

Utbildningsnämnden

Kommunstyrelsen för kännedom

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Antalet anmälningar till huvudman om kränkande behandling har under det senaste året ökat kraftigt från 964 till 1426. En förklaring till ökningen av antalet anmälningar, kan vara ökad kunskap om skyldighet att anmäla genom uppdaterade rutiner och att skolorna har organiserat och systematiserat sitt arbete utifrån förvaltningens rutiner.

I Uppsala kommun finns en av nämnden fastställd *Rutin för anmälan av kränkande behandling vid kommunal verksamhet*. Rutinen gäller för alla skolformer, från förskola till och med gymnasieskola. Anmälan till huvudmannen görs genom registrering i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem, DokÅ, via registrator. Ansvariga för anmälan och utredning görs som handläggare i ärendet. All dokumentation i ärendet läggs in i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem." Huvudmannen har i en uppföljning av processen "anmälan kränkande behandling" konstaterat att det skiljer i kvalitet mellan utredningarna och att det är svårt att följa upp ärenden i diariet.

På enheterna görs kontinuerliga uppföljningar av antalet kränkingsanmälningar och typer av kränkningar. Oavsett om rektor själv ansvarar för utredningen efter anmälan eller inte hålls rektor informerad. Ärendena följs upp i elevhälsoteam, antimobbningsteam eller på annat sätt.

I rutinen framgår hur anmälningar av kränkande behandling följs upp och redovisas för nämnden. "Enheten för uppföljning och analys ansvarar för att en sammanställning och redovisning görs till utbildningsnämnden 2 ggr/år i samband med bokslut och delårsbokslut men också då nämnden så begär. En kortare sammanställning över anmälan om kränkande behandling redovisas månadsvis i samband med nämndens sammanträde."

I intervjuerna framgår att det finns likabehandlingsplaner som årligen revideras efter uppföljning av föregående års insatser. De flesta av respondenterna tycker att planen idag spelar en viktig roll i likabehandlingsarbetet och är känd och används. Huruvida eleverna tar en aktiv del i utarbetandet av planen är inte alla respondenterna så säkra på. Vårdnadshavarna får information vid till exempel föräldramöten och forum för samråd med vårdnadshavare där sådant finns. Planen finns även på skolornas hemsidor.

Hur skolorna ska arbeta främjande och förebyggande är en fråga för rektor att avgöra. Skolor arbetar därför på olika sätt. Rektorer har ur timplanen tagit tid till förstärkt mentorstid eller tid för arbete med värdegrundsfrågor.

Vi har i vår granskning funnit brister. Vi bedömer dock att utbildningsnämnden i huvudsak säkerställer att arbetet i verksamheten bedrivs enligt gällande lagstiftning för att motverka diskriminering och kränkande behandling av barn och elever.

En rektor menar att lagen inte ger rektor något mandat att vidta kraftfullare åtgärder och att samverkan med socialförvaltningen borde fungera mycket bättre.

Vi rekommenderar utbildningsnämnden att

- försäkra sig om att all personal inom skolan ”har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet” och att de ”fullgör de skyldigheter” som åvilar dem enligt lagens 6 kapitel om åtgärder mot kränkande behandling (2 kap. 34 § 2 st. och 6 kap. 5 § SkoL)
- följa upp att de utredningar efter anmälningar om kränkande behandling som nämnden i rutin har ålagt rektor att göra utförs med den kvalitet som krävs för en rättssäker bedömning (6 kap. 10 § SkoL)
- i uppföljningen av anmälningar av kränkande behandling, trakasserier och diskriminering utveckla analysen och fokusera på risker som nämnden bör ha kännedom om för att kunna besluta om åtgärder (4 kap. 7 § SkoL)
- tillse att samarbetet med socialförvaltningen fungerar bra
- lägga till området kränkande behandling och diskriminering i riskregistret och internkontrollplanen med lämpliga kontroller av att lag och fastställda rutiner efterlevs

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2018-08-31 till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se.

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen



Erica Närlinge, ordförande



Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-03-22

Antal sidor 16



Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Metod	4
3	Om kränkande behandling och diskriminering	4
4	Resultat av granskningen	6
4.1	Skolinspektionens enkätresultat avseende kränkande behandling	6
4.1.1	Antalet anmälningar till huvudman	8
4.2	Huvudmannens arbete mot kränkande behandling och trakasserier	10
4.2.1	Organisation	10
4.2.2	Rutiner	10
4.2.3	Stickprovvisuppföljning av rapporterade fall	11
4.2.4	Uppföljning	12
4.3	Personalens kunskap om lagarnas innebörd	13
4.4	Främjande och förebyggande arbete	13
4.5	Åtgärder	14
5	Slutsats och rekommendationer	15

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Antalet anmälningar till huvudman om kränkande behandling har under det senaste året ökat kraftigt från 964 till 1426. En förklaring till ökningen av antalet anmälningar, kan vara ökad kunskap om skyldighet att anmäla genom uppdaterade rutiner och att skolorna har organiserat och systematiserat sitt arbete utifrån förvaltningens rutiner.

I Uppsala kommun finns en av nämnden fastställd *Rutin för anmälan av kränkande behandling vid kommunal verksamhet*.¹ Rutinen gäller för alla skolformer, från förskola till och med gymnasieskola. Anmälan till huvudmannen görs genom registrering i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem, DokÄ, via registrator. Ansvariga för anmälan och utredning görs som handläggare i ärendet. All dokumentation i ärendet läggs in i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem.” Huvudmannen har i en uppföljning av processen ”anmälan kränkande behandling” konstaterat att det skiljer i kvalitet mellan utredningarna och att det är svårt att följa upp ärenden i diariet. Kommunen kommer att gå över till ett nytt ärendehanteringssystem.

På enheterna görs kontinuerliga uppföljningar av antalet kränkingsanmälningar och typer av kränkningar. Oavsett om rektor själv ansvarar för utredningen efter anmälan eller inte hålls rektor informerad. Ärendena följs upp i elevhälsoteam, antimobbningsteam eller på annat sätt. Utifrån vad som framkommer kan åtgärder även behöva sättas in på grupp- och organisationsnivå, enligt intervjuade rektorer.

I rutinen framgår hur anmälningar av kränkande behandling följs upp och redovisas för nämnden. ”Enheten för uppföljning och analys ansvarar för att en sammanställning och redovisning görs till utbildningsnämnden 2 ggr/år i samband med bokslut och delårsbokslut men också då nämnden så begär. En kortare sammanställning över anmälan om kränkande behandling redovisas månadsvis i samband med nämndens sammanträde.”

I intervjuer framkommer att personal som arbetar med skolmat och lokalvård inte tillhör utbildningsnämndens organisation. Rektorerna anser det inte säkerställt att måltids- och lokalvårdspersonal har kännedom om skollagens krav på de som personal eller att de agerar i enlighet med lagen.

I intervjuerna framgår att det finns likabehandlingsplaner som årligen revideras efter uppföljning av föregående års insatser. De flesta av respondenterna tycker att planen idag spelar en viktig roll i likabehandlingsarbetet och är känd och används. Huruvida eleverna tar en aktiv del i utarbetandet av planen är inte alla respondenterna så säkra på. Vårdnadshavarna får information vid till exempel föräldramöten och forum för samråd med vårdnadshavare där sådant finns. Planen finns även på skolornas hemsidor.

¹¹ UBN 2015-2367

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

Hur skolorna ska arbeta främjande och förebyggande är en fråga för rektor att avgöra. Skolor arbetar därför på olika sätt. Några arbetar utifrån externa modeller, ett exempel är KiVa, en modell som är forskningsbaserad och följs upp av Åbo akademi. På andra enheter har man anti-mobbningsteam med representanter för elevhälsa och arbetslag som också fungerar som stöd för övriga personal i arbetet ur ett främjande och förebyggande perspektiv, men även åtgärdande. Rektorerna har ur timplanen tagit tid till förstärkt mentorstid eller tid för arbete med värdegrundsfrågor.

I de fall man i utredning kommit fram till att det har skett en kränkning genomförs uppföljande samtal med elev och vårdnadshavare. I vissa fall kan mentor få stöd i detta arbete av personal i likabehandlingsgrupp eller liknande. I allvarigare fall kan det handla om temporärt byte av klass eller avstängning, vilket sker, enligt intervjuade rektorer.

Vi har i vår granskning funnit brister som specificeras i punktform nedan. Vi bedömer dock att utbildningsnämnden i huvudsak säkerställer att arbetet i verksamheten bedrivs enligt gällande lagstiftning för att motverka diskriminering och kränkande behandling av barn och elever.

Vi bedömer att utbildningsnämnden

- ska försäkra sig om att all personal inom skolan "har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet" och att de "fullgör de skyldigheter" som åvilar dem enligt lagens 6 kapitel om åtgärder mot kränkande behandling. (2 kap. 34 § 2 st. och 6 kap. 5 § SkoL)
- bör följa upp att de utredningar efter anmälningar om kränkande behandling som nämnden i rutin har ålagt rektor att göra utförs med den kvalitet som krävs för en rättssäker bedömning. (6 kap. 10 § SkoL)
- i uppföljningen av anmälningar av kränkande behandling, trakasserier och diskriminering bör utveckla analysen och fokusera på risker som nämnden bör ha kännedom om för att kunna besluta om åtgärder. (4 kap. 7 § SkoL)

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i skolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Skollag och diskrimineringslag ställer höga krav på att skolhuvudmannen motverkar kränkande behandling och diskriminering både vad planering, aktiva åtgärder och uppföljning beträffar.

Uppsala kommuns revisorer konstaterar utifrån sin riskbedömning att det är angeläget att följa upp arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i skolan för att säkerställa att alla elever tillförsäkras en skolmiljö präglad av trygghet och studiero utan kränkande behandling och diskriminering.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om huvudmannen för utbildningen tar det övergripande ansvaret så att arbetet i verksamheten bedrivs enligt gällande lagstiftning för att motverka kränkande behandling av barn och elever.

Vi kommer därför att granska

- hur huvudmannen organiserar sitt arbete och fullföljer sitt uppdrag mot kränkande behandling och diskriminering.
- vilket arbete som sker för att personalen ska känna till, uppdateras på och fullgöra de skyldigheter som lagen föreskriver. Med personalen avses i lagen inte bara lärare utan alla anställda inom verksamheten såsom servicepersonal, skolassistenter med flera.
- vilket främjande och förebyggande arbete sker mot kränkande behandling och diskriminering, och
- vilka åtgärder som vidtas när kränkningar rapporteras.

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar grundskolan.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (1991:900) 6 kap. 7 §,
- skollagen (2010:800) 6 kap.,

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan
KPMG AB
2018-03-22

- diskrimineringslagen (2008:567), 1:1, 2:5-7, 3:1-3, 16, 18-20, och
- tillämpbara kommunala rutiner och riktlinjer.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser Utbildningsnämnden.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom

- dokumentstudier av relevanta dokument,
- intervjuer med utbildningsnämndens ordförande och förste vice ordförande, utbildningsdirektör, enhetschef för uppföljning och analys, urval av skolledare, lärare och personal inom elevhälsan, det vill säga kuratorer, psykologer, skolsköterskor, speciallärare och specialpedagoger.
- analys av statistik rörande rapportering av kränkande behandling och diskriminering samt stickprovsvis uppföljning av rapporterade fall och vidtagna åtgärder.

Rapporten är faktagranskad av utbildningsdirektör och chef enheten för uppföljning och analys.

3 Om kränkande behandling och diskriminering

Skollagens 6 kapitel reglerar "Åtgärder mot kränkande behandling" inom utbildning. Kränkande behandling definieras i skollagen 6 kap. 3 § som "ett uppträdande som utan att vara diskriminering... kränker ett barns eller elevs värdighet". Vad som gäller diskriminering regleras i diskrimineringslagen. "Den som bedriver verksamhet som avses i skollagen... eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) får inte diskriminera något barn eller någon elev". (2 kap. 5 § diskrimineringslagen).

Diskrimineringsgrunderna, enligt diskrimineringslagens 1 kap. 5 § är: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Sedan den 1 januari 2015 har begreppet funktionsnedsättning ersatt funktionshinder i hela lagen.

Även begreppet diskriminering definieras under fem punkter: direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. (1 kap. 4 § diskrimineringslagen)

I Skolverkets allmänna råd "Arbetet mot diskriminering och kränkande behandling" förutsätts att den som diskriminerar har någon form av makt, det vill säga en skolledare eller lärare kan diskriminera, men inte en kamrat. Att utsätta någon eller några för

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

trakasserier kan däremot även en elev göra. Detta benämns i dagligt tal för mobbning, men begreppet används inte i lagtexterna. (SKOLFS 2012:10)²

Enligt skollagens 2 kap. 34 § 2 st. ska huvudmannen tillse att "personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet". När det gäller åtgärder mot kränkande behandling påtalas ytterligare "att personalen fullgör de skyldigheter som anges i detta kapitel, när den handlar i tjänsten eller inom ramen för uppdraget". (6 kap. 5 § Skoll)

Skollagen ställer krav på att huvudmannen ska:

- bedriva ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling,
- tillse att "åtgärder genomförs för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling",
- tillse att det årligen upprättas en plan mot kränkande behandling (6 kap. 6-8 §§ Skoll),
- "skyndsamt utreda omständigheterna kring ... uppgivna kränkningar" och
- vidta åtgärder som krävs "för att förhindra kränkande behandling i framtiden". (6 kap. 10 § Skoll)

Även diskrimineringslagen ställer krav på ett aktivt arbete från huvudmannens (utbildningsanordnarens) sida. Huvudmannen och anställda och uppdragstagare i verksamheten "får inte diskriminera något barn eller någon elev". (2 kap. 5 § DiskrL) Om huvudmannen får kännedom om att ett barn eller elev i samband med verksamheten anser sig ha blivit utsatt för trakasserier ska omständigheterna utredas och åtgärder vidtas för att förhindra trakasserier i framtiden. (2 kap. 7 § DiskrL)

Huvudmannen ska vidare:

- "bedriva ett arbete med aktiva åtgärder".
 - Aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. (3 kap. 1 § DiskrL)
 - Arbetet med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att
 - 1. undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
 - 2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,

² Texten kan gälla som stöd, även om det allmänna rådet har upphört att gälla i samband med förändringar i diskrimineringslagen.

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

- 3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
- 4. följa upp och utvärdera arbetet enligt 1-3. (3 kap. 2 § DiskrL).
 - Arbetet med aktiva åtgärder ska genomföras fortlöpande. Åtgärder ska tidsplaneras och genomföras så snart som möjligt. (3 kap. 3 § DiskrL)
- ”ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier och sexuella trakasserier”. (3 kap. 18 § DiskrL)
- ”samverka med dem som deltar i” utbildningen. (3 kap. 19 § DiskrL)
- ”varje år skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder enligt 16 och 18 §§.” (3 kap. 20 § DiskrL)
 - Dokumentationen ska innehålla
 - 1. en redogörelse för alla delar av arbetet som det beskrivs i 2 och 3 §§,
 - 2. en redogörelse för de åtgärder som vidtas och planeras enligt 18 §, och
 - 3. en redogörelse för hur samverkansskyldigheten enligt 19 § fullgörs.

Sedan den 1 januari 2017 ställs inte längre krav på upprättande av likabehandlingsplan utan i stället stipuleras i 3 kap. 20 § diskrimineringslagen om årlig dokumentation av aktiva åtgärder.

I arbetet mot kränkande behandling och trakasserier är det viktigt att barnens och elevernas synpunkter och tankar tas till vara. Detta fastslås i allmänhet i skollagen (4 kap. 9 §) och i läroplanen för grundskolan. I ”förordning om barns och elevers deltagande i arbetet med planer mot diskriminering och kränkande behandling” tydliggörs att planerna ska upprättas och följas upp under medverkan av eleverna. (SFS 2006:1083)

4 Resultat av granskningen

4.1 Skolinspektionens enkätresultat avseende kränkande behandling

I Skolinspektionens regelbundna tillsyn av grundskolan i Uppsala kommun riktades ingen kritik mot huvudmannen inom området kränkande behandling.³

Inför Skolinspektionens tillsyn genomförs enkätundersökningar med elever i årskurs 5 och 9 i grundskolan samt årskurs 2 i gymnasiet, alla vårdnadshavare och all pedagogisk personal. Under hösten 2016 genomfördes undersökningar i de kommuner

³ Dnr 43-2016:10987, 2017-06-30, Skolinspektionen

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

som skulle ha tillsyn våren 2017. För denna granskning är elevernas syn på inspektionens frågor om kränkningar intressant.

Min skola arbetar aktivt med att förhindra kränkande behandling.	stämmer helt och hållet	stämmer ganska bra	stämmer ganska dåligt	stämmer inte alls	vet ej	medelvärde ⁴ Uppsala/ enkätomg.
årskurs 5, 1754/1871	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.
årskurs 9, 1281/1503	32 %	39 %	12 %	5 %	12 %	7,0 / 6,6

(Skolinspektionen, elevenkät hösten 2016)

Frågan, om skolan arbetar aktivt, ställs inte till eleverna i årskurs fem därav inga uppgifter. Av uppgifterna ovan kan vi se att eleverna i Uppsala kommuns grundskolor ger ett mer positivt svar än genomsnittet i enkätomgången.

De vuxna på skolan reagerar om de får reda på att någon har varit elak mot någon elev/att en elev blivit kränkt.	stämmer helt och hållet	stämmer ganska bra	stämmer ganska dåligt	stämmer inte alls	vet ej	medelvärde ⁵ Uppsala/ enkätomg.
årskurs 5, 1754/1871	58 %	30 %	6 %	2 %	5 %	8,3 / 8,1
årskurs 9, 1281/1503	36 %	35 %	11 %	7 %	10 %	7,1 / 6,8

(Skolinspektionen, elevenkät hösten 2016)

Även på frågan om de vuxna reagerar vid kännedom om kränkningar ger Uppsalaeleverna en mer positiv bild än enkätomgångens snitt. Vi ser dock en markant skillnad mellan elevernas i mellanstadiet svar och elevernas i högstadiet. Närmare var femte elev i årskurs nio tycker inte att påståendet, att de vuxna reagerar när de får kännedom om en kränkning, stämmer. Några lärare menar att lärarna står närmare eleverna i yngre åldrar. På högstadiet är inte personalen lika närvarande på icke-lektionstid. Kränkningarna blir nog allvarigare under högstadiet, menar de. Ett par högstadielärare menar att insatser görs, men att det inte är tydligt för alla vilka åtgärder som vidtas.

⁴ Medelvärdet visar i hur hög grad som respondenterna instämmer i påståendet. Det högsta värdet är 10 och det lägsta 0. Den första siffran anger medelvärdet i Uppsala kommuns grundskolor och den andra siffran medelvärdet för alla elevernas svar i enkätomgången från hösten 2016, då totalt 63 108 elever besvarade enkäten

⁵ Medelvärdet visar i hur hög grad som respondenterna instämmer i påståendet. Det högsta värdet är 10 och det lägsta 0.

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

Jag vet vem på skolan jag kan prata med om någon har varit elak mot en elev.	stämmer helt och hållet	stämmer ganska bra	stämmer ganska dåligt	stämmer inte alls	vet ej	medelvärde ⁶ Uppsala/ enkätomg.
årskurs 5, 1754/1871	66 %	22 %	3 %	3 %	5 %	8,6 / 8,5
årskurs 9, 1281/1503	42 %	35 %	10 %	6 %	7 %	7,4 / 7,2

(Skolinspektionen, elevenkät hösten 2016)

Uppsalaeleverna vet också i högre grad än snittet i enkätomgången till vem de kan vända sig om någon har varit elak mot en elev, men liksom på frågorna ovan är svaren mindre positiva i årskurs nio än i årskurs fem, vilket av respondenterna bland annat förklaras med att i årskurs fem har du bara en lärare och att det blir en naturlig kontakt. På högstadiet finns det fler lärare och kanske två mentorer. En annan menar att frågan kan feltolkas, som att det finns en särskild person som de ska vända sig till, vilket det ju inte är.

Frågor om hur skolorna arbetar för att förhindra kränkningar riktas också till vårdnadshavare. Omkring 85 procent av vårdnadshavarna instämmer i de positiva påståendena att de vet vem de kan vända sig till om en elev blivit kränkt, att det är tydligt att kränkande behandling inte accepteras i deras barns skola och att de upplever att deras barns skola arbetar aktivt med att förhindra kränkande behandling.⁷ Under tio procent tycker inte att det tydligt framgår att kränkande behandling på barnens skola inte accepteras och upplever inte att skolan arbetar aktivt mot kränkande behandling. Svaren ligger i paritet med snittet för enkätomgången.

Den pedagogiska personalen ger i enkäterna en bild av att både ha "förutsättningar för att ingripa om elever är elaka mot varandra" och vet vad den ska göra om den "upptäcker att en elev utsätts för kränkningar". 95 procent av pedagogerna instämmer också i påståendet att det på deras skola "bedrivs ett målinriktat arbete för att förhindra kränkande behandling". Medelvärdet ligger något över snittet för enkätomgången.

4.1.1 Antalet anmälningar till huvudman

Tabellen nedan visar antalet anmälningar till huvudman om kränkande behandling. Vi kan se att anmälningarna har ökat kraftigt under de senaste tre åren. Enligt skollagen ska anmälningar göras så snart någon får kännedom om att en elev upplever sig kränkt. Det betyder alltså inte att antalet anmälningar i tabellen är det samma som antalet kränkningar.

⁶ Medelvärdet visar i hur hög grad som respondenterna instämmer i påståendet. Det högsta värdet är 10 och det lägsta 0.

⁷ Med instämmer menar vi att vårdnadshavarna har angivit att det positiva påståendet stämmer helt och hållet eller stämmer ganska bra.

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

År	Antal anmälningar av kränkande behandling till huvudman halvår 1	Antal anmälningar av kränkande behandling till huvudman halvår 2	Totalt
2015	ingen uppgift	263	
2016	386	578	964
2017	637	789	1426

En förklaring till ökningen av antalet anmälningar, menar tjänstemännen i rapporten över skolklagomål och anmälan om kränkande behandling januari-juni 2017, kan vara ökad kunskap om skyldighet att anmäla genom uppdaterade rutiner och att skolorna har organiserat och systematiserat sitt arbete utifrån förvaltningens rutiner.

I tabellen nedan framgår antal ärenden av kränkande behandling dels elever emellan (elev), dels mellan personal och elev (pers.), vid kommunala grundskoleenheter i Uppsala kommun som har behandlats vid Skolinspektionen. I denna statistik ingår eventuella ärenden som behandlats av Barn- och elevombudet. Barn- och elevombudet lyder under Skolinspektionen. Var inom myndigheten ett ärenden utreds beslutas av Skolinspektionen.

Anmälningsgrund	2017		2016		2015	
	elev	pers.	elev	pers.	elev	pers.
antal ärenden	31	6	27	9	12	9
- pågående	11	3				
- varav uppföljning	2		5		2	
- varav kritik	7		7	1	9	1
- varav utan kritik	5	2	10	5	1	5
- varav beslut att inte utreda	4	1	3	3		3
- skadeståndsprövning Förutsättningar föreligger inte.	1		1			
- varav till annan myndighet			1			
- hanteras av regelbunden tillsyn	1					

(Siris, Skolverket, anmälningar till Skolinspektionen, 2015-2017)

Förutom anmälningar mot elev eller personal kan en anmälan inom området kränkande behandling också gälla till exempel anmälningsskyldigheten. Under åren 2015-2017 har 1-5 ärenden behandlats per år, varav merparten resultaterat i förelägganden.

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

Av tabellen ovan framgår att Skolinspektionen under de senaste tre åren har riktat kritik mot Uppsala kommun beträffande arbetet med att förhindra kränkande behandling vid 28 tillfällen. Trots att antalet anmälningar till Skolinspektionen har ökat under de senaste tre åren har antalet anmälningar som medfört kritik minskat något varje år.

4.2 Huvudmannens arbete mot kränkande behandling och trakasserier

4.2.1 Organisation

Enligt kommunfullmäktiges reglemente för Utbildningsnämnden ansvarar densamma för kommunens uppgifter enligt skollagen med något undantag.⁸ Härav följer att Utbildningsnämnden är att betrakta som huvudman för grundskolan och därmed på den nivån ansvarig för arbetet mot kränkande behandling, trakasserier och diskriminering.

I delegationsordningen av den 27 september 2017 finns inget reglerat om huvudmannens uppgifter enligt 6 kap. skollagen om åtgärder mot kränkande behandling eller enligt 2 och 3 kap. diskrimineringslagen. Att rektor ansvarar för skyndsamt utredning framgår utav en av nämnden fastställd rutin. I intervjuerna framgår, vilket redovisas nedan att det i huvudsak är lärare, elevhälsopersonal eller annan personal som gör utredningar.

Mycket av arbetet sker alltså på enhetsnivå under rektors ledning. Utbildningsdirektören och andra respondenter lyfter fram att skolledarna kan få kompetent stöd av specialist på förvaltningen, som kan ge stöd i arbetet mot kränkande behandling och hjälpa till i ärenden som hamnar hos Skolinspektionen.

4.2.2 Rutiner

I Uppsala kommun finns en av nämnden fastställd *Rutin för anmälan av kränkande behandling vid kommunal verksamhet*.⁹ Rutinen gäller för alla skolformer, från förskola till och med gymnasieskola.

”Chef kommunal förskola, grundskola eller gymnasieskola tar emot anmälan för huvudmannens räkning. Förskolechef, rektor eller motsvarande ledningsfunktion har ansvar att skyndsamt utreda och vidta åtgärder i ärenden.”¹⁰ Om anmälan är riktad mot enhetens chef lyfts handläggningen till närmast överordnad chef.

”Anmälan till huvudmannen görs genom registrering i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem, DokÄ, via registrator. Ansvariga för anmälan och utredning görs som handläggare i ärendet. All dokumentation i ärendet läggs in i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem.”

⁸ Kommunfullmäktige 2016-11-24, KSN-2016-1842

⁹ UBN 2015-2367

¹⁰ Rutin för anmälan av kränkande behandling vid kommunal verksamhet, sid. 2

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

”Information och blanketter för anmälan, utredning och uppföljning, samt mall för plan mot diskriminering och kränkande behandling finns på kommunens intranät (Insidan).” I intervjuer med rektorer, lärare och representanter för elevhälsan på olika skolenheter framgår att den rutin och de blanketter som finns på intranätet används. På skolorna ser det lite olika ut vem som gör själva anmälan till huvudmannen. Det kan vara den person som har sett något, eller mentor som fått information från någon eller personal som har särskilt ansvar för att arbeta med anti-mobbning. På de flesta skolor är det dock rektor som gör anmälan till huvudman efter att personal anmält till rektor. Anmälningar görs inte i alla fall där en elev kan ha upplevt sig kränkt. Det kan till exempel handla om att någon säger ett fult ord till en annan eller annan enstaka händelse som inte bedöms vara kränkande behandling. Det har i intervjuerna framgått att frågan om vad som är en kränkning har förts och förs på olika nivåer. Någon framför att det borde finnas en officiell definition av begreppet och inte att begreppet kan användas för alla typer av upplevelser som går en elev emot. De flesta menar dock att anmälningar görs om en elev upplever sig kränkt även om anmälaren anser att det inte kan handla om någon kränkning. Utbildningsdirektören påtalar att rutinen handlar om hur anmälningar ska hanteras och att upplevd kränkning ska anmälas – avgörandet om huruvida kränkning skett är resultat av utredning.

Utredning av ett kränkingsärende görs av i första hand av den person som har gjort en kränkingsanmälan. Även mentor och personal som arbetar med trygghetsfrågor, till exempel i KiVa¹¹-, eller andra trygghetsteam, kan hjälpa till eller göra utredningar. På några skolenheter finns resurspersoner eller samordnare som bland annat ha till uppgift att göra utredningar. I de flesta fall kontaktas också vårdnadshavare. Kommunikationen med vårdnadshavare är viktig och därför har man på en enhet valt att lägga ansvaret på en person.

Huvudmannen har i en uppföljning av processen ”anmälan kränkande behandling” konstaterat att det skiljer i kvalitet mellan utredningarna och att det är svårt att följa upp ärenden i diariet. Förvaltningen arbetar med dessa frågor, enligt utbildningsdirektör och enhetschef för uppföljning och analys. Teknisk utveckling av ärendehanteringssystem som möjliggör förbättrad uppföljning är en del i förbättringsarbetet. Genom förbättrade möjligheter till uppföljning av ärendena blir det också lättare att se var insatser behöver göras för att förbättra kvaliteten, menar utbildningsdirektören.

4.2.3 Stickprovvisuppföljning av rapporterade fall

Som en del i granskningen har vi tagit stickprov i registret för anmälningar av kränkande behandling under 2017. Totalt tog vi nio stickprov fördelade med sex på våren och tre på hösten, eftersom hösten ligger i närtid vilket gör att det är större sannolikhet för att ärendena inte har hunnit avslutas. En sammanfattning av resultatet återges i tabellen nedan. Av ärendena har sju stycken startat en utredning med åtgärder och uppföljning samt senare avslutats. De andra två ärendena (för mars och

¹¹ KiVa är ett evidensbaserat antimobbingsprogram, som har utvecklats vid Åbo universitet, Finland, med finansiering av det finländska undervisnings- och kulturministeriet.
<http://www.kivaprogram.net/sweden/program>, 2018-02-02 kl. 14:30

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan
KPMG AB
2018-03-22

oktober) saknas både åtgärder och ett avslut för ärendet, varav det ena även saknar ett datum för utredning. Här finns alltså endast en anmälan gjord. I två av fallen (hösten) är anmälan gjord av vårdnadshavaren till den utsatte via Uppsala kommuns egen hemsida. Detta efter att de först har försökt ta upp ärendet med ansvarig på skolan men ansett att denne inte har gjort något åt problemet. Ett av dessa ärenden är även det som saknar datum för utredning och avslut samt åtgärder. Anmälan är gjord under mitten av hösten.

Kränkningsärenden	Egen anmälan	Utredning	Åtgärder	Avslutning
Vår	0/6	6	5	5
Höst	2/3	2	2	2
Totalt	2/9	8	7	7

Antal stickprovsärenden som innefattar datum för utredning och avslut, åtgärder samt egen anmälan.

Många av anmälningarna gäller barn i de lägre åldrarna och åtgärderna här innefattar framförallt samtal med de inblandade samt extra uppsikt. Vissa skolor har även åtgärder som syftar till diskussion med eleverna kring ämnena likabehandling och kränkning. I ett av ärendena får eleven byta klass och i ett annat ärende skapas en handlingsplan för den utsatte eleven i syfte att stödja denne i sitt beteende vid konflikter. I de flesta av ärendena finns uppföljningssamtal med den utsatte en tid efter anmäld händelse/händelser.

Utbildningsdirektören menar att ansvaret ligger på rektor och att förbättrade möjligheter till uppföljning i ett nytt ärendehanteringssystem gör det enklare både för rektor och förvaltningen att följa ärenden.

4.2.4 Uppföljning

På enheterna görs kontinuerliga uppföljningar av antalet kränkingsanmälningar och typer av kränkningar. Oavsett om rektor själv ansvarar för utredningen efter anmälan eller inte hålls rektor informerad. Ärendena följs upp i elevhälsoteam, KiVa-team eller på annat sätt. Utifrån vad som framkommer kan åtgärder även behöva sättas in på grupp- och organisationsnivå, enligt intervjuade rektorer.

I rutinen framgår också hur anmälningar av kränkande behandling följs upp och redovisas för nämnden. "Enheten för uppföljning och analys ansvarar för att en sammanställning och redovisning görs till utbildningsnämnden 2 ggr/år i samband med bokslut och delårsbokslut men också då nämnden så begär. En kortare sammanställning över anmälan om kränkande behandling redovisas månadsvis i samband med nämndens sammanträde." I den månadsvisa uppföljningen redovisas skriftligen, i en pärm som går runt under sammanträdet, för nämnden antalet kränkingsanmälningar, om kränkningarna berör pojke, flicka eller grupp samt om ärendena är avslutade eller oavslutade. Kränkingsanmälningarna redovisas också efter fyra kategorier: fysisk kränkning, verbal kränkning, kränkning på sociala medier och utfrysning samt kombinationer av dessa kategorier. I sammanställningen, för till

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

exempel oktober månad 2017, påpekas att kategoriseringen inte innebär att en kränkning har skett.

Redovisningen går inte in på enskilda skolenheter, men visar översiktligt på hur många anmälningar som görs på enheterna. Till exempel anges att på 31 skolenheter gjordes 1-10 anmälningar och på fem skolenheter över 30 anmälningar.

Förvaltningstjänstemän med särskilt ansvar för arbetet mot kränkande behandling ser ett par "kritiska punkter" kring anmälan av kränkande behandling. Det handlar till exempel om skiftande kvalitet på utredningar och tekniska problem med diariet såsom att avslutade ärenden inte syns i diariet.

Enhetschef för uppföljning och analys informerar om att man har gjort en jämförelse på enhetsnivå mellan antalet anmälningar om kränkningar till huvudman och elevernas upplevelse av sin trivsel. I jämförelsen kunde inte någon korrelation mellan uppgifterna påvisas.

4.3 Personalens kunskap om lagarnas innebörd

Enligt skollagen har huvudmannen ansvar för att personalen "har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet" och att de "fullgör de skyldigheter" som åvilar dem enligt lagens 6 kapitel om åtgärder mot kränkande behandling.

I anmälningsrutinen framgår att chef kommunal grundskola är ansvarig "för att ansvar, skyldigheter och rutinerna är kända och följs av" rektorer. Dessa är sedan i sin tur ansvariga för att deras medarbetare känner till sina skyldigheter enligt rutinen. Rektorerna ska också tillse att elever och vårdnadshavare är informerade om rätten att göra en anmälan.

I intervjuer framkommer att personal som arbetar med skolmat och lokalvård inte tillhör utbildningsnämndens organisation. Denna personalgrupp är således inte med på rektorernas arbetsplatsträffar eller i andra fora där arbetet mot kränkande behandling diskuteras. Huruvida denna personalkategori har kunskap om skollagens skrivning och arbetet mot kränkande behandling och vad som förväntas av den skiljer sig åt mellan skolorna, menar intervjuade lärare och personal inom elevhälsan. Rektorerna anser det inte säkerställt att måltids- och lokalvårdspersonal har kännedom om skollagens krav på dem som personal eller att de agerar i enlighet med lagen. Sedan servicepersonal bytte organisatorisk tillhörighet har också personalomsättningen, särskilt bland lokalvårdarna, varit stor och det påverkar kontinuiteten och också hur denna personal arbetar.

4.4 Främjande och förebyggande arbete

I intervjuerna framgår att det finns likabehandlingsplaner som årligen revideras efter uppföljning av föregående års insatser. Någon framför att planen skulle kunna vara ett mer levande dokument, men de flesta av respondenterna tycker att planen idag spelar en viktig roll i likabehandlingsarbetet och är känd och används. Det är en lång process att ta fram välfungerande plan, säger en rektor. Eleverna får information om likabehandlingsplanen och den tas upp i klassråd och elevråd. Huruvida de tar en aktiv

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

del i utarbetandet av planen är inte alla respondenterna så säkra på. Utvärderingar (SKL-enkät) visar att så inte är fallet, men en rektor framför att det också kan handla om begreppsförvirring. För de yngre barnen talar man mycket om trygghet och använder inte begreppet kränkande behandling eller trakasserier i så hög grad. Utbildningsdirektör och enhetschef för uppföljning och analys påtalar vikten av att tydligt kommunicera med eleverna om likabehandlingsarbete. I enkäter till barn i fritidshem har andelen barn som menar att de får vara med i arbetet mot diskriminering och kränkande behandling ökat kontinuerligt under de senaste fem åren och närmar sig nu 75 procent.

Vårdnadshavarna får information vid till exempel föräldramöten och forum för samråd med vårdnadshavare där sådant finns. Planen finns även på skolornas hemsidor, påtalar någon.

Hur skolorna ska arbeta främjande och förebyggande är en fråga för rektor att avgöra. Skolor arbetar därför på olika sätt. Några arbetar utifrån externa modeller, ett exempel är KiVa, en modell som är forskningsbaserad och följs upp av Åbo akademi. Representanter för personalen sitter med i KiVa-gruppen, vilken leder arbetet med modellen och finns som stöd och handledare och ansvarar för kompetensutveckling och information gentemot personal och elever. Rektorerna har ur timplanen tagit tid till förstärkt mentorstid eller tid för arbete med värdegrundsfrågor. I KiVa-materialet finns övningar som genomförs i klasserna eller klassövergripande på särskilda temadagar.

På andra enheter har man anti-mobbningsteam med representanter för elevhälsa och arbetslag som också fungerar som stöd för övrig personal i arbetet ur ett främjande och förebyggande perspektiv, men även åtgärdande. Även på dessa enheter finns timplanetid avsatt för värdegrundsarbete.

För att motverka att det sker kränkande behandling, trakasserier och diskriminering görs åtgärder på olika plan. Elevhälsans personal och all personal på en skolenhet har givits utbildning inom området HBTQ. På skolor med särskilda anti-mobbningsprojekt sker utbildning inom dessa för all personal och elever. Det finns skolor som försöker få personalen att arbeta på likartat sätt för att eleverna ska känna trygghet och veta vad som förväntas av dem i alla klassrum. Utbildningsdirektören påtalar också insatser som kan göras från centralt placerade specialpedagoger som är specialiserade inom olika områden till exempel beteendeproblematik.

För att skapa en tryggare skolmiljö följs elevernas syn om vad som är otrygga miljöer upp. I intervjuer framkommer att det på många skolor finns rastvärdar som inte bara ansvarar för att det är tryggt och säkert utan också för att det finns aktiviteter som kan involvera de elever som vill vara med. I rastvakternas uppdrag ingår också att vara särskilt uppmärksamma vid miljöer som upplevs som otrygga, till exempel toaletter. I klassrum och matsalar kan elever ha fasta platser eller begränsat antal platser att välja att sitta på.

4.5 Åtgärder

I de fall man i utredning kommit fram till att det har skett en kränkning genomförs uppföljande samtal med elev och vårdnadshavare. I vissa fall kan mentor få stöd i detta arbete av personal i likabehandlingsgrupp eller liknande. De allra flesta barn är

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan

KPMG AB

2018-03-22

medvetna om den sociala kontexten och vill vara en del av den. Bryter de mot regler om hur man ska bete sig mot varandra vill de ändra sitt beteende. Det gäller dock inte alla. I dessa fall fungerar det inte att bara samtala och samtala. Andra åtgärder måste kunna vidtas, menar rektorerna.

I allvarigare fall kan det handla om temporärt byte av klass eller avstängning, vilket sker, enligt intervjuade rektorer. Mer ingripande åtgärder kan ske någon gång, men det är ganska ovanligt enligt intervjuade lärare. En rektor menar att lagen inte ger rektor något mandat att vidta kraftfullare åtgärder. Samverkan med socialtjänsten borde fungera mycket bättre. Ett par rektorer menar att skolan inte får det stöd från socialtjänsten som skulle behövas för att stödja elever med sociala svårigheter.

Antalet platser i centrala resursskolor kommer att minska i kommunen som ett led i arbetet med att inkludera alla elever i ordinarie klasser. Utbildningsdirektören framför dock att det inte är tal om att ta bort alla platser utan elever som är i behov av mycket stöd för sin beteendeproblematik kommer att ges undervisning i anpassade miljöer.

5 Slutsats och rekommendationer

I Uppsala kommun ansvarar Utbildningsnämnden för kommunens och huvudmannens ansvar enligt skollagen. Nämnden har fastställt en rutin för anmälan av kränkande behandling vid kommunal verksamhet. Enligt rutinen har rektor eller motsvarande ledningsfunktion ansvar för att skyndsamt utreda och vidta åtgärder. I praktiken gör dock annan personal de flesta utredningar. Vi menar att detta system kan leda till stora skillnader i utredningarnas kvalitet, vilket också huvudmannen konstaterat i sin uppföljning. Vi bedömer att nämnden ska vidta åtgärder för att komma till rätta med detta.

Anmälningar sker huvudsakligen enligt kommunens rutin, det vill säga att den personal som får kännedom om en upplevd kränkning gör en anmälan till rektor, som i sin tur anmäler till huvudmannen. Någon bedömning ska inte göras i detta skede enligt Skolinspektionens praxis. Att många anmälningar görs kan konstateras, men i granskningen framgår också att det görs bedömningar av om en händelse är kränkande handling eller inte innan anmälan till huvudman görs.

Den pedagogiska personalen och i huvudsak annan personal som är direkt underställd rektor/skolledare upplevs i hög grad av intervjuade tjänstepersoner fullfölja sina skyldigheter enligt lag. Det framkommer dock att det på skolenheterna också arbetar personal med till exempel skolmat och lokalvård som inte är anställda varken av rektor eller av utbildningsförvaltningen. Denna personal deltar inte i rektors arbetsplatsträffar eller i andra sammanhang där arbetet mot kränkande behandling berörs.

I halvårsrapporterna till nämnden redovisas primärt statistiska uppgifter. I någon mån analyseras resultaten. Det finns dock förutsättningar att utveckla analysen och fokusera på risker som nämnden bör ha kännedom om för att kunna besluta om åtgärder. I vår stickprovskontroll kan vi se brister i form av avsaknad av utredning, åtgärder och avslutning. Huvudmannen har på eget initiativ gjort uppföljningar och konstaterat brister. Det är en angelägen insats och vi framhåller betydelsen av att åtgärder vidtas utifrån framkomna brister.

Uppsala kommun

Granskning av arbetet mot kränkande behandling och diskriminering i grundskolan
KPMG AB
2018-03-22

Vi har i vår granskning funnit brister som specificeras i punktform nedan. Vi bedömer dock att utbildningsnämnden i huvudsak säkerställer att arbetet i verksamheten bedrivs enligt gällande lagstiftning för att motverka kränkande behandling, diskriminering och trakasserier av barn och elever.

Vi bedömer att utbildningsnämnden

- ska försäkra sig om att all personal inom skolan "har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet" och att de "fullgör de skyldigheter" som åvilar dem enligt lagens 6 kapitel om åtgärder mot kränkande behandling. (2 kap. 34 § 2 st. och 6 kap. 5 § Skoll)
- bör följa upp att de utredningar efter anmälningar om kränkande behandling som nämnden i rutin har ålagt rektor att göra utförs med den kvalitet som krävs för en rättssäker bedömning. (6 kap. 10 § Skoll, 2 kap. 7 § DiskrL)
- i uppföljningen av anmälningar av kränkande behandling, trakasserier och diskriminering bör utveckla analysen och fokusera på risker som nämnden bör ha kännedom om för att kunna besluta om åtgärder. (4 kap. 7 § Skoll)

KPMG, dag som ovan



Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor



Bo Ädel
auktorerad revisor, kundansvarig