

## Östersunds kommun

# Rapport avseende granskning av BUN:s arbete mot diskriminering och kränkande behandling

Juni 2013

Johan Osbeck, revisor

Marianne Harr, certifierad kommunal revisor

# Innehåll

Sammanfattning	1	2.2.1 BUN/ förvaltningen	5
Bedömning	2	2.2.2 Skolenheterna	6
Rekommendationer	2	Rekommendationer	6
<b>1. Inledning</b>	<b>3</b>	2.3 Statistik och ärendehantering	6
1.1 Bakgrund	3	Rekommendationer	7
1.2 Syfte, revisionsfråga	3	2.4 Övriga observationer	7
1.3 Metod och revisionskriterier	3	2.4.1 Diskrimineringsgrunderna	7
1.3.1 Dokumentstudier	3	2.4.2 Alla miljöer måste hanteras	8
1.3.2 Intervjuer	3	Rekommendationer	8
1.3.3 Granskningskriterier	4	2.4.3 Uppföljning/ återrapportering till nämnden avseende BUN:s rutinbeskrivning	8
1.4 Avgränsning	4	<b>3. Avslutande resonemang</b>	<b>9</b>
1.5 Definitioner	4	3.1 Kommunens arbete mot kränkande behandling och diskriminering	9
1.5.1 Diskriminering	4	3.2 Bedömning	9
1.5.2 Likabehandling	4		
1.5.3 Trakasserier	4		
1.5.4 Kränkande behandling	4		
<b>2. Granskning</b>	<b>5</b>		
2.1 Inledning	5		
2.2 Dokumentationskrav, rutiner och ansvarskedja	5		

# Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat arbetet mot diskriminering och kränkande behandling inom barn- och utbildningsnämnden.

I granskningen ställdes följande revisionsfråga:

- ✓ Har barn- och utbildningsnämnden erforderliga rutiner avseende verksamheternas arbete mot diskriminering och kränkande behandling?

I granskningen behandlas dessutom följande underliggande frågeställningar:

- ✓ Bedriver verksamheterna ett tillräckligt målinriktat arbete för att *främja* barns och elevers lika rättigheter och möjligheter samt att *förebygga* och *förhindra* trakasserier och kränkande behandling?
- ✓ Vilka rutiner finns för anmälningar och övrig incidentrapportering?
- ✓ Vilka dokumentationskrav finns från anmälan till åtgärdsplan och uppföljning (exempel på hur det ser ut)?
- ✓ Hur ser ansvarskedjan ut från att ett kränkings- eller diskrimineringsärende uppstår och anmäls tills det att det kommer till den ansvariga politiska nämndens kännedom?
- ✓ Förs statistik, och i så fall vilken, över anmälda fall och hur används denna?

Ansvarskedjan i ett kränkings- eller diskrimineringsärende består i att den person som upptäcker något ska anmäla det till rektor. Rektor ser skyndsamt till att ärendet utreds samt rapporterar ärendet till den ansvariga politiska nämnden.

Statistik över kränkings- och diskrimineringsärenden förs inte av nämnden.

Respektive enhets, av de vi granskat, rutiner för anmälningar och övrig incidentrapportering inom nämndens angivna ramar bedöms fungera godtagbart. Enhetliga begrepp och definitioner, enhetliga blanketter samt ett kvalificerat systemstöd/ ärendehanteringssystem skulle emellertid öka kvalitén inom respektive enhets handläggning samt förstärka nämndens interna kontroll över arbetet mot kränkande behandling och diskriminering, på huvudmannanivå.

## Bedömning

- ✓ Verksamheterna bedöms bedriva ett tillräckligt målinriktat arbete för att *främja* barns och elevers lika rättigheter och möjligheter samt att *förebygga* och *förhindra* trakasserier och kränkande behandling.
- ✓ Barn- och utbildningsnämnden bedöms inte fullt ut ha erforderliga rutiner avseende verksamheternas arbete mot diskriminering och kränkande behandling.

## Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att

1. överväga att införskaffa ett *ärendehanteringssystem* för elevärenden,
2. tydliggöra processen kring ett kränkingsärende genom exempelvis en processkarta med blanketthänvisningar,
3. fastställa en enhetlig blankett för anmälan om *misstanke om kränkande behandling* att gälla för alla enheter för att säkerställa att korrekta begrepp används och att för nämnden relevant information finns dokumenterad
4. fortsätta kommunicera process- och dokumentationskrav till alla berörda aktörer i verksamheterna,

5. att inhämta och analysera statistik om kränkings- och diskrimineringsärenden på huvudmannanivå för att kunna utveckla det förbyggande arbetet ytterligare,
6. fortsätta arbetet med att hålla kunskapen om diskrimineringsgrunderna levande hos all personal inom skolans verksamheter och
7. ta fram rutiner för hur *misstanke om kränkande behandling* ska hanteras i samband med exempelvis skolskjuts till och från skolan.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Bestämmelser i *Diskrimineringslagen* och *Skollagen* förbjuder diskriminering och kränkande behandling. De ställer också krav på att verksamheterna bedriver ett målinriktat arbete för att främja barns och elevers lika rättigheter och möjligheter samt att förebygga och förhindra diskriminering och kränkande behandling.

## 1.2 Syfte, revisionsfråga

I granskningen ställs följande revisionsfråga:

- ✓ Har barn- och utbildningsnämnden erforderliga rutiner avseende verksamheternas arbete mot diskriminering och kränkande behandling?

I granskningen behandlas dessutom följande underliggande frågeställningar:

- ✓ Bedriver verksamheterna ett tillräckligt målinriktat arbete för att *främja* barns och elevers lika rättigheter och möjligheter samt att *förebygga* och *förhindra* trakasserier och kränkande behandling?
- ✓ Vilka rutiner finns för anmälningar och övrig incidentrapportering?
- ✓ Vilka dokumentationskrav finns från anmälan till åtgärdsplan och uppföljning (exempel på hur det ser ut)?

- ✓ Hur ser ansvarskedjan ut från att ett kränkings- eller diskrimineringsärende uppstår och anmäls tills det att det kommer till den ansvariga politiska nämndens kännedom?
- ✓ Förs statistik, och i så fall vilken, över anmälda fall och hur används denna?

## 1.3 Metod och revisionskriterier

### 1.3.1 Dokumentstudier

Granskningen har genomförts genom analys av kommunens dokumentation och riktlinjer.

### 1.3.2 Intervjuer

Gruppintervjuer har genomförts med ett urval av aktörer och urvalets tyngdpunkt ligger i tillämpliga delar på Storvikens skola och Torvallaskolan:

- Föräldrarepresentanter, tre stycken
- Pedagoger, fyra stycken
- Elevhälsorepresentanter/ elevhälsoteam (EHT) ur yrkeskategorierna – specialpedagog, skolsköterska, kurator och psykolog
- Rektorer
- Förvaltningsledning tjänstemän, tre personer
- Politisk ledning, BUN, en ledamot

### 1.3.3 Granskningskriterier

- ✓ Skolverkets "ALLMÄNNA RÅD - Arbetet mot diskriminering och kränkande behandling" (SKOLFS 2012:10) som i sin tur vilar på bestämmelser i
- ✓ Skollagen (2010:800),
- ✓ Diskrimineringslagen (2008:567) och
- ✓ Förordning (2006:1083) om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling.
- ✓ Nämndens egna riktlinjer och direktiv.

## 1.4 Avgränsning

Revisorerna har fastställt att granskningen skall avgränsas till Torvallaskolan och Storviksskolan varför urvalet av respondenter företrädesvis härrör från dessa.

## 1.5 Definitioner

Definitionerna är hämtade ur SKOLVERKETS ALLMÄNNA RÅD, Arbetet mot diskriminering och kränkande behandling, bilaga 1.

### 1.5.1 Diskriminering

En person är skyddad mot diskriminering utifrån de i diskrimineringslagen angivna *diskrimineringsgrunderna*. De sju *diskrimineringsgrunderna* är

1. kön,
2. könsöverskridanden identitet eller uttryck,
3. etnisk tillhörighet,

4. religion eller annan trosuppfattning,
5. funktionshinder,
6. sexuell läggning och
7. ålder.

*Direkt diskriminering* innebär att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan. För att det ska röra sig om diskriminering ska missgynnandet ha samband med någon av diskrimineringsgrunderna.

### 1.5.2 Likabehandling

*Likabehandling* innebär att alla barn och elever ska behandlas så att de har lika rättigheter och möjligheter oavsett någon av diskrimineringsgrunderna. Det innebär dock inte alltid att alla barn och elever ska behandlas lika.

### 1.5.3 Trakasserier

*Trakasserier* innebär att ett handlande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna.

### 1.5.4 Kränkande behandling

Med *kränkande behandling* menas ett uppträdande som utan att ha samband med någon diskrimineringsgrund kränker ett barns eller en elevs värdighet.

## 2. Granskning

### 2.1 Inledning

Inom BUN:s verksamhetsområde finns ett stort antal skolenheter. Många av dem är anslutna till konceptet *Friends*<sup>1</sup>. Vissa är det inte. Alla skolenheter har *likabehandlingsplaner* som beskriver hur arbetet mot diskriminering och kränkande behandling ska gå till på respektive enhet. Noggrann genomgång av Torvallaskolans och Storvikenskolans likabehandlingsplaner har skett i denna granskning. Under intervjuerna har framkommit ett påtagligt starkt engagemang hos alla grupper när det gäller att skapa en god miljö inom verksamheterna och att förhindra kränkande behandling och diskriminering.

### 2.2 Dokumentationskrav, rutiner och ansvarskedja

#### 2.2.1 BUN/ förvaltningen

BUN skriver angående *Tillägg till delegationsbestämmelser* i protokoll från, 2011-10-26 bl.a. att

---

<sup>1</sup> *Friends* skriver om sig själva på sin hemsida att: *Friends* är en icke-vinstdrivande organisation vars uppdrag är att stoppa mobbning. Vi utbildar och stödjer skolor, förskolor och idrottsföreningar i hela landet. Vår vision är ett samhälle där barn och unga växer upp i trygghet och jämlikhet. (<http://www.friends.se/friends/om-friends>, 2013-05-28.)

Enligt skollagens 6 kap 10 § framgår bl.a. att ”personal som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till förskolechefen eller rektorn” som i sin tur är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Huvudmannen är då ”skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna kring de uppgivna kränkningarna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden”.<sup>2</sup>

Vidare skriver nämnden att

1. Uppgiften att utreda delegeras till förskolechef/ rektor
2. Rutiner för handläggning och informationsöverföring ska följa tjänstemannaförslagets grundprinciper
3. Chef för fritidsgårdar utarbetar likartade rutiner
4. Uppföljning återredovisning av hur verksamheternas rutiner utformats ska ske till nämnden senast mars 2012.

BUN skriver vidare, om grunden i varje enskild förskola/skolas egna rutiner för att utreda och följa upp uppgifter om kränkande behandling (här förkortat, f.a.):

---

<sup>2</sup> BUN, Dnr 808/2010,

1. Varje förskola/skola måste ha en tydligt utarbetad och känd rutin så att vid misstanke om kränkning, görs en anmälan – direkt till förskolechef/ rektor
2. Rutinen skall även innefatta en enkel översikt som visar hur utredningen skall genomföras
3. Förskolechef/rektor rapporterar till huvudmannen; nämnden, att en anmälan om kränkande behandling kommit in och att förskolechef/ rektor skyndsamt har påbörjat en utredning
4. I en avslutande bedömning skall tydligt framgå om några ytterligare åtgärder skall vidtas samt vari dessa består, när och hur uppföljning i ärendet skall ske samt en bedömning om en anmälan eller ej skall göras till andra myndigheter
5. Utredningen leds av förskolechef/rektor
6. Förskolechef/rektor skall informera nämnden om utredningens resultat och rektors beslut.

### 2.2.2 Skolenheterna

Skolenheterna får utforma sina egna rutiner inom de ramar som anges ovan. Det innebär att också blanketter för att anmäla misstanke om kränkande behandling ser olika ut på olika enheter. Både i rutinbeskrivningar och i blanketter för anmälan om misstanke om kränkande behandling varierar begrepp och definitioner mellan enheterna sinsemellan samt i relation till förvaltningen.

Intervjuer och rutinbeskrivningar ger en samstämmig bild av att *misstanke om kränkande behandling* hanteras snabbt och i enlighet med de egna rutinerna fram till det att rektor äger ärendet. Vad som sker sedan är obekant för de flesta respondenter inom grupperna vårdnadshavare, pedagoger och EHT. Rektorerna beskriver i

intervjuerna att de anmäler ärenden, misstanke om kränkande behandling, till nämnden i enlighet med nämndens och lagstiftarens krav. Nämnden får information om dessa ärenden vid varje nämndsmöte tillsammans med övriga elevärenden.

Dokumentation av ärendena förvaras på respektive enhet som också driver *uppföljningsprocesserna* i respektive ärende enligt varje ärendes specifika tidplan.

### Rekommendationer

Vi rekommenderar nämnden att

- ✓ fastställa en enhetlig blankett för anmälan om *misstanke om kränkande behandling* att gälla för alla enheter för att säkerställa att korrekta begrepp används och att för nämnden relevant information finns dokumenterad,
- ✓ tydliggöra processen kring ett kränkingsärende genom exempelvis en processkarta med blanketthänvisningar och
- ✓ fortsätta kommunicera process- och dokumentationskrav till alla berörda aktörer i verksamheterna.

### 2.3 Statistik och ärendehantering

Det finns ingen samlad bild i nämnden av *hur många* ärenden avseende kränkning som skett under året. Det finns inte heller någon överblick över *könsfördelning, vilken sorts kränkningar* som är frekventa och/ eller på *vilka enheter* dessa skett.

Då dokumentationen sker på papper, ute på respektive enhet och i avkodad form i nämndens diarium finns det ingen sökbarhet eller möjlighet att få fram användbar statistik på huvudmannanivå. Det bör påpekas i sammanhanget att det inte är ett lagkrav att föra denna statistik men det skulle kunna finnas viktiga insikter att hämta härur.

I den nya skolagen skärptes kraven avseende processerna kring misstanke om kränkande behandling. Den har också lett till ökade dokumentations- och uppföljningskrav, krav på ökad rättssäkerhet för barn och elever samt deras vårdnadshavare. Mot bakgrund av detta finns det anledning att överväga att införa ett kvalificerat systemstöd för att på ett ändamålsenligt sätt klara denna hantering.

Ett *ärendehanteringssystem* av motsvarande kaliber som elevhälsan eller socialtjänsten har skulle

- klara sekretesskraven,
- säkerställa att det fastställda processflödet följdes i alla ärenden,
- kunna vara sökbart för att ge nämnden relevant statistik och möjliggöra analyser på huvudmannanivå som idag inte är möjliga,
- underlätta för rektorer att följa upp alla ärende enligt ärendenas respektive unika tidplaner,
- innehålla en enhetlig uppsättning blanketter,
- hantera all relevant dokumentation samlat för de tillfällen då ärenden utsätts för rättslig prövning och
- ge nämnden och verksamheterna förutsättningar för en *god intern kontroll* över essentiella processer avseende kränkningar och diskriminering.

## Rekommendationer

Vi rekommenderar nämnden att

- ✓ överväga att införskaffa ett *ärendehanteringssystem* för elevärenden och
- ✓ att inhämta och analysera statistik om kränkings- och diskrimineringsärenden på huvudmannanivå för att kunna utveckla det förebyggande arbetet ytterligare.

## 2.4 Övriga observationer

### 2.4.1 Diskrimineringsgrunderna

Under intervjuerna framkommer att kunskap om innebörden i de sju diskrimineringsgrunderna varierar. Respondenterna beskriver att all personal, oavsett yrkeskategori, fått information om dem men att dessa måste repeteras löpande för att behålla sin aktualitet.

För att kunna agera både förebyggande och i situationer som uppkommer måste all personal ha god kunskap om innebörden i diskrimineringsgrunderna.

#### 2.4.2 Alla miljöer måste hanteras

I en av de granskade likabehandlingsplanerna nämns yrkeskategorin *busschaufför*. Detta är glädjande då det är vanligt förekommande att den del av skoldagen, som inte är schemalagd, men som skolan likväl ansvarar för, till och från skolan, inte sällan hamnar lite i skymundan i kartläggning av kränkingsmiljöer. Det är emellertid inte lätt att hantera dessa, i synnerhet inte skolskjutsmiljön.

Chaufförens primära uppgift är att framföra skolskjutsfordonet trafiksäkert. Om chauffören misstänker *kränkande behandling* måste detta dock hanteras på något sätt. Vid tilltransporten exempelvis genom att informera mötande skolpersonal vid avlämning eller på annat sätt informera skolan. Här är det alltså viktigt att leverantör av skolskjuts har klart för sig att de träffas av skollagens krav och att det finns en överenskommen rutin för hur detta ska hanteras. Det kan vara värt att kommunen berör detta redan i förfrågningsunderlag vid upphandling av skolskjuts.

#### Rekommendationer

Vi rekommendera nämnden att

- ✓ fortsätta arbetet med att hålla kunskapen om diskrimineringsgrunderna levande hos all personal inom skolans verksamheter och
- ✓ ta fram rutiner för hur *misstanke om kränkande behandling* ska hanteras i samband med exempelvis skolskjuts till och från skolan.

#### 2.4.3 Uppföljning/ återrapportering till nämnden avseende BUN:s rutinbeskrivning

*Uppföljning/ återredovisning* av hur verksamheternas rutiner utformats skulle ske till nämnden senast mars 2012 (Se protokollsutdrag i pkt 2.2.1 ovan).

Enligt förvaltningen ska denna *uppföljning/ återredovisning* skett muntligen under nämndssammanträde och inga ytterligare åtgärder sägs ha efterfrågats från nämndens sida.

## 3. Avslutande resonemang

### 3.1 Kommunens arbete mot kränkande behandling och diskriminering

All intervjuad personal vittnar om ett starkt engagemang kring frågorna om att motverka kränkande behandling och diskriminering.

Skolenheterna inom kommunens verksamheter har dokumenterat sitt arbete i både likabehandlingsplaner och andra rutinbeskrivningar och manualer. Likabehandlingsplanerna är väl utvecklade och bedöms utgöra ett gott stöd för arbetet.

Nämnden har fastställt hur *misstanke om kränkning* ska hanteras/ rapporteras i rutinbeskrivning. Nämndens styrning och kontroll över att rutinerna följs och att relevant information kommer nämnden till del försvåras av att enheterna har olika system och blanketter och att det inte finns ett systemstöd för att hantera den stora mängd dokumentation som idag krävs parallellt med hänsyn till både sekretess och rättssäkerhet. Idag finns heller ingen möjlighet att på ett rimligt sätt inhämta och hantera statistik kring kränkings- och diskrimineringsärenden på huvudmannanivå.

### 3.2 Bedömning

Verksamheterna bedöms bedriva ett tillräckligt målinriktat arbete för att *främja* barns och elevers lika rättigheter och möjligheter samt att *förebygga* och *förhindra* trakasserier och kränkande behandling.

Respektive enhets, av de vi granskat, rutiner för anmälningar och övrig incidentrapportering inom nämndens angivna ramar bedöms fungera godtagbart. Enhetliga begrepp och definitioner, enhetliga blanketter samt ett kvalificerat systemstöd/ ärendehanteringssystem skulle öka kvalitén inom respektive enhets handläggning samt underlätta nämndens interna kontroll över arbetet mot kränkande behandling och diskriminering, på huvudmannanivå.

Ansvarskedjan i ett kränkings- eller diskrimineringsärende består i att den person som upptäcker något ska anmäla det till rektor. Rektor ser skyndsamt till att ärendet utreds samt rapporterar ärendet till den ansvariga politiska nämnden.

Statistik över kränkings- och diskrimineringsärenden förs inte av nämnden.

Barn- och utbildningsnämnden bedöms inte fullt ut ha erforderliga rutiner avseende verksamheternas arbete mot diskriminering och kränkande behandling.