

2006-02-27

Dnr 2005:3463

Redovisning av uppdrag till Statens skolverk att förbereda inrättande av barn- och elevombud

Dnr U2005/9677/S

I denna rapport redovisas uppdraget till Statens skolverk att förbereda inrättande av barn- och elevombud givet i särskild ordning enligt regeringsbeslut 2005-12-20.

Sammanfattning

Uppdraget innebär att förbereda inrättandet av ett barn- och elevombud för likabehandling i Skolverket och skall redovisas till utbildnings- och kulturdepartementet senast den 1 mars 2006. I denna Pm redovisas förslag till arbetsfördelning mellan Skolverkets barn- och elevombud för likabehandling och myndigheten i övrigt, liksom hur Skolverkets övriga verksamhet berörs av den nya lagen.

Barn- och elevombudet för likabehandling skall vara tydligt avskilt från övrig verksamhet i Skolverket och ha ett särskilt kansli. Samtidigt kommer ett nära samarbete med övriga verksamheter att krävas, i synnerhet med enheten för tillsyn. Skolverket föreslår att barn- och elevombudet och enheten för tillsyn inledningsvis har gemensamma genomgångar av inkommande anmälningar, oavsett om dessa är adresserade till Skolverkets barn- och elevombud eller till Skolverket. Till anmälaren skickas en bekräftelse på att anmälan tagits emot och hur beredningen kommer att gå till. Om anmälan ställts direkt till barn- och elevombudet, föreslår Skolverket att ombudet svarar för att en bekräftelse skickas. Slutligt ställningstagande till var ett ärende hör hemma kan enligt Skolverkets erfarenhet vanligen inte avgöras förrän inledande kontakter tagits med berörd huvudman. Därefter bör en föredragning för barn- och elevombudet göras, som tar ställning till om denne vill fortsätta utredningen eller om den skall fortsätta att bedrivas på enheten för tillsyn.

Kritik kommer framöver att kunna utdelas dels på grundval av den nya lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling, dels utifrån skollagen. Kritik utifrån skollagen utdelas ofta inom flera områden. Det kan exempelvis gälla brister såväl när det gäller att förhindra kränkande behandling som brister i elevs tillgång till utbildning. I ärenden där kritik utifrån båda lagstiftningar är motiverad,

behöver samråd ske och kritiken om möjligt utdelas i ett sammanhang. Hur detta ska lösas i praktiken för att fungera på bästa sätt måste barn- och elevombudet och tillsynsenheten utarbeta gemensamma riktlinjer för.

Vid en skadeståndsprocess väcks särskild talan vid allmän domstol och den processen kommer att behandlas separat från tillsynsbesluten.

Med dagens praxis görs en uppföljning av alla ärenden där huvudmannen kritiserar. Uppföljningen görs efter tre månader och Skolverket kontrollerar då att huvudmannen vidtagit åtgärder, dels för att tillgodose den enskilda elevens rätt till en trygg skolsituation, dels vidtagit generella åtgärder för att motverka kränkande behandling i verksamheten. Skolverkets erfarenheter av denna praxis är goda och denna bör tillämpas fortsatt som hitintills. Barn- och elevombudet kommer att hållas informerat om resultaten av den kontinuerliga uppföljningen.

I och med att Skolverkets instruktion ändras kommer verkets arbetsordning att justeras utifrån denna förändring. I anslutning till arbetsordningen kommer även skriftliga riktlinjer för handläggningen att upprättas. Skolverkets allmänna råd mot kränkande behandling kommer att revideras med anledning av den nya lagstiftningen och Skolverkets utbildningsinspektion kommer i fortsättningen att granska huvudmännens likabehandlingsplaner. Sammantaget berörs Skolverkets arbete på flera områden och samtliga medarbetare kommer inom kort att informeras om den nya lagen och de krav den ställer på huvudmännen.

Utgångspunkter

Riksdagen har nyligen fattat beslut om lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever. Den nya lagens ändamål är att främja barns och elevers rättigheter samt att motverka diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder i de verksamheter som regleras av skollagen (1985:1100). Därutöver avses lagen förhindra och förebygga annan kränkande behandling som inte direkt kan hänföras till dessa diskrimineringsgrunder. Lagen träder i kraft 1 april 2006.¹

Huvudmännen åläggs i den nya lagen att bedriva ett målinriktat arbete för att främja dessa ändamål. Det innebär bland annat att upprätta en likabehandlingsplan, att utreda påtalade trakasserier och annan kränkande behandling liksom att vidta åt-

¹ Jfr Propositionen (2005/06:38) *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*, bet. 2005/06,UbU 4, rskr. 2005/06:149.

gärder för att förebygga sådana handlingar. Om detta åsidosätts kan huvudmannen åläggas att betala skadestånd. Vidare är huvudmannen skyldig att utreda när någon i verksamheten får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig utsatt för trakasserier och annan kränkande behandling.

Förutom Skolverket, skall Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Handikappombudsmannen inom sina respektive ansvarsområden se till att lagen följs. Inom Skolverket skall det finnas ett barn- och elevombud för likabehandling som skall ha i uppgift att tillvarata barnens och elevernas rätt i frågor som inte faller på ombudsmännen.

Av propositionen och utskottsbetänkandet framgår vidare att barn- och elevombudet skall vara tydligt avskilt från övrig verksamhet i Skolverket och att de tillsynsuppgifter som Skolverket har i dag inte påverkas av den nu aktuella regleringen. Till ombudet skall knytas ett särskilt kansli. Kostnaderna för ombudet skall täckas genom en omDispositionering inom utgiftsområde 16. Enligt muntlig uppgift från departementet beräknas detta till cirka 3 miljoner kronor, inklusive ökande kostnader för domstolsväsendet. En fysisk åtskillnad planeras genom att ombudet placeras i annan lokal än Skolverkets huvudkontor.² Anställandet av medarbetare i kansliet bör anstå tills ombudet är på plats.

Ändringar i Skolverkets instruktion bereds inom regeringskansliet med anledning av inrättandet av ett barn- och elevombud för likabehandling. Det är viktigt att fördelningen av ansvars- och beslutsbefogenheter mellan generaldirektören och barn- och elevombudet är tydliga. Detta förutsätter en precisering i arbetsordningen. Arbetsordningen kommer därför att revideras.

Barn- och elevombudets uppgifter

Skolverkets barn- och elevombud för likabehandling skall ha *tillsyn* över den nya lagens efterlevnad så att enskilda barns och elevers rätt kan tas till vara samt *ge information* om lagen och *ge råd beträffande lagens tillämpning*. Den enskilde elevens rätt skall tas tillvara genom barn- och elevombudet, som ska *hjälpa barnet eller eleven tillrätta* när ombudet självt inte är behörigt att handlägga ärendet. Skolverket skall via barn- och elevombudet kunna *föra talan för ett barn eller en elev om skadestånd*. Uppgifterna handlar såväl om utåtriktade, generella aktiviteter gentemot huvudmännen som om juridiskt stöd till enskilda. Inledningsvis torde barn- och elevombudet behöva mycket tid för att informera om den nya lagen och sina uppgifter samt finna

² En lokal på Fleminggatan 20 är anskaffad.

former för samarbete med övriga ombudsmän. Kompetens för barn- och elevombudets olika uppgifter måste finnas inom kansliet.

Funktionen att driva skadeståndsprocesser är ny för Skolverket och skiljer sig från den tillsyn som hitintills utövats. Inom ramen för den senare har Skolverket som tillsynsmyndighet förhållit sig neutral gentemot såväl eleven som huvudmannen, medan barn- och elevombudets uppdrag istället innebär att bistå och företräda eleven. En viktig uppgift blir också att samråda, fördela ärenden och ha kontakter med övriga ombudsmän.

Skolverkets tillsyn

Skolverkets tillsyn av skolförfattningarnas efterlevnad bedrivs idag på olika sätt, både som inspektion och utifrån anmälningar och andra uppgifter om missförhållanden. Avdelningen för inspektion svarar för den regelbundet återkommande inspektionen av samtliga kommunala och fristående skolor, liksom av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. De två sistnämnda verksamheterna inspekteras med inriktning på huvudmannens förmåga att ta ansvar för dessa verksamheter och deras utveckling. Inspektion av fristående skolor görs såväl inom ramen för inspektionen av respektive kommun som genom tillsyn av nystartade skolor och utifrån indikationer om missförhållanden. Inom ramen för de generella inspektionerna bedöms verksamheterna med hjälp av frågeområden som omfattar verksamheternas förutsättningar, process och resultat. Bland annat bedöms barnens, elevernas och vuxenstuderandes normer och värden i relation till läroplanernas övergripande mål.

Antalet anmälningsärenden är totalt cirka 1000 per år. Det finns en tendens till ökning av antalet ärenden som rör kränkande behandling, från nära trehundra år 2002 till nära fyrahundra år 2005. Av tabellen nedan framgår också att andelen ärenden som tilldelats kritik ökat från 16 procent år 2002 till 26 procent år 2005. En närliggande förklaring till det kan vara att problemen faktiskt ökat. Men det ökande antalet ärenden kan också hänga samman med att området uppmärksammas mer, både massmedialt och - paradoxalt - också i skolornas värdegrundsarbete. En hypotes är att om allt fler uppfattar att elever inte ska behöva utsättas för kränkningar och mobbning kommer fler att anmäla. Många av de ärenden som rör kränkande behandling, innehåller emellertid även uppgifter om andra missförhållanden. Dit hör tillgång till utbildning, rätten till särskilt stöd, avsaknad av åtgärdsprogram etc. Det är därför vanligt att utredningen omfattar flera områden.

Tabell över anmälningar av enskilda tillsynsärenden åren 2002—2005, totalt och ärenden som rör kränkningar

År	2002	2003	2004	2005
Antal ärenden totalt	1136	939	901	936
Antal fullständiga Utredningar totalt	346	322	291	288
Antal ärenden som tilldelats kritik Totalt	254	220	206	208
Antal ärenden med sökordet kränkande behandling	296	238	296	371
Antal fullständiga utredningar Av kränkande behandling	95	108	106	138
Antal som tilldelats kritik för kränkande behandling	47	80	70	95
Ärenden som tilldelas kritik i förhållande till antal ärenden med sökordet kränkande behandling	16 %	34%	24%	26%

Handläggningstiden för ett tillsynsärende är i dag i genomsnitt fem månader. Målet är att successivt minska handläggningstiden. För år 2006 är målsättningen att den ska minska med 10 procent. I Ekonomistyrningsverkets (ESV) granskning av Skolverkets tillsynsarbete konstateras bl.a. att Skolverkets bemötande uppfattas som korrekt. Kommuner och rektorer önskar sig dock mer av personlig kontakt, främst i form av rådgivning och stöd.

Bedömningarna av ärenden som rör kränkande behandling utgår idag från 1 kap. 2 § skollagen, läroplanerna samt *Skolverkets allmänna råd och kommentarer För arbetet med att motverka alla former av kränkande behandling* (SKOLFS 2004:19). Där beskrivs målen för skolans värdegrund och vidare skolans skyldighet att aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Rektor har skyldighet att upprätta handlingsplaner för att förhindra kränkande behandling. Granskningen avser frågan om skolans åtgärder i ett visst fall kan godtas när det gäller arbetet med att förebygga, identifiera och åtgärda kränkande behandling. Om åtgärderna inte är godtagbara riktas kritik för brister i handläggningen och då alltid gentemot huvudmannen. I dagsläget är det ingen uppgift för Skolverkets tillsyn att utreda om det finns grund för en skadeståndstalan.

Konsekvenser för Skolverkets övriga arbete

Den nya lagen innebär att ett direkt förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling införs. På huvudmännen ställs krav att utarbeta likabehandlingsplaner och att verkställa dessa, liksom på att huvudmannen skall utreda påstådda trakasserier och annan kränkande behandling av ett barn eller en elev. Den nya lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling liksom tillkomsten av barn- och elevombudet innebär ett förstärkt skydd för barn och elever och en ny möjlighet att få skadestånd om lagen åsidosatts.

Skolverkets samtliga medarbetare behöver inledningsvis orienteras om den nya lagen, dess intentioner och nya krav på huvudmännen och på barns och elevers möjligheter att få skadestånd vid allvarliga kränkningar. De behöver också få kännedom om de övriga ombudsmännens arbete utifrån deras olika diskrimineringsgrunder. Det gäller inte minst medarbetarna på enheten för medborgarservice, som svarar för Skolverkets direkta kontakter med allmänheten.

Vidare kommer Skolverkets allmänna råd om kränkande behandling (SKOLFS:2004 19) att omarbetas, för att anpassas till den nya lagen. Vilka krav som ska ställas på likabehandlingsplanerna liksom i de allmänna råden bör utarbetas efter samverkan mellan Skolverkets berörda avdelningar och barn- och elevombudet. Barn- och elevombudet ansvarar i denna del för kontakten med övriga ombudsmän.

Samarbetet mellan Skolverkets barn- och elevombud, inspektion och tillsyn

Den nya lagen om förbud mot diskriminering m.m. innebär att Skolverket såväl i form av ombudet som inom ramen för sin tillsyn respektive inspektion kommer att arbeta med att se till att huvudmännen lever upp till lagens krav.

Inspektion

Inom inspektionen granskas årligen runt 1 000 skolor. Skolornas arbete med likabehandlingsplaner kommer att omfattas av inspektionens granskning. Det är därför angeläget att barn- och elevombudet och inspektionen gemensamt arbetar fram rutiner för hur, när och på vilket sätt samarbetet ska utformas.

Fördelning och handläggning och av anmälningar

Utgångspunkterna för följande förslag är att finna en ordning som är effektiv och samtidigt ger goda möjligheter till samarbete. Dubbelarbete bör undvikas och korta handläggningstider eftersträvas. Mot bakgrund av barn- och elevombudets begränsade resurser är det angeläget att finna en ordning där dessa kan tillvaratas optimalt för de ändamål som lagen åsyftar. Skriftliga riktlinjer för handläggningen kommer att arbetas fram tillsammans med barn- och elevombudet.

Många enskilda ärenden kommer sannolikt att både handla om att bedöma om skollagen följts och om huvudmannen lever upp till den nya lagens krav. Ett nära samarbete mellan ombudet och enheten för tillsyn kommer att vara en förutsättning för en smidig och effektiv handläggning. Skolverket anser att ärenden så långt möjligt bör hållas samman, även om båda lagstiftningarna aktualiseras i samma ärende d v s antingen hos barn- och elevombudet eller inom ramen för Skolverkets tillsyn. Samtidigt ska tydlighet eftersträvas i arbetsfördelningen. Samarbetet och arbetsfördelningen aktualiseras därför i alla faser; fördelning av inkommande ärenden, processen fram till och med besluten liksom i uppföljning och utåtriktad verksamhet. Skolverkets uppfattning är att rutinerna behöver få växa fram efter hand som erfarenheter dras. Nedanstående förslag bör utvärderas efter en tid av exempelvis 6 månader.

Inledningsvis bör ordningen vara att barn- och elevombudet och enheten för tillsyn har regelbundna gemensamma genomgångar av de anmälningar som inkommit. Om någon av de diskrimineringsgrunder som faller under någon av de övriga ombudsmännen är aktuell ansvarar barn- och elevombudet för att anmälan snarast överförs till rätt myndighet.

Anmälaren i ett ärende om annan kränkande behandling får, i enlighet med de rutiner som gäller i dag, en bekräftelse på att anmälan tagits emot och hur beredningen kommer att gå till. Har anmälan ställts direkt till barn- och elevombudet, kan ordningen tänkas vara den att denne i ett brev till anmälaren bekräftar att anmälan inkommit och informerar om att han eller hon låtit enheten för tillsyn göra en inledande utredning och att barn- och elevombudet därefter kommer att ta ställning till uppgifterna.

Efter inledande kontakter med berörd huvudman görs en föredragning för barn- och elevombudet som tar ställning till om denne vill fortsätta utredningen eller om utredningen skall fortsätta att bedrivas på enheten för tillsyn. I allmänhet torde det vara bland de utredningar som leder till kritik som barn- och elevombudet väljer ut de ärenden som han eller hon kan driva vidare i en skadeståndsprocess. Barn – och elevombudets knappa personella resurser kan därmed utnyttjas för dess huvudsak-

liga uppgifter, att ta tillvara barns och elevers rättigheter och föra skadeståndstalan. Det är i dagsläget svårt att ta ställning till alla praktiska detaljer i samrådsförfarandet. Skolverket förutsätter att de berörda inom respektive verksamhet kommer att utarbeta fungerande former för det vidare samarbetet, utifrån de erfarenheter som dras efter hand.

Kritik kommer framöver att kunna utdelas dels på grundval av den nya lagen om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling, dels utifrån skollagen. Som tidigare framhållits, utdelas kritik utifrån skollagen ofta inom flera områden. Det kan exempelvis gälla brister såväl när det gäller att förhindra kränkande behandling som brister i elevs tillgång till utbildning. I ärenden där kritik utifrån båda lagstiftningar är motiverad, behöver samråd ske och kritiken om möjligt utdelas i ett sammanhang. Hur detta ska lösas i praktiken för att fungera på bästa sätt måste barn- och elevombudet och tillsynsenheten utarbeta gemensamma rutiner för.

Vid en skadeståndsprocess väcks särskild talan vid allmän domstol och den processen kommer att behandlas separat från tillsynsbesluten.

Med dagens praxis görs en uppföljning av alla ärenden där huvudmannen kritiseras. Uppföljningen görs efter tre månader och Skolverket kontrollerar då att huvudmannen vidtagit åtgärder, dels för att tillgodose den enskilda elevens rätt till en trygg skolsituation, dels vidtagit generella åtgärder för att motverka kränkande behandling i verksamheten. Skolverkets erfarenheter av denna praxis är goda och denna bör tillämpas fortsatt som hitintills. Barn- och elevombudet kommer att hållas informerat om resultaten av den kontinuerliga uppföljningen.