningssatsningen. Det är viktigt att personer med förändringsmandat och engagemang deltar. En rimlig utgångspunkt enligt utvärderingen är att skolor och huvudmän som prioriterar frågorna högt och har en beredskap för utvecklingsarbete potentiellt kan dra större nytta av deltagande i utbildningen. Vidare anges att kursen är omfattande och därmed resurskrävande. Detta kan påverka vilka skolor som väljer att delta. Skolor med pressade situationer vad gäller tid och ekonomiska resurser skickar kanske aldrig deltagare till kursen.²⁰⁹

5.4.2 Uppdrag till många olika myndigheter

Utöver de uppdrag som getts till Skolverket har även en rad andra myndigheter fått uppdrag som rör frågan om kränkande behandling och trakasserier.

Utredning om främlingsfientlighet

En särskild utredare fick 2011 i uppdrag att föreslå hur arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans kan effektiviseras. En del i uppdraget var att sammanställa den kunskap som finns och som kan användas inom skolan. Dels kunskap om främlingsfientlighet, dels kunskap om hur dessa fenomen kan bemötas med beaktande av de krav på vetenskaplighet som ställs på undervisningen.²¹⁰ Regeringen kommer med utgångspunkt i betänkandet från utredningen²¹¹ att överväga om arbetet mot främlingsfientlighet behöver ges en mer strukturerad form. Skolan utgör, enligt regeringen, en nyckelinstitution i det långsiktiga främjandet av tolerans och öppenhet. Undervisning och utbildningsinsatser intar en särställning i det förebyggande arbetet. Regeringen anger i budgetpropositionen för 2014 att fler riktade insatser mot skolan kan behövas.²¹²

²⁰⁸ Skolverket (2013c) s. 13f.

²⁰⁹ Ramböll (2010).

²¹⁰ Kommittédirektiv 2011:39.

²¹¹ SOU (2012:74).

²¹² Prop. 2013/14:1. *Utgiftsområde 13* s. 46.

Kunskapsöversikt om hot och våld i skolan

Arbetsmiljöverket publicerade 2011 en kunskapsöversikt om hot och våld i skolan. Denna rapport var en del av ett regeringsuppdrag som innebar att Arbetsmiljöverket skulle genomföra en kunskaps- och informationssatsning för att främja jämställdhet och motverka hot och våld i arbetslivet.²¹³

Barns och ungas åsikter om erfarenheter av kränkande behandling och trakasserier

Barnombudsmannen fick i början av 2013 i uppdrag att inhämta barns och ungas åsikter och erfarenheter av kränkande behandling och trakasserier.²¹⁴ Regeringen menar att det är viktigt att ta tillvara barns och ungas egna upplevelser. Uppdraget ska ge ytterligare kunskap om hur arbetet mot kränkande behandling och trakasserier kan förstärkas utifrån barnens egna perspektiv.

Insatser mot näthat

Statens medieråd fick under 2013 i uppgift att genomföra Europarådets kampanj *No Hate Speech Movement* i Sverige. Aktiviteterna ska genomföras i syfte att höja kunskapen om främlingsfientlighet, sexism och liknande former av intolerans på internet samt att mobilisera för att främja mänskliga rättigheter, demokrati och jämställdhet på internet med särskilt fokus på barn och ungdomar.²¹⁵

Ungdomsstyrelsen fick i juli 2013 i uppdrag att genomföra insatser för att förebygga kränkningar och hot som riktas mot flickor och pojkar samt unga kvinnor och män via internet och andra interaktiva medier. Inom ramen för detta uppdrag ska Ungdomsstyrelsen sammanställa och sprida information om lagstiftning och annan relevant information. Insatserna ska rikta sig till ungdomar och till verksamheter som möter ungdomar samt till föräldrar.²¹⁶

5.5 Sammanfattande iakttagelser

- Skolverket DO och Arbetsmiljöverket har i samråd med Skolinspektionen tagit fram stöd för att främja elevers lika rättigheter och för att förebygga kränkande behandling och trakasserier i form av bland annat allmänna råd, handledningar, webbverktyg och rapporter. Dessutom erbjuder Skolverket och DO utbildningar och konferenser.

²¹³ Regeringsbeslut (A2009/1174/ARM).

²¹⁴ Regeringsbeslut (S2013/395/FST).

²¹⁵ Regeringsbeslut (A2013/2317/DISK).

²¹⁶ Regeringsbeslut (U2013/4492/UC).

- En bild som framträtt under granskningen är att skolor och huvudmän upplever att information från flera olika myndigheter kan upplevas rörigt och det kan vara svårt att få en samlad bild av vad som gäller och vilket stöd som finns.
- Skolverkets och DOs insatser är generella, det vill säga att de inte riktas till huvudmän och skolor som är i extra behov av stöd.
- Utbildningar och konferenser riktar sig bland annat till lärare, men antalet skolor och antalet lärare är så många att det är svårt att kunna nå alla via dessa kanaler.
- I vissa avseenden finns det inte tillräckligt med stöd, bland annat vad gäller hur lärare ska motverka och hantera kränkningar som sker på nätet samt när det gäller att hantera kränkningar.
- Skolinspektionen ger visst stöd i form av råd och vägledning till skolor och huvudmän i samband med sin tillsyn. Skolor och huvudmän efterfrågar mer råd och vägledning av Skolinspektionen.
- Många av de lärare och rektorer som har svarat på Riksrevisionens enkäter och som har ingått i fallstudierna känner inte till DOs och Arbetsmiljöverkets insatser.
- Regeringen är aktiv och har initierat en rad uppdrag till olika myndigheter. Regeringen har följt upp Skolverkets insatser och har bland annat förnyat deras uppdrag som rör alla former av kränkningar i skolan.

6 Slutsatser och rekommendationer

Enligt riksdagen och regeringen är det av största vikt att skolmiljön är trygg. Det är en förutsättning för att eleverna ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Inga elever ska behöva utsättas för kränkande behandling eller trakasserier i skolan. Förbudet mot diskriminering syftar till att värna människors lika värde och rätt att bli behandlade som individer.

Huvudmannen har ansvaret för att främja elevers lika rättigheter samt förebygga kränkande behandling och trakasserier genom att utreda och vidta åtgärder om de förekommer. Om personal på en skola får kännedom om att en elev känner sig utsatt ska denne anmäla det till rektorn som i sin tur ska anmäla det till huvudmannen. Dessutom finns ett direkt förbud för personal eller huvudman att utsätta elever för kränkande behandling eller diskriminering. Staten ska stödja samt utöva tillsyn av huvudmäns och skolors främjande och förebyggande arbete. I tillsynen ingår också att elever kan anmäla en huvudman som inte har utrett eller gjort tillräckligt för att stoppa kränkningarna eller om personal har utsatt en elev för kränkningar. Om staten finner brister i skolans och huvudmannens hantering av en utsatt elevs situation kan staten företräda eleven i domstol och kräva skadestånd eller diskrimineringsersättning av huvudmannen.

Syftet med granskningen har varit att undersöka om statens insatser i form av tillsyn och stöd på ett effektivt sätt bidrar till en god och trygg arbetsmiljö i skolan där elever inte utsätts för kränkande behandling eller trakasserier. Med tillsyn avses i denna granskning dels enskilda anmälningsärenden, dels tillsyn av skolors främjande och förebyggande arbete. Insatser som regeringen, DO, Skolinspektionen/BEO, Skolverket och Arbetsmiljöverket har genomfört ingår.

Riksrevisionens bedömning är att det system staten har satt upp för att skolor och huvudmän ska arbeta främjande och förebyggande kan fungera bättre i vissa avseenden. Bedömningen baseras på följande:

- Kravet på likabehandling av elever som anmäler att de har blivit utsatta för kränkande behandling eller trakasserier uppfylls inte i tillräcklig grad. För elever som anmäler kränkande behandling är sannolikheten större att få upprättelse än för elever som anmäler trakasserier.

- Tillsynen för att främja elevers lika rättigheter och förebygga kränkande behandling och trakasserier kan i ett antal avseenden utvecklas för att bli mer effektiv. Bland annat så att diskrimineringsfrågorna uppmärksammas på skolor i högre grad.
- Staten har gett huvudmän och skolor mycket stöd men i vissa frågor kan stödet utökas och riktas.

6.1 Likabehandling av elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier uppfylls inte

Barn- och elevskyddslagen inrättades för att ge barn och elever ett heltäckande skydd mot alla former av kränkningar i skolan. Denna lag delades 2009 och finns nu i diskrimineringslagen och i skollagen. Enligt förarbetena till de nya lagarna skulle en delning av barn- och elevskyddslagen inte få negativa konsekvenser för enskilda elever. Riksrevisionens granskning visar att det finns skillnader i hur elevernas ärenden behandlas av myndigheterna, beroende på om de har blivit utsatta för kränkande behandling eller för trakasserier.

6.1.1 BEO och DO kan informera mer

En förutsättning för att utsatta elever ska kunna få upprättelse är att elever och föräldrar känner till elevernas rättigheter. Skolinspektionen/BEO och DO har ett delat ansvar för att ta emot anmälningar och det kan därför vara svårt för elever att veta var man ska vända sig. Enbart en bråkdel av alla utsatta elever anmäler och det finns ett mörkertal. BEO och DO har i uppdrag att informera elever om deras rättigheter, men många elever känner inte till vad de kan göra om de blir utsatta. Riksrevisionen anser att BEO och DO kan informera mer. DO delar inte Riksrevisionens uppfattning utan menar att myndigheten med hänvisning till sitt uppdrag och de resurser som tilldelats har tagit sitt informationsansvar. Då DO har uppgett att problemen med trakasserier i skolan är så pass stora att det kommer bli en del av den ordinarie verksamheten, ställer sig Riksrevisionen frågande till om DO hittills informerat i tillräcklig utsträckning.

Om fler elever och föräldrar blir medvetna om att de kan anmäla skulle det i förlängningen kunna leda till att skolor och huvudmän tar det främjande och förebyggande arbetet på större allvar. Det kan i sin tur resultera i en tryggare skolmiljö.

6.1.2 Regelverket behöver bli samstämmigt så att elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier får en likabehandling

På det sätt som diskrimineringslagen och skollagen är utformade finns det inte förutsättningar för en likabehandling av elever som anmäler kränkande

behandling eller trakasserier. Dessutom har Skolinspektionen/BEO och DO ett strategiskt förhållningssätt till anmälningarna som skiljer sig åt. Sammantaget innebär detta att sannolikheten för att få upprättelse och att skolans brister åtgärdas är större för elever som har utsatts för kränkande behandling än för elever som blivit trakasserade.

Både BEO och DO får föra talan för en elev i domstol om denne medger det. Skolinspektionen/BEO har valt att utreda alla anmälningar som kommer in för att kunna göra en skadeståndsbedömning. BEO gör enbart en stämningsansökan i domstol om huvudmannen inte är villig att betala skadeståndet eller i vissa fall om huvudmannen är villig att gå med på en förlikning. När DO utreder en anmälan görs detta för att bedöma om ärendet kan hålla i domstol. Både BEO och DO har drivit ett fåtal ärenden i domstol. En orsak till detta är att det är svårt att bevisa att en huvudman inte har uppfyllt sin skyldighet att utreda och vidtagit tillräckliga åtgärder mot kränkande behandling eller trakasserier. Eftersom så få ärenden leder till skadestånd eller diskrimineringsersättning är det viktigt att Skolinspektionen/BEO och DO har lika förutsättningar för att ge utsatta elever upprättelse på annat sätt. Ett sådant sätt kan vara att ställa krav på huvudmannen att vidta åtgärder genom sanktioner så att kränkningarna upphör.

Om en huvudman har brustit i ett enskilt ärende har Skolinspektionen och DO olika möjligheter att ställa krav på huvudmannen genom att besluta om sanktioner. Skolinspektionen har i och med den nya skollagen fler sanktionsverktyg och kan besluta om sanktioner på fler grunder än vad DO kan. Exempelvis kan Skolinspektionen förelägga en huvudman att vidta åtgärder i ett individärende. Detta verktyg använder också myndigheten i hög utsträckning och kan därmed se till att huvudmän och skolor vidtar åtgärder, även om det inte finns förutsättningar för att den utsatta eleven ska få skadestånd. I individärenden kan DO genom vitesföreläggande enbart begära in relevanta uppgifter, få tillträde till lokaler eller begära att utbildningsanordnaren kommer till överläggningar. DO kan således, i individärenden, inte genom sanktioner få en huvudman att åtgärda brister i utrednings- och åtgärdsskyldigheten på det sätt som Skolinspektionen kan. Om DO skulle få utökade sanktionsmöjligheter skulle detta innebära att myndigheten inte skulle behöva avsluta ärenden som inte förväntas hålla i en domstolsprocess. I dessa individärenden skulle DO genom sanktioner istället kunna ställa krav på att brister åtgärdas.

I ärenden som rör både kränkande behandling och trakasserier finns det problem i två avseenden som rör sanktioner. För det första kan den myndighet som utreder ärendet enbart använda sanktioner på den del som myndigheten har tillsyn över. För det andra har DO som nämnts ovan små möjligheter att besluta om sanktioner i individärenden. Det innebär att i ärenden som omfattas av både kränkande behandling och trakasserier och som DO utreder finns det mindre

möjligheter att använda sanktioner än i de fall Skolinspektionen utreder och finner brister. Sammantaget innebär detta att frågor kan falla mellan stolarna.

6.1.3 *Samverkan mellan Skolinspektionen/BEO och DO kan utvecklas ytterligare*

När barn- och elevskyddslagen delades angavs i förarbetena till diskrimineringslagen att det inte skulle ha någon betydelse för den enskilde eleven att DO och Skolinspektionen/BEO har att tillämpa flera lagrum. I förarbetena betonas därför vikten av samarbete mellan myndigheterna.

Skolinspektionen/BEO och DO gör en fördelning av de anmälningar som innehåller både kränkande behandling och trakasserier. Riksrevisionen kan konstatera att samarbetet mellan myndigheterna inte alltid har fungerat. Det finns exempel på ärenden som har tagit längre tid att utreda på grund av att ärendena har skickats fram och tillbaka mellan myndigheterna eller på grund av att ett ärende har utretts av båda myndigheterna. Ärenden som innehåller både kränkande behandling och trakasserier riskerar dessutom att inte bli utredda på bästa sätt eftersom det inte alltid finns specialistkompetens om båda regelverken.

6.1.4 *Regeringen måste ge myndigheterna förutsättningar för en likabehandling av elever*

Regeringen borde, enligt Riksrevisionen, ha följt upp resultatet av barn- och elevskyddslagens delning. Regeringen förutsatte att delningen av lagen inte skulle innebära någon skillnad för elevers rätt, och att samverkan mellan myndigheterna skulle fungera som tidigare vid fördelningen av ärenden som rör kränkande behandling och trakasserier. I och med införandet av den nuvarande skollagen blev skillnaderna i regelverken större, på grund av Skolinspektionens utökade sanktionsmöjligheter. Regeringen förutsåg inte att det här skulle kunna komma att påverka enskilda elever. Enligt Riksrevisionen finns det problem i de olika regelverken och de olika myndigheternas uppdrag som måste lösas för att elever ska kunna få en likabehandling. Det här är något som myndigheterna inte kan lösa själva genom samverkan.

Regeringen har fått kännedom om de samverkansproblem som finns mellan Skolinspektionen/BEO och DO. Utbildningsdepartementet har tillsatt en intern arbetsgrupp för att föreslå förändringar i skollagen. Bland annat ska tillsynen över diskrimineringsfrågorna på skolområdet ses över. Det är dock oklart vad som ska utredas och vad arbetet kommer kunna leda till eftersom arbetsgruppen ännu inte redovisat några förslag. Riksrevisionens bedömning är att de främsta problemen som uppmärksammats i granskningen finns i relationen mellan skollagen och diskrimineringslagen. Därför ställer sig Riksrevisionen frågande till om en intern arbetsgrupp på Utbildningsdepartementet kan lösa dessa problem.

6.1.5 *Skolinspektionen behöver öka likvärdigheten i bedömningen av ärenden som rör kränkande behandling*

I förarbetena som förelåg omstruktureringen av skolmyndigheterna angavs att när BEO blir en del av Skolinspektionen skapas förutsättningar för en effektiv samverkan mellan BEO och övrig tillsynsverksamhet. Granskningen visar att ärenden som utreds av BEO i högre utsträckning leder till framställan om skadestånd än ärenden som utreds av Skolinspektionens regionkontor. Med andra ord leder Skolinspektionens interna uppdelning av anmälningar till att elever som även anmäler att skolan brustit i andra frågor får mindre chans till upprättelse än de elever som enbart anmäler kränkande behandling.

En anledning till detta är att BEOs handläggare har specialistkompetens i att utreda ärenden som rör kränkande behandling. Ett annat skäl är att ärendena som utreds av regionkontoren kan ha en annan karaktär än de som utreds av BEO. Skolinspektionen är medveten om att det finns skillnader i bedömningarna mellan regionkontoren och BEO och har arbetat med att öka likvärdigheten i handläggningen. Även om Skolinspektionen har vidtagit åtgärder finns det, enligt Riksrevisionen, fortfarande förbättringspotential. Till exempel genom ytterligare kommunikation mellan regionkontoren och BEO och genom kompetensutveckling.

6.2 **Tillsynen för att förebygga kränkande behandling och trakasserier kan effektiviseras**

Tre olika myndigheter har tillsyn över området kränkningar i skolan. Tillsynen bedrivs utifrån olika regelverk och utgår delvis från olika perspektiv.

6.2.1 *Det är svårt att fånga trygghet i Skolinspektionens regelbundna tillsyn*

I Riksrevisionens granskning framkommer att trygghet är svårt att fånga i Skolinspektionens regelbundna tillsyn eftersom det är skolans arbete som myndigheten uttalar sig om. I Skolinspektionens bedömningsunderlag finns en bedömningspunkt som rör trygghet och studiero. Denna bedömningspunkt ger intryck av att det är tryggheten i skolan som granskas, men i realiteten är det en skolas ordningsregler, rutiner och plan mot kränkande behandling som granskas. Riksrevisionen menar att en skolas förebyggande arbete i sig inte behöver innebära att skolan är trygg. På det sätt som Skolinspektionen har valt att lägga upp sin tillsyn är det, enligt Riksrevisionen, svårt att fånga en skolas trygghet.

Inom Skolinspektionen råder det oklarheter om tillsynen faktiskt bedömer en skolas trygghet. Det finns skilda uppfattningar bland Skolinspektionens inspektörer huruvida myndigheten ska bedöma en skolas trygghet eller om den ska bedöma en skolas förebyggande arbete. Det är också otydligt i tillsynsbesluten

om en skola är trygg. Det finns exempel på tillsynsbeslut som är motsägelsefulla. Skolan som helhet bedöms vara trygg, samtidigt som skolan föreläggs att vidta åtgärder i sitt förebyggande arbete. Enligt Riksrevisionen är det viktigt att Skolinspektionen är tydlig med vad den faktiskt granskar och vad den faktiskt uttalar sig om inom ramen för sin tillsyn, eftersom tillsynsbesluten används av elever och föräldrar som ett underlag för att bedöma en skolas kvalitet.

6.2.2 *En utökad samverkan kan leda till att diskrimineringsfrågorna lyfts*

DOs granskning av skolor är vid en jämförelse med Skolinspektionens regelbundna tillsyn ytterst begränsad. Få skolor kommer därmed i kontakt med DO. Detta kan jämföras med Skolinspektionen som ska utöva tillsyn av samtliga skolor inom en femårsperiod. Enligt förarbetena till den nya skollagen påtalas vikten av samverkan mellan myndigheter som har ansvar för samma tillsynsobjekt.

Riksrevisionen bedömer att en utökad samverkan mellan Skolinspektionen och DO behövs. Detta skulle kunna leda till att diskrimineringsfrågorna på skolorna lyfts. Myndigheterna utövar tillsyn över skolors likabehandlingsplaner respektive planerna mot kränkande behandling, som i många fall är samma dokument. Det skulle, enligt Riksrevisionen, därför inte behövas särskilt stora insatser för Skolinspektionen att även titta på diskrimineringsgrunderna i samband med att myndigheten granskar planerna mot kränkande behandling.

En pågående utredning ska bland annat se över hur tillsynen av likabehandlingsplaner ska bedrivas och hur den ska förhålla sig till andra myndigheters tillsyn, däribland Skolinspektionens tillsyn av planer mot kränkande behandling. Den nuvarande utredaren ska också se över reglerna om kraven på aktiva åtgärder i diskrimineringslagen och hur de förhåller sig till bland annat skollagen. Utredaren har även till uppgift att föreslå hur krav på aktiva åtgärder ska utformas och göras tydliga. Förhoppningsvis kommer utredningen ge förslag på effektiviseringar i tillsynen av likabehandlingsplaner och planer mot kränkande behandling.

6.2.3 *Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen har löst den överlappande tillsynen*

Arbetsmiljöverket kommer under tre år framöver prioritera skolan i myndighetens planerade inspektioner. Bland annat kommer 30 procent av alla skolor att inspekteras. Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen har kommit överens om att det är Skolinspektionen som ska ansvara för tillsynen av elevkränkningar. Arbetsmiljöverkets kommande föreskrift om den psykosociala arbetsmiljön omfattar inte elevkränkningar. Myndigheterna har därmed löst problemet med överlappande tillsynsansvar. Riksrevisionen bedömer att denna

överenskommelse är ett gott exempel på samverkan mellan myndigheter med angränsande ansvar.

6.3 Staten har gett huvudmän och skolor mycket stöd men det kan förbättras

Staten erbjuder skolor och huvudmän en stor mängd stöd i form av föreskrifter, allmänna råd och handledningar samt utbildningar och konferenser.

6.3.1 *Det finns ett omfattande stödmaterial*

Myndigheterna har tagit fram ett omfattande stöd och att stödinsatserna har fungerat relativt väl. Det stöd som når fram är uppskattat och fungerar som hjälp i huvudmännens och skolornas arbete. Myndigheterna samverkar i arbetet med att ta fram nytt stöd och medverkar dessutom på varandras kurser och konferenser i syfte att förmedla ett samlat budskap. Granskningen visar dock också att huvudmän och skolor anser att det är rörigt med information från ett så stort antal myndigheter och att det är svårt att få en samlad bild.

6.3.2 *Mer stöd för att hantera kränkningar och nätkränkningar efterfrågas*

Skolverket och DO har identifierat att det finns ett stort behov av stöd ute på landets skolor och det är enligt Riksrevisionen viktigt att myndigheterna fortsätter med olika insatser för att stödja skolor och huvudmän.

Granskningen har dock visat att lärare behöver mer stöd för att hantera kränkningar i allmänhet och nätkränkningar i synnerhet. Enligt lärarna behövs det mer stöd för att kunna hantera svåra situationer. Det finns exempel på lärare som har uttryckt att det kan finnas situationer när ord står mot ord och att det är svårt att veta hur sådant ska lösas. Lärare har också uttryckt att det saknas stöd vad gäller att förebygga kränkningar på nätet. Detta har även Skolverket uppmärksammat. Den kompetensutveckling som lärare efterfrågar handlar dels om kunskap om sociala medier, dels om det förebyggande arbetet mot kränkningar. Antimobbningsorganisationen Friends har också lagt märke till att denna kompetens efterfrågas på skolorna. I dagsläget erbjuds inget explicit statligt stöd för att fortbilda lärare om elevers nätvanor och hur kränkningar på nätet kan och bör hanteras.

Skolverket har valt att, inom ramen för sitt värdegrundsuppdrag, ta ett brett grepp om kränkningar. Enligt Skolverket är det viktigt att inte särskilja kränkningar som sker på nätet från andra typer av kränkningar då det är samma typer av sociala processer som ligger bakom, även om den tekniska formen i vissa avseenden gör det annorlunda. Skolverket planerar att publicera en antologi hösten 2013 som bland annat tar upp nätkränkningar och material

riktat till skolpersonal våren 2014. Då materialet ännu inte är publicerat är det för tidigt för Riksrevisionen att bedöma materialets omfattning. Granskningen har visat att det finns ett behov av kompetensutveckling i elevers nätvanor och hur kränkningar som sker på nätet kan hanteras. Riksrevisionens förhoppning är att Skolverket har lärarnas behov om kompetensutveckling i åtanke när materialet tas fram.

6.3.3 *Statens stöd behöver riktas till dem som är i störst behov*

Det mesta av stödet som staten erbjuder ges på generell nivå. Det betyder att alla huvudmän och skolor kan ta del av stödet. De måste emellertid själva ta initiativ till att ta del av stödet. Det finns därmed risk för att de skolor som inte själva aktivt söker upp stödet kan vara de skolor som har lägst kännedom om kraven som ställs och de skolor som är i störst behov av hjälp. Om insatserna inte når fram riskerar det leda till att skolor och huvudmän får olika kunskaper. Givetvis kan en skola utan statliga insatser ha en god och trygg miljö utan kränkningar. Men för de elever som går i skolor där kännedomen om krav och arbetsmetoder är låg är det särskilt viktigt att statens insatser når fram. Detta för att bidra till att alla elever har lika möjligheter att vistas i en skola som präglas av trygghet.

Skolverket har inte i uppdrag att rikta sina insatser till enskilda huvudmän och skolor. Ett sätt att öka kunskaperna hos de skolor som har lägst kännedom om krav och arbetsmetoder är att regeringen ger Skolverket i uppdrag att gemensamt rikta sina insatser mot dessa skolor. Enligt Riksrevisionen skulle detta vara ett sätt att använda statliga stödinsatser mer effektivt.

6.3.4 *Diskrimineringsfrågorna kan bli synligare genom föreskriftsrätt*

Enligt lagen om Diskrimineringsombudsmannen ska DO verka för att diskriminering inte förekommer på några områden. DO har under de senaste åren utökat främjandeinsatserna, bland annat genom att utveckla nya arbetsmetoder. DO ger stöd bland annat i form av information och utbildningar. Problemet är att flera inte känner till DOs insatser, enligt de enkätundersökningar och de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört. Vidare nås få av utbildningsinsatserna. Många skolor är inte medvetna om vikten av att arbeta med diskrimineringsfrågorna på samma sätt som skolor arbetar för att motverka kränkande behandling. Det här påverkar i förlängningen elever som riskerar att drabbas av trakasserier. DO måste därför arbeta för att nå fler skolor och huvudmän. För att tydliggöra kraven enligt diskrimineringslagen kan en möjlig åtgärd vara att regeringen ger DO föreskriftsrätt. Huvudmän och skolor skulle därmed få en större medvetenhet om vilka krav som ställs.

6.4 Rekommendationer

- Regeringen bör särskilt följa upp om elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier får en likabehandling.
- Regeringen bör harmonisera skollagen och diskrimineringslagen samt se över Skolinspektionens/BEOs och DOs uppdrag i syfte att säkerställa att elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier får en likabehandling.
- Regeringen bör överväga att ge Skolverket i uppdrag att rikta stödinsatser till skolor och huvudmän som är i störst behov av dem.
- Regeringen bör överväga att ge DO föreskriftsrätt.
- Regeringen bör särskilt följa upp att samverkan mellan Skolinspektionen och DO vid granskning av likabehandlingsplanen samt planen mot kränkande behandling kommer till stånd.
- BEO och DO bör inom ramen för sina informationsuppdrag öka sina insatser mot elever och föräldrar så att de får kunskap om elevers rättigheter.
- Skolinspektionen bör säkerställa att det finns en likvärdig bedömning av ärenden som rör kränkande behandling och som utreds av Skolinspektionens regionkontor och BEO.

Referenser

Lagar och förordningar

AFS 1993:17. Arbetsmiljöverkets föreskrift *Kränkande särbehandling i arbetslivet*.

Europeiska rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung.

Europeiska rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling.

SFS 1977:1160. Arbetsmiljöförordningen.

SFS 1977:1160. Arbetsmiljölagen.

SFS 2008:567. Diskrimineringslagen.

SFS 1976:725. Författningssamlingsförordningen.

SFS 2007:913. Förordning med instruktion för Arbetsmiljöverket.

SFS 2011:555. Förordning med instruktion för Statens skolverk.

SFS 2011:556. Förordning med instruktion för Statens skolinspektion.

SFS 2008:568. Lag om Diskrimineringsombudsmannen.

SFS 1972:207. Skadeståndslagen.

SFS 2010:800. Skollagen.

Riksdag och regering

Betänkande 2005/06:UbU4. *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*.

Betänkande 2007/08:AU7. *Ett starkare skydd mot diskriminering*.

Betänkande 2007/08:UbU13. *Nya skolmyndigheter*.

Betänkande 2009/10:UbU21. *Ny skollag*.

Kommittéberättelse U 2013:UC. *Uppdrag att se över och lämna förslag till vissa ändringar i skollagen*.

Kommittédirektiv 2011:39. *Ett effektivare arbete mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans.*

Kommittédirektiv 2012:80. *Aktiva åtgärder för att förebygga diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter.*

Proposition 2005/06:38. *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.*

Proposition 2007/08:50. *Nya skolmyndigheter. Stockholm.*

Proposition 2007/08:95. *Ett starkare skydd mot diskriminering.*

Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Proposition 2013/14:1. *Budgetproposition för 2014, utgiftsområde 13 och 16.*

Regeringsbeslut A2009/1174/ARM. *Uppdrag att genomföra en kunskaps- och informationssatsning för att främja jämställdhet och motverka hot och våld i arbetslivet.*

Regeringsbeslut A2013/2317/DISK. *Uppdrag att genomföra Europarådets kampanj No Hate Speech Movement i Sverige.*

Regeringsbeslut S2013/395/FST. *Uppdrag att inhämta barns och ungas åsikter och erfarenheter av kränkande behandling och trakasserier.*

Regeringsbeslut U2007/1205/S. *Uppdrag om utbildningsinsats i forskningsbaserade åtgärdsprogram mot mobbning i skolan.*

Regeringsbeslut U2009/2848/S. *Uppdrag om skolans värdegrund.*

Regeringsbeslut U2011/567/S, 2011/2649/S. *Förnyat uppdrag för att stärka skolans värdegrund och arbete mot diskriminering och kränkande behandling.*

Regeringsbeslut U2013/4492/UC. *Uppdrag att genomföra insatser mot kränkningar, trakasserier och hot via internet och andra interaktiva medier.*

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Diskrimineringsombudsmannen.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolinspektion.

Riksdagsskrivelse, 2005/06:149.

Riksdagsskrivelse, 2007/08:161.

Riksdagsskrivelse, 2007/08:219.

Riksdagsskrivelse, 2009/10:370.

Övrigt skriftligt material

Ahlström, Björn (2009). *Bullying and social objectives*, Umeå universitet.

Almquist, Ylva (2011). *Class of origin*, Stockholms universitet.

Arbetsmiljöverket (2012). *Strategi för Arbetsmiljöverkets tillsyn avseende arbetsmiljön i grund- och gymnasieskolan*.

Arbetsmiljöverket (2013). *Projektplan, nationell inspektionsaktivitet*.

Arbetsmiljöverket och Skolinspektionen (2013). *Överenskommelse mellan Statens skolinspektion och Arbetsmiljöverket Dnr 07-2013/4558*.

Bris (2012). *Brisrapporten 2012*.

Diskrimineringsombudsmannen, ansökan om stämning. Ärende ANM 2010/1421.

Diskrimineringsombudsmannen, ansökan om stämning. Ärende ANM 2013/689.

Diskrimineringsombudsmannen, Yttrande över Ds 2009:25, ärende 2009-10-09.

Diskrimineringsombudsmannen, Yttrande över SOU 2010:99, ärende LED 2011-16.

Diskrimineringsombudsmannen (2012). *Lika rättigheter i skolan – handledning*.

Diskrimineringsombudsmannen (2013a). *Handledning för individärenden*.

Diskrimineringsombudsmannen (2013b). *Årsredovisning för 2012*.

Folkhälsoinstitutet (2005). *Särbehandlad och kränkt – en rapport om sambanden mellan diskriminering och hälsa*.

Friends (2013a). *Friendsrapporten 2013*.

Friends (2013b). *Friends nätrapport 2013*.

Oxford Research (2012). *Forskningsöversikt om trakasserier inom utbildning och arbetsliv. Forskning publicerad vid svenska universitet och högskolor sedan år 2000*.

Ramböll (2012). *Effektutvärdering utbildningssatsning mot mobbning och diskriminering*.

Ramböll Management (2010). *Utvärdering av utbildningssatsning mot mobbning och diskriminering*.

Skolinspektionen (2009). *Skolors arbete med plan mot kränkande behandling*. Dnr: 40-2009:4239.

Skolinspektionen (2010a). *Rapport 2010:1. Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*.

Skolinspektionen (2010b). *Att skriva en helhetsbedömning*.

- Skolinspektionen (2012a). *Anmälningssärenden 2012*. Dnr 2012:1520.
- Skolinspektionen (2012b). *Beslut för gymnasieskola efter tillsyn av Anders Ljungstedts gymnasium 2 BA, BP, EE, EC i Linköpingskommun*. Dnr 43-2011:1859.
- Skolinspektionen (2013a). *Jewanuari 2013. Handbok för anmälningssärenden*.
- Skolinspektionen (2013b). *Årsredovisning 2012*.
- Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket (2013). *Överenskommelse om samverkan mellan Arbetsmiljöverket och Statens skolinspektion*. Dnr 2013:376, Dnr 2013/100012.
- Skolverket (2009). Rapport 326. *Diskriminerad, trakasserad, kränkt?*
- Skolverket (2010). Rapport 344. *Attityder till skolan 2009, Elevernas och lärares attityder till skolan*.
- Skolverket (2011). Rapport 353. *Utvärdering av metoder mot mobbning*.
- Skolverket (2012a). *Skolverkets allmänna råd. Arbetet mot diskriminering och kränkande behandling*.
- Skolverket (2012b). *Nolltolerans mot diskriminering och kränkande behandling- lagens krav och huvudmannens ansvar*. Stödmaterial.
- Skolverket (2013a). Rapport 390. *Attityder till skolan 2012*.
- Skolverket (2013b). Rapport 386. *IT-användning och IT-kompetens i skolan*.
- Skolverket (2013c). Rapport 387. *Skolverkets lägesbedömning 2013*.
- Skolverket (2013d). *Årsredovisning 2012*.
- Socialstyrelsen (2012). *Skolans betydelse för barns och ungas psykiska hälsa – en studie baserad på den nationella totalundersökningen i årskurs 6 och 9 hösten 2009*. Artikelnr. 2012-5-15.
- SOU 2010:99. *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utvecklingen i skolan*.
- SOU 2012:74. *Främlingsfienden inom oss*.
- Statskontoret (2011). *Aktiva åtgärder mot diskriminering – effekter och kostnader*.
- Sveriges kommuner och landsting (2013) *Öppna jämförelser i grundskolan 2013*
Tabellbilaga enkätsvar Elevernas syn på skolan och undervisningen.

Internet

Arbetsmiljöverket. *Om oss.*

<http://www.av.se/omoss/>.

(Hämtad 2013-09-25).

Arbetsmiljöverket. *Förklaring av begreppen och exempel.*

http://www.av.se/blanketter/paragraf2/forklaring_tillbud.aspx

(Hämtad 2013-09-25).

Begler, Ann-Marie och Dyrefors-Grufman, Caroline. *Sexuellt kränkta elever lämnas i sticket.* Svenska dagbladet. 2013-01-24.

http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/sexuellt-krankta-elever-lamnas-i-sticket_7853658.svd

(Hämtad 2013-10-17).

Förenta nationerna, Resolution A/RES/48/134. *National institutions for the promotion and protection of human rights.*

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/134&Lang=E&Area=RESOLUTION

(Hämtad 2013-10-17).

Sjöberg, Mikael. *En tredjedel av landets skolor ska inspekteras.* Dagens nyheter. 2013-08-28.

<http://www.dn.se/debatt/en-tredjedel-av-landets-skolor-ska-inspekteras/>

(Hämtad 2013-10-17).

Skolinspektionen. *Nu är det dags för skolenkäten.*

<http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Nyheter1/Nu-ar-det-dags-for-Skolenkaten/>

(Hämtad 2013-10-17).

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – når man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
	2012:23	Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande

- 2012:24 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013
– tydlig och transparent?
- 2012:25 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser
- 2012:26 Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare
effektiva för utrikes födda?
- 2012:27 Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?
- 2013 2013:1 Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
- 2013:2 Statliga myndigheters skydd mot korruption
- 2013:3 Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
- 2013:4 Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
- 2013:5 Staten på telekommarknaden
- 2013:6 Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot
arbetsgivare
- 2013:7 Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer
– når förmånerna fram?
- 2013:8 Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
- 2013:9 Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemsskapet
- 2013:10 På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
- 2013:11 Statens kunskapsspridning till skolan
- 2013:12 Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
- 2013:13 Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
- 2013:14 Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen
mot spararnas krav?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat om statens insatser i form av tillsyn och stöd på ett effektivt sätt bidrar till en god och trygg arbetsmiljö i skolan där elever inte utsätts för kränkande behandling eller trakasserier. Huvudmannen är ansvarig för att främja elevers lika rättigheter samt förebygga kränkande behandling och trakasserier i skolan. Riksrevisionens övergripande slutsats är att det system staten har satt upp för att skolor och huvudmän ska motverka kränkande behandling och trakasserier kan fungera bättre.

Enligt Riksrevisionen uppfylls inte kravet på en likabehandling av elever som anmäler kränkande behandling eller trakasserier i tillräcklig grad. För elever som har blivit utsatta för kränkande behandling är sannolikheten större att få upprättelse än för elever som blivit trakasserade. I fråga om tillsynen av det främjande och förebyggande arbetet i skolan kan tillsynen utvecklas och bli mer effektiv, bland annat så att diskrimineringsfrågorna uppmärksammas på skolorna i högre utsträckning.

Det statliga stödet till huvudmän och skolor behöver riktas till de skolor och huvudmän som är i störst behov av hjälp. I skolor där kännedomen om krav och arbetsmetoder är låg är det särskilt viktigt att statens insatser når fram för att främja elevers lika rättigheter samt förebygga kränkande behandling och trakasserier.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 324 0

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm