

**Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT2012]**

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Mehrnaz Tabarsian 880707-1827

Handledare: Anette Gustafsson

Examinator: Patrik Zapata

# Varför implementeras inte lagkrav?

---

En studie gällande efterlevnaden av  
diskrimineringslagen och skollagen med avseende på  
likabehandling.

## Innehållsförteckning

<b>1. Introduktion .....</b>	<b>3</b>
1. 1 Problembeskrivning .....	3
1. 2 Övergripande syfte .....	5
1. 3 Uppsatsens fortsatta disposition .....	6
<b>2. Bakgrund .....</b>	<b>7</b>
2. 1 Lagar och bestämmelser .....	7
2. 1. 1 Styrdokument .....	7
2. 1. 2 Lagkrav .....	8
2. 2 Tidigare utredningar om likabehandling i skolan .....	9
<b>3. Att genomföra politiska beslut .....</b>	<b>12</b>
3. 1 Beslutsfattare och verkställare .....	13
3. 2 Top – down och bottom – up .....	15
3. 3 Förutsättningar och villkor .....	16
3. 3. 1 Förutsättningar .....	16
3. 3. 2 Villkor .....	16
3. 4 Ett särskilt implementeringsproblem .....	19
3. 5 Sannerstedt, Lundquist och Pincus .....	23
3. 6 Analysverktyg .....	25
3. 7 Specificerat syfte .....	26
<b>4. Metod och material .....</b>	<b>28</b>
<b>5. Empiri och analys .....</b>	<b>35</b>
5. 1 Vilja .....	35
5. 2 Förmåga .....	41
5. 3 Förståelse .....	47
5. 4 Sammanfattning av empiri och analys .....	49
<b>6. Varför implementeras inte lagkrav? .....</b>	<b>51</b>

<b>Referenslista .....</b>	<b>57</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>61</b>
<b>Bilaga: Intervjuguide .....</b>	<b>63</b>

## 1. Introduktion

*”Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling”.*

(1 kap. 5 § SFS 2010:800).

Skolan är, förutom en plats där kunskap inhämtas och ett lärande formas, en plats där relationer byggs och en personlig utveckling sker. Denna komplexa miljö ska präglas av en respekt för de mänskliga rättigheterna och en förståelse för grundläggande demokratiska värderingar. Som ett led i att förverkliga detta övergripande syfte ska samtliga skolor inom det svenska utbildningsväsendet dels upprätta en skriftlig plan mot kränkande behandling, dels en plan mot diskriminering. Under kommunens och rektorns ansvar ska i dessa dokument en översikt över främjande och förebyggande åtgärder förtecknas, samt redogörelser över vilka åtgärder som avses påbörjas eller genomföras under det kommande året. Vilka av dessa åtgärder som har genomförts ska sedan förtecknas i efterkommande års planer. Kravet om att bedriva ett målinriktat arbete mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling, samt skyldigheten att upprätta en årlig plan finns i skollagen och i diskrimineringslagen.

### 1.1 Problembeskrivning

Trots lagstiftning mot trakasserier och kränkningar och en nolltolerans gentemot sådan behandling, visar studier att många barn och elever dagligen utsätts för handlingar som kränker deras värdighet. Skolinspektionen utför regelbundet kvalitetsgranskningar som syftar till att belysa problematiken, och arbetar med informationsspridning för att förhindra att sådan behandling upprepas. Den regelbundna tillsyn som genomförts under de senaste sex åren har med tydlig statistik visat att kraven gällande trakasserier och kränkningar inte efterlevs till fullo. Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2010 visar bland annat att många skolor inte lyckas få bestående stopp på kränkningar mellan elever, samt att sådan behandling ibland bagatelliseras. Detta förklaras med att handlingar som av elever upplevs kränkande ibland betraktas som naturliga inslag i skolan. DO betonar dock i sitt webbaserade hjälpverktyg *Plan för skolan* vikten av att förankra likabehandlingsarbetet i skolans vardagliga arbete. Att förhindra kränkningar och trakasserier kan uppnås genom att införliva likabehandlingsarbetet i undervisningen och i skolans övriga verksamhet. Anmärkningsvärt är alltså att kränkningarna kan ses som naturliga inslag, medan däremot arbetet *mot* sådan behandling inte uppfattas på samma sätt.

Liknande problem framkommer i BRIS rapport från 2012, där temat är psykisk ohälsa bland barn och unga. Ungefär en fjärdedel av de drygt 25 000 stödjande kontakter som BRIS hade under 2011 gällde psykisk ohälsa, vilket är en knapp ökning sedan föregående år. I rapporten presenteras de fem vanligaste orsakerna till kontakt under 2011. Kamrater utgör ca 35 procent av antalet kontakter, skolan 29 procent, rädsla/oro ca 24 procent, mobbning/kränkande behandling ca 20 procent och familjekonflikter 18 procent. Värt att poängtera är att kamrater, skolan, samt mobbning/kränkande behandling var de områden som ökade mest under året. Kamrater och mobbning/kränkande behandling ökade med 25 procent vardera och skolan med 22 procent. Dessa siffror ligger väl i linje med flera av Skolverkets rapporter, och dess kontinuerliga nyhetsbrev som publicerats. De stärker den bild av en negativ trend gällande arbetet mot kränkningar i skolan som Skolinspektionen genom sina kvalitetsgranskningar pekat på under de senaste åren. I granskningarna framkommer tydliga brister i skolors arbete mot kränkningar och trakasserier, exempelvis grundade i att åtgärderna inte är kopplade till verksamheten utan är formulerade generellt och ospecificerat.

Det förra Barn- och elevombudet Lars Arrhenius skriver i en debattartikel att de vuxna på skolan ibland blundar för sina skyldigheter, vilket kan leda till att barn och elever upplever ett bristande förtroende för att problemen kan lösas. Detta menar Arrhenius är alarmerande med tanke på den underordnade och beroendemässiga ställning som eleverna har gentemot de vuxna. Vidare framför Arrhenius uppfattningen att ett förhinderande kan uppnås genom att skolorna tar lagens ambitioner om en nolltolerans på allvar, samt att skolpersonalen är lyhörda och lyssnar till sina elever (Se länk 1 s. 59).

Att likabehandlingsområdet har visat sig vara ett problematiskt område inom skolan kan påverka rätten till utbildning och en trygg studiemiljö. Idag råder skolplikt från höstterminen det år barnet fyller sju, men det kan också få uppskjuten skolplikt eller börja ett år tidigare (7 kap. 10-11 § SFS 2010:800). Det råder även en aktuell diskussion gällande lagförd sänkning av skolpliktsåldern till sex år. Den 30 mars 2012 lämnades en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) till Finansdepartementet, där det föreslogs att förskoleklassen för sexåringar blir en del av den obligatoriska skolan. Detta med syfte att kunna bedöma elevernas utveckling så tidigt som möjligt och därigenom kunna erbjuda lämpligt stöd under den fortsatta studietiden (*En god start*, 2012: 114). En plats där barn enligt lag är skyldiga att vistas i nio år, från sex eller sju års ålder, där huvudmålet är att inhämta kunskaper och utveckla demokratiska värden, ska vara fri från kränkningar (1 kap 4-

5 § SFS 2010:800). Det kan anses angeläget att öka förståelsen och kunskapen kring de problem som kan råda i en organisation som denna i vilken ett deltagande är obligatoriskt enligt lag.

Mot denna bakgrund måste arbetet med att motverka kränkande behandling i skolan anses utgöra en angelägen samhällsuppgift, då tusentals barn utsätts för kränkningar varje dag (Se länk 2 s. 59). En av den offentliga sektorns huvudaktörer, skolan, har för närvarande tydliga brister i en av dess mest grundläggande uppgifter – att främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

Ett sätt att beskriva detta problem, när lagkrav inte genomförs så som politikerna avsett, är att använda begreppet *implementeringsproblem* (Sannerstedt 2001: 19). Det finns gedigen forskning bakom detta begrepp som visar på det komplexa förhållande som råder mellan de som beslutar om ett krav och de som sedan ska genomföra det. Denna forskning behandlar generella implementeringsproblem som kan råda i olika samhällsområden och visar således att implementeringsproblem inte är något säreget för kraven som gäller för skolan. Kompletterade till de generella teorierna om varför politiska beslut inte genomförs i praktiken är annan forskning som visat att arbetet med jämlikhets- och likabehandlingsfrågor kan möta särskilda typer av implementeringsproblem. Dessa två forskningsfält kommer att vara tongivande i denna uppsats och kommer användas som utgångspunkter för analysen av studiens empiriska material.

## ***1. 2 Övergripande syfte***

Verksamma inom skolan är enligt lag skyldiga att aktivt motverka alla former av kränkande behandling, och därigenom främja elevernas mänskliga rättigheter. Det finns dock exempel som visar att dessa skyldigheter inte uppfyllts, vilket kan leda till att elevernas rätt till utbildning och en trygg studiemiljö riskeras.

*Studiens övergripande syfte är att söka förståelse för svårigheterna med att implementera statliga lagkrav inom skolan med hänseende på likabehandling. Detta med utgångspunkt i upplevelser bland skolpersonal och ansvariga kommunaltjänstemän.*

Detta övergripande syfte kommer att specificeras närmare i kapitel 3.7 mot bakgrund av de teoretiska resonemang som introduceras i kapitel tre, och i detta sammanhang kommer även ett antal konkreta frågeställningar att formuleras.

### ***1. 3 Uppsatsens fortsatta disposition***

I nästa kapitel kommer de styrdokument som reglerar arbetet med likabehandling i skolan att presenteras. Likabehandlingskraven som dessa lagtexter innehåller kommer att redovisas i syfte att ge läsaren en förståelse för vilka krav som de verksamma inom skolan ska förhålla sig till. Även lagtexternas formuleringar kring ansvar och tillsyn kommer att beröras. Därigenom får läsaren en bild över vilka krav som framgår av lagarna, samt vilka aktörer som kraven berör. Hur dessa lagkrav kan ta sig uttryck i praktiken kommer sedan att exemplifieras utifrån resultat från tidigare studier. Här framkommer exempel som visar på likabehandlingsarbetets till synes problematiska ställning i skolan. Därefter presenteras uppsatsens teoretiska ramverk. Detta sker i kapitel tre som utmynnar i ett analysverktyg, samt ett specificerat uppsatssyfte. Motiveringar till uppsatsens utformning och tillvägagångssätt presenteras sedan i kapitel fyra. Därefter redovisas i kapitel fem det empiriska materialet, som kategoriserats och analyserats i enlighet med analysverktyget. Därigenom kommer de likheter och diskrepanser som kan urskiljas i intervju svaren att belysas. Uppsatsen avslutas med en sammanfattande analys, där slutsatserna diskuteras utifrån studiens syfte. I detta kapitel diskuteras även slutsatsernas bidrag till den befintliga forskningen, och det ges förslag på tänkbara inriktningar av framtida studier.

## **2. Bakgrund**

Detta kapitel syftar till att ge läsaren en grundförståelse för likabehandlingsarbetet i skolan genom att presentera lagkrav, berörda aktörer samt exemplifiera läget i skolorna med tidigare utförda studier.

### **2.1 Lagar och bestämmelser**

För att förstå de problem som kan råda i skolan gällande genomförandet av lagkraven om likabehandling är det lämpligt att inledningsvis presentera vilka lagkraven är. Denna del av uppsatsen kommer därför att redogöra för de centrala styrdokumenterna som reglerar arbetet mot kränkande behandling, diskriminering och trakasserier.

#### **2.1.1 Styrdokument**

Lagtexterna som reglerar likabehandlingsarbetet i skolan har under de senaste åren genomgått ett antal betydande förändringar. Barn- och elevskyddslagen (SFS 2006:67), som sedan 2006 reglerat arbetet mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever, upphörde att gälla den första januari 2009. Detta till följd av att den nya diskrimineringslagen (SFS 2008:567) då trädde i kraft. Barn- och elevskyddslagen hade som ändamål att främja barn och elevers rättigheter genom att motverka diskriminering och annan kränkande behandling. Den fastställde även att skolan skulle bedriva ett målinriktat arbete för att uppfylla lagens syfte. Som ett led i detta arbete skulle en likabehandlingsplan upprättas med åtgärder för hur verksamheten skulle bedriva sitt likabehandlingsarbete. Lagen föreskrev även att planen årligen skulle revideras. Dessa bestämmelser gäller även idag, dock återfinns de i två regelverk istället för en. Dessa är diskrimineringslagen och skollagen.

Diskrimineringslagen reglerar handlingar som missgynnar personer och som har samband med någon av de sju diskrimineringsgrunderna: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Diskriminering kan vara direkt, indirekt, eller i form av trakasserier (1 kap 4 § SFS 2008:567).

Ett uppträdande som kränker ett barns eller en elevs värdighet, men som inte är grundat i de sju diskrimineringsgrunderna, det som i barn- och elevskyddslagen räknades som ”annan kränkande behandling”, skrevs i och med lagförändringarna år 2009 över till skollagen. Idag finns bestämmelserna mot kränkande behandling i skolan i den nya skollagens sjätte kapitel



(SFS 2010:800). Denna trädde i kraft den första augusti 2010, men började tillämpas från första juli 2011 (Se länk 10 s. 59).

### **2.1.2 Lagkrav**

Kommunerna är enligt skollagen huvudmän för grundskolan (2 kap. 2 §). Huvudmännen har det yttersta juridiska ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagens bestämmelser (2 kap. 8 § SFS 2010:800). Skollagens sjätte kapitel innehåller bestämmelser kring åtgärder mot kränkande behandling, där det framkommer att huvudmannen är ansvarig för att det bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling. I detta ansvar ingår det att se till att skolan genomför åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för sådan behandling (6 kap. 7 §). Huvudmannen ansvarar även för att personalen fullgör sina skyldigheter om att anmäla, utreda och att vidta åtgärder då de får kännedom om att en kränkning skett (6 kap. 10 §). Personalen har anmälningsplikt till sin rektor, liksom rektorn har anmälningsplikt gentemot huvudmannen för skolan (ibid.). Skollagen kräver även att det systematiska kvalitetsarbetet, där det ingår att kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen, ska dokumenteras. Kravet om dokumentation har skärpts i och med den nya skollagen, vilket innebär att skolpersonalens skyldighet att skriftligen meddela huvudmannen om händelser och förhållanden i skolan har ökat (Se länk 12 s. 59).

Ytterligare ett ansvarsområde för huvudmannen gäller upprättandet av en plan mot kränkande behandling. Denna ska innehålla redogörelser för de åtgärder som avses påbörjas eller genomföras, samt beskrivningar över hur fjolårets åtgärder har genomförts. Genom detta kan skolan få en överblick kring vilka områden som har förbättrats, samt vilka som behöver fortsatta åtgärder i syfte att förhindra och motverka kränkningar (6 kap. 8 § skollagen).

Enligt diskrimineringslagen (3 kap. 14-16 §) ska en utbildningsanordnare (alltså den som bedriver en utbildning enligt skollagen) utöva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter hos de barn och elever som deltar i, eller söker till, verksamheten oavsett diskrimineringsgrund. Utbildningsanordnaren ska även vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att dessa barn utsätts för trakasserier. Det målinriktade arbetet, som även innefattar åtgärderna mot trakasserier, ska varje år förtecknas i en plan mot diskriminering. Innehållet i denna plan beskrivs på samma sätt som den mot kränkande behandling, alltså förebyggande, förhindrande och motverkande åtgärder, samt redogörelser kring hur förra årets åtgärder genomförts. Eftersom arbetet mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling är

grundade i samma sak, nämligen att arbeta för alla barn och elevers lika värde, kan det även finnas likheter i det motverkande arbetet (*Förebygga diskriminering och kränkande behandling*, 2010: 2). Därför rekommenderar Diskrimineringsombudsmannen (DO) att skolorna sammanför de två planerna till en, så länge innehållet uppfyller lagens krav (Se länk 3 s. 59). När det i fortsättningen talas om ”likabehandlingsplan” avses, om inget annat nämns, en plan där bestämmelserna från både skollagen och diskrimineringslagen har sammanfogats. Alltså planer som följer DO:s rekommendation.

DO är den statliga tillsynsmyndighet som ska arbeta mot diskriminering och för alla människors lika värde. Detta arbete genomförs främst genom att ansvara för att bestämmelserna i diskrimineringslagen följs. Detta innebär att ombudsmannen ska ”försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den” (4 kap. 1 § SFS 2008:567).

Skolinspektionen ska, tillsammans med Barn- och elevombudet (BEO), utöva tillsyn över att bestämmelserna i skollagen efterlevs. Det framkommer i skollagen (26 kap. 2 §) att det i tillsynen ingår att fatta beslut om åtgärder som behövs för att huvudmännen ska rätta eventuella brister som uppdagats vid granskningar (Se länk 4 s. 59).

## ***2. 2 Tidigare utredningar om likabehandling i skolan***

*”Skolorna behöver bli bättre på att åtgärda och förhindra att barn kränks för att leva upp till de krav som ställs i skollagen ”.*

*(Skolors arbete med plan mot kränkande behandling, 2009: 2).*

Svårigheterna med att leva upp till de statliga likabehandlingskraven har i föregående kapitel berörts. Citatet ovan härstammar från en av Skolinspektionens rapporter som baseras på en tillsyn av sammanlagt 1533 kommunala och fristående grundskolor. Innehållet i rapporten visar på att kränkande behandling av barn och elever är ett allvarligt problem i skolan, och att ett förhindrande av sådana handlingar kräver ett aktivt och gemensamt arbete (*Skolors arbete med plan mot kränkande behandling*, 2009: 3). Det framhävs även att de brister som funnits är likartade i så stor utsträckning att det kan antas att dessa även kan råda bland de skolor som föll utanför granskningen. Svårigheter med att upprätta en likabehandlingsplan, och sedan även följa det som däri föreskrivs, belyses i rapporten. Nio av tio (89 %) av de granskade skolorna hade antingen brister i, eller saknade likabehandlingsplan. De två mest förekommande orsakerna till dessa brister var att innehållet i planen inte utgått från en verksamhetsspecifik kartläggning och att eleverna inte givits möjlighet att delta i utformningen av planen (*Skolors arbete med plan mot kränkande behandling*, 2009: 4). DO menar att en

kartläggning inför utformningen av en likabehandlingsplan syftar till att ”identifiera risker för diskriminering, trakasserier och kränkande behandling i verksamheten” (Se länk 5 s. 59). Vet man vilka riskerna är, kan även åtgärderna utformas för att förhindra att sådana handlingar upprepas. En väl förankrad plan kan fungera som ett stöd och hjälpverktyg i det förebyggande arbetet, varför Skolinspektionen trycker på vikten av dess funktion i skolan (*Utvärdering av metoder mot mobbning*, 2011: 24).

Att eleverna är delaktiga i utformningen av likabehandlingsplanen och därmed införstådda med hur arbetet med att motverka kränkningar av olika slag ska gå till på skolan, betonas av DO. Eleverna besitter kunskap och kännedom om saker som de vuxna inte känner till, exempelvis gällande skolmiljön eller händelser som inträffar där de vuxna inte vistas (*Diskriminerad, trakasserad, kränkt*, 2009: 10-11). Underlaget för planen blir således mer kärnfullt med elevernas insikter som grund, vilket kan förenkla det fortsatta motverkande arbetet (Se länk 6 s. 59). Kartläggning av verksamheten gällande elevernas upplevelser av vad som fungerar bra och dåligt kan utgöra ett inledande steg i likabehandlingsarbetet, och fungera som ett sätt att engagera eleverna i likabehandlingsarbetet. Att först låta eleverna redogöra för vad de upplever som problematiskt kan sedan förenkla arbetet med att utforma åtgärder och lösningar som kan förhindra att problemen uppstår i framtiden (se länk 7 s. 59).

Svårigheterna med att uppfylla kraven om likabehandling belyses även i Skolverkets rapport *Diskriminerad, trakasserad, kränkt*, utförd på uppdrag av regeringen våren 2008. Rapporten undersöker barn och elevers uppfattningar om situationer där diskriminering och trakasserier förekommer i samtliga kommunala skolformer. Den bygger på djupintervjuer med 529 barn, elever och studerande. Målsättningen var ”att utröna om ytterligare stöd- och implementeringsinsatser behövs för att lagens intentioner ska uppfyllas”, vilket studiens resultat visat vara fallet. Skolverket menar att endast information till skolorna inte är tillräckligt, utan föreslår att regeringen inför ett normkritiskt perspektiv i lärarutbildningarnas examensmål. Med intervjuresultaten som grund menar Skolverket att personalens medvetenhet gällande normer och värderingar som kan ge upphov till kränkningar av olika slag, är avgörande för aktivt arbete mot diskriminering och kränkande behandling. Ett normkritiskt förhållningssätt framhålls således av Skolverket som en nyckelfaktor i det motverkande arbetet (*Diskriminerad, trakasserad, kränkt*, 2008: 101).

Problematiken som presenteras i styckena ovan överensstämmer väl med resultaten från Skolinspektionens regelbundna tillsyn. Myndigheten konstaterar i sin rapport *Olika elever –*

*Samma undervisning* att det fanns brister i det förebyggande arbetet hos 51 av de 58 skolor som fick tillsyn år 2010. I en rapport om anmälningsärenden gällande kränkande behandling framkommer det även att Skolinspektionen och Barn- och elevombudet år 2010 tog emot 1105 sådana ärenden. Dessa gällde elever som upplevt sig utsatta för kränkande behandling, där den som anmält varit missnöjd med skolans agerande. Jämfört med året innan var detta en ökning med 83 % (*Anmälningsärenden gällande kränkande behandling*, 2011: 3). Det ska även tilläggas att av de 1105 anmälningarna gällde 80 % missförhållanden i grundskolan, en siffra som ger fog för resonemanget om att grundskolans arbete mot kränkande behandling behöver förbättras. Ytterligare siffror som stärker detta påstående berör de som representerar antalet anmälningar om att skolan inte agerat tillräckligt vid kännedom om att en elev har blivit kränkt. Under 2010 fick Skolinspektionen in 881 anmälningar av sådan karaktär. Med grund i de erfarenheter som Skolinspektionen erhållit från tidigare års tillsyn, samt den rådande tillsynsverksamheten, kan de visa på att det råder omfattande brister i hur huvudmännen tar sitt ansvar gällande ett förhindrande och förebyggande arbete (*Olika elever - samma undervisning*, 2011: 34).

### 3. Att genomföra politiska beslut

Forskningen kring implementering är bred och mångfacetterad. Den inrymmer en rad teorier, begrepp och definitioner som samtliga visar på studiefältets komplexitet. En bok som anses vara en klassiker inom implementeringslitteraturen och startskottet för kommande implementeringsstudier är Pressmans och Wildavskys verk *Implementation*. Boken tar sin utgångspunkt i ett statligt projekt som syftade till att skapa arbetstillfällen åt slummens arbetslösa i Oakland, Kalifornien. De politiska intentionerna för projektet förverkligades dock inte, vilket de två författarna menade inte var någon slump. Många andra reformprojekt hade mött samma öde och medborgarnas förtroende gentemot statens handlingskapacitet kunde till följd därav försvagas. Ett framträdande resonemang som författarna för är att genomförandet av stora projekt innefattar många aktörer, och kräver att en mängd beslut fattas. Riskerna att något ”går snett” under besluts- eller implementeringsprocessen är därför stora (Sannerstedt 2003: 18). Pressmans och Wildavskys bok kom att bli banbrytande, mycket på grund av dess djärva formuleringar som att det egentligen är ”hjälpnadsväckande att federala program överhuvudtaget fungerar” (Sannerstedt 2003: 19). Denna mening är högst intressant för denna studie eftersom det väcker frågor kring vad som krävs för en lyckad implementering, samt hur det kommer sig att det ibland i praktiken inte blir som politikerna tänkt? För att förstå detta är det viktigt att inledningsvis redogöra för vad implementering står för, alltså hur statliga beslut kan mottas av de som ska verkställa besluten.

Upplägget i detta kapitel är som följer: först kommer en introduktion till implementeringsproblemet i form av dess berörda aktörer. Därefter presenteras olika inriktningar som kan urskiljas inom implementeringsforskningen. Efter det följer en redogörelse för de faktorer som enligt teorin är avgörande för en lyckad implementering. Efter genomgången av dessa teorier kring implementeringsproblem i allmänhet följer så ett avsnitt om de särskilda problem som tenderar att drabba just den typ av frågor som denna uppsats handlar om, det vill säga frågor som berör jämlikhet, diskriminering och likabehandling. Denna forskningsinriktning fokuserar bland annat på att sådana frågor kan möta särskilda former av motstånd som försvårar, eller rent av omöjliggör dess implementering.

Mot bakgrund av dessa teoretiska resonemang kommer studiens övergripande syfte att specificeras i konkreta frågeställningar i slutet av kapitlet. Dessutom kommer ett analysverktyg att presenteras, som sedan skall användas för att strukturera den empiriska analysen i nästkommande kapitel.

### **3. 1 Beslutsfattare och verkställare**

Förståelsen för implementeringsproblemet kan förenklas genom att tillämpa en teoretisk modell. Lennart Lundquist har utformat ett sådant verktyg, en styrningsmodell, där han utgår från två roller: beslutsfattarrollen (*the steerer*) och verkställarrollen (*the steered*). Verkställandet, eller implementeringen av politiska beslut menar Lundquist står i relation till beslutsfattarnas styrning över verkställarna (Lundquist 1987: 33). Styrningen kan sedan delas upp i två former: direkt och indirekt styrning (Lundquist 1987: 61). Den förstnämnda formen innebär att beslutsfattare direkt, dock mer eller mindre detaljerat, talar om för verkställarna vad de förväntas utföra. Indirekt styrning, å andra sidan, lämnar mer tolkningsutrymme åt verkställaren eftersom denna styrningsform inte ger direkta instruktioner för hur beslut ska genomföras. Tillämparens handlade påverkas, men inte genom direkta direktiv, utan exempelvis genom politiskt fattade beslut om verkställandets organisering. Dessa beslut kan röra resurstilldelning eller rekrytering av personer som ska genomföra besluten, eller särskilda regler för hur besluten ska genomföras (Lundquist 1987: 71).

Intressant för området likabehandling är att verkställandet av de politiska besluten även kan kontrolleras av beslutsfattaren. Det vill säga att beslutsfattaren får information om i vilken utsträckning tillämparen har följt styrningen. Viktigt att tillägga är att kontrollerna kan ske rutinmässigt eller spontant genom initiativ från tillämparen eller beslutsfattaren, men även av särskilda tillsynsmyndigheter som Justitieombudsmännen (JO) eller Skolinspektionen (Lundquist 1987: 35)

Beslutsfattarrollen och verkställarrollen är viktiga för de perspektiv på implementering som en annan forskare, Anders Sannerstedt redogör för. Det första perspektivet, *det traditionella*, utgår från att beslutsfattaren styr och att tillämparen sedan förväntas följa denna styrning, vilket kan betraktas som rationalistiskt. Den rationalistiska utgångspunkten kan vidare exemplifieras genom att beslutsfattarna kan ha specifika intentioner med sina beslut. De eftersträvar att vissa åtgärder ska vidtas och kan följaktligen styra verkställarna i den riktning de anser lämplig. Detta perspektiv är dock inte obesträtt, vilket kan illustreras med hjälp av Lipskys teori om street level bureaucrats, eller *närbyråkrater*. Denna har sitt fokus i aktörer som arbetar på gräsrotsnivå i direktkontakt med människor (Lipsky 1980). Lärare inom skolan är typexempel på närbyråkrater, liksom läkare inom sjukvården och anställda inom socialtjänsten (Sannerstedt 2001: 21). Relationen mellan dessa och deras avnämare är central i Lipskys resonemang då det argumenteras för att politiken utformas genom närbyråkraternas stora handlingsfrihet i sin verksamhet. Det är just närbyråkraternas handlingsfrihet och

handlingsförmåga som Lipsky menar genererar att det blir de professionella tjänstemännen, inte politikerna, som utformar politiken inom sitt område. Närbyråkraternas professionella normer och individuella hänsyn förutsätts således styra arbetet. Detta är viktigt eftersom närbyråkrater, lärare exempelvis, har ett överskott av arbetsuppgifter och tvingas därför i enlighet med sina professionella normer och individuella värderingar att göra prioriteringar. Beslutsfattarrollen kan således i detta perspektiv sägas vara förskjuten från politikerna ner till de professionella tjänstemännen. Det ska dock betonas att en stor handlingsfrihet hos närbyråkraterna, som å ena sidan möjliggör för beslut att fattas på gräsrotsnivå, försvårar å andra sidan de politiska beslutsfattarnas styrning och kontroll (Sannerstedt 2001: 23).

Ett viktigt resonemang i denna kontext är att närbyråkrater inte ”löper några större risker i de fall de misslyckas med att tillgodose klientens behov” (Sannerstedt 2003: 22). Sannerstedt menar att det saknas en viss kompetens hos politiker som försvårar hanteringen av situationer som kräver prioriteringar och individuella hänsynstaganden. Detta kan kopplas tillbaka till avsaknaden av risker vid misslyckande eftersom tjänstemännen med anledning av politikernas bristande kompetens kan rättfärdiga sin individuella bedömning och sitt handlande. Att närbyråkraterna inte löper några större risker kan även kopplas till den överordnade relation de har till sina underställda. Den underordnade ställning som, för att ta skolan som exempel, elever har gentemot lärare kan försvåra möjligheterna till att utföra en kontroll av verksamheten. En hierarkisk relation kan även råda, på grund av att klienten exempelvis saknar den professionella kompetensen och dessutom befinner sig i en tvångsbetonad situation. I skolan kan detta exemplifieras med den allmänna skolplikten (7 kap. 4 § SFS 2010:800).

I en debattartikel som publicerades i DN i april 2012 skriver Bo Rothstein om de lokala skolledarna (Se länk 8 s. 59). I artikeln problematiserar han det svenska skolväsendet, vars prestationer beskrivs som undermåliga i en internationell kontext. Vem eller vilka som är ansvariga för detta menar Rothstein är en högaktuell fråga, dock framför han att debatten präglas för mycket av att syndabockar utpekas. Han anser att beläggen för vilka faktorer som orsakat den svenska skolans kris i det närmaste är anekdotiska, och pekar istället på ett antal teoretiska och empiriska forskningsresultat som bidragit med centrala insikter gällande de problem som det svenska skolväsendet står inför. En sådan insikt, grundad i organisationsteori, är att skolor har karaktären av ”löst kopplade system”, vilket innebär att det som sker i klassrummen inte nödvändigtvis behöver reflektera den lokala skolledningens verksamhet, och ännu mindre den statliga. Detta innebär att möjligheten att utöva direkt

styrning är mycket begränsad, vilket går väl i linje med Lipskys resonemang om närbyråkraternas handlingsfrihet.

Rothstein skriver också att framgångsrika skolor, med avseende på inläring och studieresultat, kan använda sig av vitt skilda typer av pedagogiska hjälpverktyg och undervisningsmodeller. Enligt Rothstein har dessa dock inte någon effekt om inte de lokala skolledarna har förmågan att ”skapa engagemang, sammanhang, tillhörighet och uppslutning hos lärarna”. Därtill beskrivs skolledarnas förmåga att föra samman gemensamma visioner, värderingar och attityder som bildar en laganda och som karaktäriserar skolan som helhet, som avgörande för skolans framgång. Mot denna bakgrund anser Rothstein att de pedagogiska modellernas innehåll inte är lika viktiga som skolledarnas förmåga att skapa förutsättningar för de verksamma inom skolan.

### **3. 2 Top- down och bottom- up**

Det traditionella perspektivet och närbyråkratperspektivet brukar ibland beskrivas i termer av top-down respektive bottom up. En sådan ansats kan bidra med ytterligare förståelsen för hur beslut mottas och således även var det kan ”gå snett”.

Det traditionella perspektivet, som även kan kallas *uppifrån och ned- perspektivet* (top down) tar sin utgångspunkt i auktoritativa beslut som tas i organisationens topp, varpå en styrningskedja följer. Varje led i denna kedja kan sägas vara en styrning av de påföljande leden. Ett fall som Sannerstedt nämner som exempel på en sådan styrningskedja är: ”skollag- skolförordning- styrning och kontroll från statlig skoladministration- beslut i kommunal skolstyrelse- åtgärder på den enskilda skolan- undervisning i klassrummet”. I kontrast till detta finns, som ovan nämnts, teorier om närbyråkrater. Detta perspektiv kallas i implementeringslitteraturen för *nedifrån och upp- perspektivet* (bottom up) och utgår från situationer då besluten hamnat hos tillämparna, exempelvis i klassrummen eller på vårdcentralen. (Sannerstedt 2001: 24).

I vilken utsträckning lagar betraktas som styrintstrument menar Sannerstedt är en avgörande skillnad mellan dessa två perspektiv. Då forskare ska studera implementeringsproblem med utgångspunkt i uppifrånperspektivet är beskrivningar och förklaringar över hur lagen implementeras utgångspunkten för analysen (Sannerstedt 2001: 25). Nedifrånperspektivet har istället en mer empirisk inriktning, där lagens möjliga styrande verkan är i fokus. Således kan skillnaderna sammanfattas med att uppifrånperspektivet tar sin utgångspunkt i beslutsfattarnas intentioner, och att nedifrånperspektivet utgår från verkställarnas agerande i praktiken.



Viktigt att tillägga är att de två perspektiven inte ska betraktas som skilda ur teoretisk synpunkt. Enligt Rune Premfors bör de snarare ses som möjliga metodologiska förklaringar till implementeringsstudier (Premfors 1989: 123). Det förstnämnda perspektivet uppmanar forskaren till att inleda med det politiska beslutet, medan det andra perspektivet ger forskaren möjlighet att som utgångspunkt ha den faktiskt bedrivna verksamheten (ibid.).

### **3.3 Förutsättningar och villkor**

Detta kapitel har hittills presenterat olika perspektiv och inriktningar inom implementeringsforskningen som beskriver den till synes komplicerade rollen mellan beslutsfattare och verkställare. Med denna information i bagaget kan nu den centrala frågan ställas: Vad krävs för att en implementering ska ske i enlighet med beslutsfattarnas intentioner?

#### **3.3.1 Förutsättningar**

Sannerstedt presenterar genom sin forskning ett antal förutsättningar som han menar bör uppfyllas för att implementeringen ska överensstämma med beslutsfattarnas intentioner (Sannerstedt 2001: 30-43). Dessa förutsättningar har en nära relation till de tre begreppen *vilja*, *kunna* och *förstå*, som Lundquist formulerat som villkor för en lyckad styrningsföljning (Lundquist 1987: 43). De förutsättningar som Sannerstedt fokuserar på riktar sig mer mot beslutsfattarnas styrning, medan Lundquists tre villkor är inriktade på tillämparen och dess bristande styrningsföljning. Nedan kommer först Sannerstedts förutsättningar för beslutsfattaren att redogöras i sammanfattande form. Sedan kommer dessa att kopplas till Lundquists tre villkor. Tillsammans belyser dessa två perspektiv det teoretiska fältet kring vilka faktorer som är avgörande för en lyckad implementering.

#### *Tydliga krav*

Utgångspunkten för denna förutsättning är att politiska mål ofta är vagt formulerade. Så kallade ramlagar, exempelvis diskrimineringslagen (se SOU 2010:7 s. 19), innehåller allmänna regler, principer eller riktlinjer för ett politiskt område. Ett annat exempel är socialtjänstlagen som formulerar att bistånd kan ges till individer i syfte att uppnå en ”skälig” levnadsnivå, men föreskriver inte närmare vad som enligt lag anses vara skäligt. Att tolka dessa övergripande, vaga mål och sedan precisera och konkretisera dem i praktiken är inte helt oproblematiskt. Som ovan nämnts behöver lärare ofta göra prioriteringar i sin verksamhet, exempelvis gällande skolans syften som är utbildning och social fostran. Målen

som sätts i lagen kan således uppfattas som motstridiga, eller i praktiken innebära målkonflikter. Det ska dock tilläggas att det kan vara olämpligt att politiker formulerar alltför precisa beslut på central nivå, som sedan ska genomföras av professionella tjänstemän på gräsrotsnivå. Ramlagskaraktären hos vissa styrdokument kan således rättfärdigas genom att de ger en större handlingsfrihet hos verkställarna, som har djupare insikt och kunskap om förhållandena i verksamheten dit besluten riktas.

### *Resurser*

För att kunna genomföra politiska beslut behöver tillämparen föga förvånande resurser av olika slag. Det kan handla om utökad personalstyrka, personal med rätt eller tillräcklig kompetens, lokaler, lämplig utrustning eller pengar. Skolan kan återigen ges som exempel, där en effektiv undervisning kan sägas vara beroende av de resurser som den blir tilldelad. Detta kan exempelvis gälla pengar som kan användas till att anställa fler pedagoger, som i sin tur kan innebära att klasserna kan bli mindre. Vidare kan detta ha positiv inverkan på elevernas inläring eftersom läraren då kan distribuera sin tid över färre elever.

Bristen på resurser är ett vanligt förekommande argument då det talas om närbyråkraternas arbetssituation. Att det kan råda resursproblemen är emellertid politikerna ofta medvetna om, vilket ger fog för resonemanget om att politikernas intentioner med högt satta politiska mål inte alltid är att de ska uppfyllas fullt ut. Intentionen kan istället vara att verkställaren ska göra så gott hon eller han kan utifrån existerande resurser.

Ytterligare en betydande förutsättning som möjliggör för politiska beslut att genomföras är att det finns tillräckligt med tid, vilket kan betraktas som en resurs. Vad gäller komplexa organisationer som inrymmer många människor och professioner kan det vara svårt att få alla att verka i samma riktning. Sådana organisationer kan sägas vara trögrörliga, vilket gör att implementeringen tar tid. Implementeringslitteraturen nämner ett tidsspänn på mellan fem och tio år för komplexa reformer att få fäste på gräsrotsnivå. Först efter detta tidsperspektiv kan en bedömning göras över vilket genomslag en reform faktiskt har fått. Skolan kan ses som en komplex och byråkratisk organisation, vars trögrörlighet kan förklaras med en organisationskultur som präglas av rutinmässiga handlingar. Rutinerna avspeglar i sin tur de värderingar, verklighetsuppfattningar, intressen och förväntningar som råder inom verksamheten. Sådana organisationer är därför svåra att förändra utifrån. De förändringar som sker inom organisationen står istället i överenskommelse med dess befintliga värderingar och den organisationskultur som råder.

### *Vilja och motivation*

Egenskaper hos tillämpare, exempelvis vilka personliga eller professionella intressen de har, kan påverka hur de väljer att implementera politiska beslut. Ibland kan det vara så att en ovilja gentemot ett beslut är grundat i tillämparens professionella kompetens, exempelvis lärare som motsätter sig beslut om hur arbetssättet i skolan bör förändras. Här ska det tilläggas att skolan de senaste decennierna har genomgått flera stora reformer. Dessa har dock i betydande utsträckning mött motstånd från delar av lärarkåren, vilket kan sägas ligga till grund för det bristande förtroende gentemot politiker som lärare visat sig ha (*En kår i kläm*, 2009: 30). Skolpolitikerna är dock medvetna om detta, och det framförs exempelvis i proposition 1986/87:100 att ”det är omöjligt att förändra skolan utan stöd av den personal som arbetar där”. I och med att närbyråkraterna har betydande handlingsfrihet och att det är de som svarar för tillämpningen kan det argumenteras för att relationen mellan beslutsfattare och tillämpare bäst bör ses som en *förhandlingsrelation*. Detta innebär att samarbetsstrategier mellan delvis motstridiga, delvis sammanfallande intressen kan vara de mest framgångsrika för implementeringsprocessen. Ömsesidig respekt är här avgörande, liksom övertalning istället för ordergivning som styrinstrument. Det ska även tilläggas att stödet hos närbyråkraterna gentemot reformarbeten är avgörande för dess framgång, och omvänt kan det sägas att närbyråkrater kan motverka politiska beslut om de inte vill genomföra dem. Detta innebär att implementeringsproblem kan uppstå om tillämparna inte tycker om eller vill genomföra det politiska beslutet.

### **3.3.2 Villkor**

Lundquists tre villkor för en lyckad implementering är nära relaterade till Sannerstedts ovannämnda förutsättningar. De tre villkoren är att:

- Tillämparen skall *vilja* genomföra beslutet.
- Tillämparen skall *kunna* genomföra beslutet.
- Tillämparen skall *förstå* beslutet.

Begreppet *förstå* har med den direkta styrningen att göra, som Lundquist menar bör vara entydig, så att beslutsfattarens intentioner inte skall kunna misstolkas. Villkoret *kunna* berör resurserna för genomförandet av besluten, exempelvis tillgångar i form av kunnig och kompetent personal, tid att utföra besluten samt tillräckligt med pengar. Begreppet *kunna* har således med förmågan att genomföra besluten att göra, genom att de rätta förutsättningarna

finns till tillämparnas förfogande. Fortsättningsvis kommer därför benämningen *förmåga* att användas istället för *kunna*. Huvudresonemanget som Lundquist för är att om tillämpare förstår beslutet och beslutsintentionerna, förfogar över tillräckliga resurser, samt har en *vilja* att genomföra beslutet, kommer beslutet att genomföras i enlighet med beslutsfattarnas intentioner.

Kan problemet därmed sägas vara löst? Kan det vara så att om de ovanstående förutsättningarna uppfylls kommer samtliga politiska beslut alltid att genomföras som avsett? Bo Rothstein håller med om att vissa faktorer har påvisats vara förbundna med en lyckad implementering, men betonar även att sådana listor på förutsättningar egentligen inte säger något om varför just dessa grunder har visat sig vara viktiga för styrningsföljningen. Det framkommer inte heller om någon av grunderna har särskild betydelse för vissa typer av beslut, eller under särskilda omständigheter (Rothstein 2010: 24). Kan exempelvis viljan vara avgörande i vissa fall, men inte i andra? Goggin med flera framför att forskarna i många fall är oeniga om vad som kännetecknar en framgångsrik implementering (Goggin m fl. 1990: 88). Är det svårare att genomföra en viss typ av åtgärdsprogram, och i vilken utsträckning kan då exempelvis de tre villkoren förenkla implementeringen? Kan organisationsformen vara avgörande för vilka uppgifter som genomförs? Dessa frågor menar bland andra Goggin (1990) är av vikt vid studiet av orsakerna till implementeringsproblem. De tre villkoren har visat sig vara avgörande i vissa fall, medan andra beslut har genomförts med brister i något eller i samtliga villkor. I relation till denna studie är det relevant att ställa frågan i vilken utsträckning och på vilket sätt dessa tre villkor har betydelse för den bristande implementeringen av likabehandlingskraven inom skolan.

### **3.4 Ett särskilt implementeringsproblem**

Det har ovan nämnts att implementeringen av statliga krav kan möta vissa svårigheter, och att forskare är oense om vilka faktorer som är mest betydelsefulla för en lyckad implementering. Det är samtidigt oklart vilken inverkan olika faktorer, eller förutsättningar, har för olika typer av policies. Följande del av uppsatsen kommer att rikta fokus mot en avhandling som sammanför de generella implementeringsteorierna med ett specifikt fall, nämligen efterlevnaden av statliga jämställdhetspolicies i svenska kommuner. Författaren av denna avhandling, Ingrid Pincus, framhåller att den svenska staten sedan tidigt 1970-tal markerat vikten av en jämställdhet mellan kvinnor och män. Sedan mitten av 1990-talet menar Pincus att intresset för en könsmissig jämställdhet ökat (Pincus 2002: 15). Trots dessa förhållningssätt på den centrala politiska nivån, framkommer det dock i Pincus avhandling att

det råder utbredda svårigheter vad gäller institutionaliserandet av jämställdhetspolicies på lokal nivå. Detta problemområde är den övergripande utgångspunkten för Pincus avhandling.

Jämställdhetsområdet och likabehandlingsområdet är på många sätt nära besläktade. Att se till människors lika värde är grundbulten inom båda fälten. Jämställdhetspolitiken präglas dock av ett könsperspektiv, där målsättningen är en jämlik fördelning av makt och resurser mellan könen och lika förutsättningar för både kvinnor och män (Se länk 9 s. 59). Talar man om likabehandling inryms fler grunder än kön. De statliga likabehandlingskraven omfattar sju olika diskrimineringsgrunder, varav kön utgör en av dessa. Av denna anledning kan den komplexitet som Pincus diskuterar ifråga om efterlevnaden av statliga jämställdhetskrav överföras till likabehandlingsområdet, där kön är en central komponent. Det finns även skäl att anta att hanteringen av andra diskrimineringsgrunder än kön kan möta likartade svårigheter, då samtliga diskrimineringsgrunder har kopplingar till frågor om makt, grupprelationer och ojämlika samhällsvillkor. Det ökade intresset för en könsmissig jämställdhet som Pincus nämner kan även kopplas till likabehandlingsområdet. Det statliga förhållningssättet till dessa frågor kan illustreras med målet om att öka skyddet mot diskriminering och andra former av kränkande behandling. I ett pressmeddelande från integrations- och jämställdhetsdepartementet den 13 mars 2008 skriver Nyamko Sabuni, jämställdhetsminister och biträdande utbildningsminister, att den nya lagen mot diskriminering medför att skyddet blir mer heltäckande (se länk 10 s. 59) och att införandet av en ny form av sanktion, diskrimineringsersättning, (5 kap. 1 § SFS 2008:567) till den som kränkts också kommer att avskräcka från diskriminering. Det ökade dokumentationskravet som skollagen kräver kan också tolkas som ett skärpt statligt förhållningssätt gentemot kränkande behandling. Skolpersonalen har nu en omfattande dokumentationsskyldighet som i och med den nya skollagen blir ännu större. Politikernas intention med kravet är att öka elevernas rättssäkerhet och att verksamheten ska bedrivas bättre (Se länk 11 s. 59).

Det särskilda intresseområdet för Pincus avhandling är män i ledarroller och deras förhållningssätt gentemot jämställdhetspolicies då de ska implementeras inom den egna kommunen. Hennes resultat visar att män i ledade positioner genom vissa metoder kan förhindra och motverka att sådana policies befästs i verksamheterna och därmed även hindra att de blir bestående inslag i kommunala verksamheter (Pincus 2002: 23). Detta kan ske genom en passivitet eller inaktivitet. Pincus beskriver att indirekta former av motstånd inkluderar tystnad, som exempelvis innebär att planer upprättats men att ledaren därefter inte

vidtar ytterligare åtgärder eller för arbetet vidare bland sina medarbetare. Skenhandlingar, exempelvis att planer upprättas av den enda anledningen att undvika böter, samt att formuleringarna är vaga så till vida att åtgärder och ansvar inte tydligt definieras framför Pincus som ytterligare exempel på indirekta former av motstånd. Pincus visar även på mer direkta former av motstånd till institutionaliseringen av jämställdhetspolicies. Dessa kan sägas gå ut på att hålla utvecklingen av jämställdhetsarbetet i verksamheten på en så låg nivå som möjligt. Exempel på hur det aktiva motståndet kan tas i uttryck är att ledare direkt argumenterar mot jämställdhetsreformer. Detta kan ske genom att de strängt begränsar förutsättningarna till att arbeta med sådana frågor, eller att ledaren riktar ett personligt motstånd mot de individer i verksamheten som visar vilja till att arbeta med sådana frågor. Därigenom kan jämställdhetsarbetarnas legitimitet och auktoritet försvagas. Avhandlingen visar dessutom att jämställdhetsarbetet framskred då män i verksamhetens topp engagerade sig i ett redan påbörjat arbete. Detta gällde även då män i ledande position endast gav ett passivt stöd till jämställdhetsarbetet.

Ett intressant citat från Pincus avhandling som framhäver ledarnas roll och inverkan för efterlevnaden av statliga jämställdhetskrav är:

”It must be acknowledged that management’s role vis à vis an equality agenda is at the very least an ambivalent one. As in any aspect of organizational life, leadership, role modeling and coordination are key requirements for equality management. However, too often management is regarded as being an unproblematic agent in this functional area” (Miller 1996: 209 i Pincus 2002: 25).

Pincus menar att de flesta män i Sverige, även de i ledarskapspositioner säger sig vilja verka för jämställdheten mellan kvinnor och män, samt emot diskriminering och förtryck av kvinnor (Pincus 2002: 24). Att sedan överföra denna uttryckta vilja i praktiken har dock visat sig vara mindre självklart. Viktigt att tillägga här är att avhandlingens resultat även visar att vissa män i ledande position passivt eller aktivt *uppmuntrade* till jämställdhet mellan kvinnor och män och att sådana förhållningssätt då blev befästa i verksamheten. Anmärkningsvärt är att både ett aktivt och passivt stöd från män i ledande positioner signalerade till övriga chefer i omgivningen att jämställdhetsarbetet var en fråga av betydelse som skulle tas på allvar, oavsett ledarnas personliga åsikter i frågan (SOU 1997: 114 s. 172). Ledarskapets väsentliga roll för implementeringen, genom ett tydligt ledarskap, en föredömlighet och en förmåga till samordning, är således tydlig. Oberoende om det gäller jämställdhet eller inte, har

implementeringsforskningen visat att en lyckad efterlevnad ofta är beroende av ledarnas intresse och hängivelse (Pincus 2002: 60-61).

Det framkommer i Pincus studie att vissa av de problem som jämställdhetspolicier möter kan kopplas till svårigheter som andra statliga krav kan möta under implementeringsprocessen. Problemen är ofta grundade i strukturella faktorer på både statlig och lokal nivå. På statlig nivå kan det gälla vaga och generellt formulerade krav, samt dess begränsade förmåga till styrning och kontroll av hur kraven efterlevs (Pincus 2002: 60). På lokal nivå kan svårigheter bestå i byråkratin i de lokala organisationerna och trögheten som den kan skapa, samt i att programmen inte stämmer överens med verksamheternas möjligheter att efterleva dem. Andra svårigheter kan grundas i ett generellt motstånd bland närbyråkraterna gentemot statliga program som ämnar förändra rådande strukturer, värderingar och normer (ibid). Pincus använder begreppet ”*non-implementation*” för att referera till det motstånd som individer och grupper med makt och auktoritet visar gentemot överförandet av jämställdhetsfrågor i den lokala verksamheten. Begreppet härstammar från Bachrach och Baratz forskning kring maktperspektivet i politiska processer (1970). Med grund i deras teorier utvecklar Pincus en analysmodell, där två grupper av implementerare klassificeras. Den ena gruppen består av ”*change-seekers*” och den andra av ”*status-quo keepers*” (Bachrach och Baratz 1970: 53). Change-seekers kan sägas vara personer eller grupper som har någon form av makt, och som genom sin auktoritära ställning kan uppnå en förändring av rådande värderingar. I Pincus studie av jämställdhetsarbete framkommer det att denna grupp till övervägande del består av kvinnor. Den andra gruppen, status-quo keepers, definieras istället som personer eller grupper som verkar för rådande värderingar och verksamhetsförhållanden. I studien engagerar sig sådana personer i aktiviteter för att motverka och förhindra införandet av policier som kan förändra rådande arbetssätt, och som kan påverka deras ledarskapsutövning.

Essensen av Pincus resonemang i avhandlingen kan sägas vara att många män i ledande positioner säger sig vara positiva till jämställdhetsprogram. Trots detta finns det inte lika utbredda belegg för att de följer detta i sin verksamhetsutövning (Pincus 2002: 201). Eftersom föreliggande studie omfattar flera olika diskrimineringsgrunder vid sidan av kön så kommer dock inte diskussionen gällande just männens roll för förändringsarbete vara av primärt intresse, även om det inte kan uteslutas att detta är relevant även för likabehandlingsarbete i allmänhet. Resonemanget om en mentalitet, ett förhållningssätt och personliga värderingar hos ledningen som avgörande för implementeringen av lagkrav gällande jämställdhet kan dock med fördel appliceras på likabehandlingsområdet.

Björn Ahlström ger i sin avhandling argument som kan kopplas till resonemangen som Pincus för gällande ledningens betydelse för implementeringen. Ahlström har studerat skolor med avseende på deras anti-mobbingsarbete. Han kommer bland annat fram till att rektorn i skolor där graden av mobbning är låg hävdar att de har problem med mobbning i den verksamheten. Trots att de kan arbeta med frågan medger således rektorn att de inte har lyckats komma till rätta med problemet. Ahlström har även studerat skolor där antalet mobbningsfall är högt. Vid intervjuer har rektorerna på sådana skolor antingen banaliserat frågan och uttalat sig i stil med: ”det är väl inte värre här än någon annan stans” (Ahlström 2009: 45). Alternativt har de totalt förnekat att skolan har problem med mobbning. En av Ahlströms slutsatser är att en undanskjutning av problemen från rektorernas sida, alltså att de själva väljer att inte se de problem som råder på skolan, inte är en framgångsrik väg att komma till rätta med mobbning och kränkande behandling.

### **3.5 Sannerstedt, Lundquist och Pincus**

Innan vi går vidare i uppsatsen, till genomgången av det empiriska materialet, är det lämpligt att rekapitulera de teoretiska argumenten som presenterats ovan. Analysen av de empiriska resultaten kommer att utgå från ett antal nyckelord som kan urskiljas i teorierna, som är av relevans för förståelsen av svårigheterna med implementeringen av lagkrav. Nedan kommer dessa att redogöras för, varpå analysverktyget introduceras. Kapitlet avslutas med en närmare specificering av uppsatsens syfte, samt en konkretisering av studiens frågeställningar.

Ovan har resonemang framförts som exemplifierar det komplexa förhållandet mellan beslut och handling. Sannerstedt är tongivande i detta sammanhang, som menar att beslutsfattare bör förhålla sig till ett antal förutsättningar för att efterlevnaden av besluten ska bli framgångsrik. Det som kan urskiljas i Sannerstedts förutsättningar är att en vag politik kan påverka verkställandet av besluten. Exempelvis att det innebär svårigheter för närbyråkraterna att omvandla målen till konkreta handlingar. Lundquist belyser att lärare har skolans två syften att förhålla sig till. Dels utbildningssyftet, där undervisningen står i centrum, dels syftet att fostra demokratiska medborgare, där exempelvis likabehandlingsarbetet är viktigt. Generellt formulerade mål kan dock även ses som en fördel eftersom de kan medföra en större handlingsfrihet för närbyråkraterna att tolka besluten i enlighet med sina egna värderingar och intressen. Med grund i detta är det intressant att titta närmare på vilken uppfattning de verksamma har angående de aktuella lagtexternas formuleringar. Anses de tydliga och lättförståeliga, eller har de verksamma svårt att förstå dem?



Resurser är en förutsättning som inrymmer ett antal begrepp. Samtliga är dock inte relevanta för syftet med denna studie. Det är vissa grundförutsättningar som resursbegreppet innefattar, som redan är uppfyllda och som därför inte kommer att undersökas närmare i relation till det empiriska underlaget. Likabehandlingskraven är exempelvis inte beroende av att en viss teknisk utrustning ska finnas till förfogande. Detta hade möjligtvis varit fallet om studiens syfte inriktats på implementeringsproblemen inom sjukvården, där särskild medicinsk materiel kan sägas vara nödvändig. Lokaler och personal är även två förutsättningar som framkommer i litteraturen, som dock inte kommer att undersökas närmare. Kraven om skollokaler och fysisk personal har mötts, vilket innebär att de inte kommer att användas för att analysera det empiriska materialet. Förutsättningar som Sannerstedt och Lundquist framför som däremot bedömts tillämpliga för att förstå svårigheterna med att implementera likabehandlingskraven är resurser i form av tid, kompetens och pengar. I denna studie är det intressant att se dessa begrepp ur två perspektiv. Dels ur ett ledarperspektiv, där rektorers och rektorernas chefers uppfattningar inryms. Dels ur lärarnas perspektiv, de som är närmast eleverna och som därmed har en särskild insikt gällande omständigheterna i klassrummet.

Som ovan nämnts kan även verkställarnas inställning gentemot politiska beslut vara väsentliga för dess genomförande. Personliga och professionella värderingar framkommer i det teoretiska fältet som betydande faktorer som kan påverka implementeringen. Det framkommer även att en vilja kan vara grundad i motivation och engagemang, samt att en ovilja gentemot ett beslut kan förhindra dess genomförande. Det kan således sägas att viljan är uppbyggd av värderingar och av motivation. I denna kontext är det lämpligt att återkoppla till Pincus resonemang om främjande och förhindrande ledare. Det stöd som hon menar att ledare kan ge sina underställda kan kopplas till resonemanget om att värderingar och motivation kan forma en vilja. Pincus resonemang är här användbart för att exemplifiera vikten av ledarnas stöd i form av ett motiverande och engagerande förhållningssätt. Det har framkommit att ledare kan ha en betydande makt att främja eller förhindra politiska frågor beroende på sitt förhållningssätt. Vill de genomföra ett beslut kan de således även möjliggöra för andra att genomföra det. Intressant för denna studie är att titta närmare på vilket stöd som ges och vilket stöd som sägs behövas för att efterleva likabehandlingskraven. En fråga som därmed bli relevant att undersöka närmare är om ledare genom sina formuleringar och förhållningssätt uppvisar ett stöd för likabehandlingsarbetet, eller om de istället visar förhindrande tendenser? Hur detta sedan mottas av lärarna är även intressant eftersom det är de som i slutändan förmedlar kraven till eleverna. Vilka former av stöd som lärarna menar att de får är därför

väsentligt att titta närmare på, samt om lärare anser att de får tillräckligt med stöd för att implementera kraven på klassrumsnivå?

Sammanfattningsvis kan det sägas att implementeringen av politiska beslut enligt litteraturen är beroende av ett antal faktorer. Lundquists villkor vilja, förmåga och förståelse inrymmer begrepp som Sannerstedt och Pincus utvecklar och exemplifierar. Av dessa tre forskares förklaringar kring vad som kan ge upphov till en lyckad implementering, samt vad som kan förhindra en sådan har ett antal nyckelbegrepp urskilts. Dessa har sedan sammansatts till ett analysverktyg som kommer att strukturera empiriredovisningen. Nedan följer en mer utförlig beskrivning av analysverktygets utformning och funktion.

### ***3.6 Analysverktyg***

Med utgångspunkt i ovanstående teoretiska resonemang kommer nu analysverktyget att presenteras, som ska användas för att strukturera och tolka empirin. Genom att lyfta fram de för mitt fall relevanta faktorerna som utifrån forskningsfältet identifierats för en lyckad implementering har ett slags avcheckningsschema skapats, som ska utgöra analysverktyget (se figur 1 nedan). Överst står de övergripande villkoren vilja, förmåga och förståelse. Underrubrikerna till dessa har utifrån Sannerstedts och Pincus argument utvecklats till att presentera vad de tre övergripande begreppen kan stå för.

De för studien utvalda fyra stadsdelarna är i modellen indelade efter de befattningar som intervjupersonerna har. Under intervjuerna har de rubricerande kategorierna vilja, förmåga och förståelse utgjort ramen för de frågor som ställts. Sedan har underkategorierna kunnat användas för att nyansera och ytterligare kategorisera svaren. Med utgångspunkt i detta kommer slutsatser dras kring vilka svårigheter som skolpersonal och ansvariga kommunala tjänstemän upplever vad gäller implementeringen av likabehandlingskrav.

Figur 1. Analysverktyg.

		VILJA		FÖRMÅGA				FÖRSTÅELSE	
	Grund	Värderingar	Motivation	Stöd	Tid	Kompetens	Pengar	Tydliga krav	Kunskap
<b>Stadsdel</b>	<b>Befattning</b>								
<b>1</b>	Huvudman								
	Rektor								
	Lärare								
<b>2</b>	Huvudman								
	Rektor								
	Lärare								
<b>3</b>	Huvudman								
	Rektor								
	Lärare								
<b>4</b>	Huvudman								
	Rektor								
	Lärare								

### 3.7 Specificerat syfte

Som nämnts i kapitel 1.2 är studiens övergripande syfte att söka förståelse för svårigheterna med att implementera statliga lagkrav inom skolan med hänseende på likabehandling. Detta med utgångspunkt i upplevelser bland skolpersonal och ansvariga kommunaltjänstemän. Med grund i det teoretiska ramverket som beskrivits, samt det analysverktyg som teorigenomgången mynnat ut i, har ett specificerat uppsatssyfte formats. Detta lyder som följer:

*Uppsatsens specificerade syfte är att utifrån implementeringsteorier analysera orsaker till den bristande implementeringen av statligt formulerade lagbestämmelser om likabehandling lokalt inom skolsektorn.*

Detta syfte kan mot bakgrund av de teoretiska resonemangen i detta kapitel konkretiseras i följande frågeställningar:

*I vilken utsträckning och på vilket sätt kan brister i implementeringen av statliga lagkrav om likabehandling kopplas till att lokalt verksamma inom skolsektorn har bristande vilja, förståelse och/eller förmåga att genomföra de centralt formulerade kraven?*

*Vilka skillnader kan urskiljas mellan olika kategorier av lokalt verksamma inom skolsektorn ifråga om vilka faktorer som bidrar till bristande implementering av de statliga lagkraven om likabehandling?*

*Vilka faktorer är mest betydelsefulla för att förstå den bristande implementeringen av statliga lagkrav om likabehandling på lokal nivå inom skolsektorn?*

#### **4. Metod och material**

De vuxna inom skolan ska enligt skollagen bedriva ett arbete för att motverka alla former av kränkande behandling. Trots detta lagkrav finns exempel som visar på att kraven inte genomförs så som beslutsfattarna avsett, vilket medför att elevernas rätt till en skolgång fri från diskriminering, trakasserier och kränkande behandling inte uppfylls. Detta problem är utgångspunkten för denna studie. Vad som har krävts för att undersöka problemet närmare kommer att presenteras i detta kapitel, samt motiveringar till uppsatsens innehåll och utformning.

Syftet med uppsatsen är att utifrån implementeringsteorier analysera orsaker till den bristande implementeringen av statligt formulerade lagbestämmelser om likabehandling lokalt inom skolsektorn.

Nedanstående frågeställningarna är aktuella för att uppfylla detta syfte:

*I vilken utsträckning och på vilket sätt kan brister i implementeringen av statliga lagkrav om likabehandling kopplas till att lokalt verksamma inom skolsektorn har bristande vilja, förmåga och/eller förståelse att genomföra de centralt formulerade kraven?*

*Vilka skillnader kan urskiljas mellan olika kategorier av lokalt verksamma inom skolsektorn ifråga om vilka faktorer som bidrar till bristande implementering av de statliga lagkraven om likabehandling?*

*Vilka faktorer är mest betydelsefulla för att förstå den bristande implementeringen av statliga lagkrav om likabehandling på lokal nivå inom skolsektorn?*

Lagtexterna fastställer att huvudmännen, rektorerna och lärarna har ett ansvar att bedriva ett målinriktat arbete för att förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling, diskriminering eller trakasserier. Således är det, för att kunna uppfylla uppsatsens syfte, nödvändigt att låta dessa lokalt verksamma komma till tals. En kvalitativ metod har valts eftersom syftet är inriktat på att erhålla information om uppfattningar och upplevelser, inte på att redovisa kvantiteter av en viss företeelse (Larsen 2009: 12). Mer specifikt har semistrukturerade samtalsintervjuer utförts, som räknas till den kvalitativa forskningstraditionen. Under sådana intervjuer är samtalet mellan intervjuaren och informanten inriktat på specifika ämnen som intervjuaren i förväg bestämt (Dalen 2008: 30).

### *Utformning*

För att uppfylla ovanstående syfte krävs tre slags underlag. För det första, ett empiriskt underlag som kan visa på att det valda ämnet är ett angeläget samhällsproblem värt att studera ur ett vetenskapligt perspektiv. För det andra, stödja det empiriska underlaget mot befintlig litteratur och forskning som stärker problemets vetenskapliga karaktär. För det tredje undersöka hur relevanta aktörer, som berörs av det teoretiska och empiriska underlaget, upplever det aktuella problemet. Underlaget till denna studie är således tredelat: Sekundärdata (Larsen 2009: 45), det vill säga material från undersökningar som tidigare utförts, forskningsmässigt underlag mot vilket de empiriska resultaten kan stödjas, samt primärdata (ibid.) alltså underlag som insamlats genom egenutförda intervjuer. Uppsatsens upplägg är följaktligen grundat i ovanstående tre delar, som reflekterar syftets innehåll.

Eftersom syftet präglas av de tre begreppen vilja, förmåga och förståelse är det lämpligt att reda ut dessa i teorikapitlet samt redogöra för den teoretiska kontext varifrån begreppen härstammar. Detta lade sedan grunden för de frågor som ställdes under intervjuerna, samt upplägget för den empiriska resultatredovisningen. I och med att teoretiska argument format den empiriska inriktningen finns en risk att vissa svar som hamnar utanför de teoretiska argumenten går förlorade. Av denna anledning har intervjuerna i denna studie varit av semistrukturerad karaktär, vilket innebär att de tre begreppen har fungerat som stödpelare kring vilka de intervjuades erfarenheter och uppfattningar om likabehandlingskraven kan undersökas.

Som visats i föregående kapitel är implementeringsproblem en benämning som kan användas då lagkrav inte genomförs i enlighet med beslutsfattarnas intentioner. För förståelsen av det specifika implementeringsproblem som är i fokus för denna studie krävs att de generella implementeringsteorierna kompletteras med teorier som visar på att de problem som likabehandlingskraven kan möta i praktiken. Således har generell implementeringsteori, med grund i Lundquists och Sannerstedts villkor och förutsättningar, kompletterats med teorier som visar på likabehandlingskravens särskilda implementeringsproblematik. I denna kontext är Pincus avhandling tongivande.

### *Urval*

Urvalet av skolor till denna studie baseras på Skolinspektionens senaste kvalitetsgranskning som är från 2010. Denna nationella granskning består av 50 grundskolor spridda över hela

Sverige. Den syftar till att kontrollera skolornas arbete mot trakasserier och kränkande behandling och därmed säkra elevers rätt till en trygg och givande skolgång fri från sådan behandling. Granskningens resultat förväntas spridas till skolor och huvudmän som inte ingått däri och därmed utgöra en kunskapsökning och ett underlag för ett nationellt förbättringsarbete. Flertalet av de utvalda skolorna har tidigare fått kritik för sitt värdegrundsarbete, medan andra skolor tvärtom har valts för att de kan antas vara goda exempel i detta hänseende (*Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling* 2010:1 s. 6). I kvalitetsgranskningen framkommer det att ”granskningens resultat i stor utsträckning kommer att visa vad som inte fungerar med att garantera eleverna en trygg skoltillvaro” (ibid.). Skolinspektionen betonar dock att det även finns exempel på skolor som har ett väl förankrat värdegrundsarbete, där de verksamma är engagerade och tydliga. Av denna anledning inrymmer granskningen både skolor som fått kritik, samt skolor som fått beröm för sitt motverkande arbete. Åtta skolor från Göteborg ingick i granskningen. För utförandet av denna studie kontaktades inledningsvis rektorerna för dessa skolor i syfte att bestämma tid för intervjuer. Dock uppstod en viss svårighet då dessa rektorer framförde att de på grund av tidsbrist inte hade möjlighet att ställa upp på intervju. Därför besöktes Göteborgs stads hemsida där det finns förteckningar över stadsdelarnas grundskolor. Urvalet av stadsdelar baserades fortfarande på Skolinspektionens granskning, samt storleken på skolorna som är mellan förskolan och årskurs nio (F-9). Utifrån listorna på Göteborgs stads hemsida inleddes ytterligare försök att kontakta skolrektorer, denna gång med större framgång. Sammanlagt fyra rektorer från de respektive stadsdelarna gav sitt godkännande till att medverka i föreliggande studie. Utifrån dessa skolors likabehandlingsplaner kunde ansvariga lärare för likabehandlingsarbetet på skolan urskiljas, så kallade ”trygghetsansvariga”. Även dessa gav under telefonsamtal sitt samtycke till att medverka i studien. För de respektive stadsdelarna finns en juridiskt ansvarig kommunal tjänsteman, som i lagtexterna kallas huvudman. Dessa utgör den tredje kategorin av lokalt verksamma som bidragit med sina erfarenheter och uppfattningar i denna studie.

I figur 2 nedan visas ovanstående information i tabellform. Där framgår även de intervjuades kön, samt datumen då intervjuerna utfördes. I och med att mitt urval baserats på Skolinspektionens kvalitetsgranskning har inte ytterligare kriterier gällande könsfördelningen i de olika kategorierna tagits i beaktning. Läraryrket är dock kvinnodominerat, vilket ger antydning om att urvalet i den kategorin från början skulle bestå av fler kvinnor. Detta är fallet i

denna studie, som har färre manliga informanter än kvinnliga. I och med att studien inte syftar till att se specifika skillnader i upplevelser mellan könen kan urvalet anses motiverat.

Figur 2. Urval och kodifiering av intervjuade.

Stadsdel	Befattning	Kodifiering	Kön	Skolans storlek	Intervju utförd
1	Huvudman	H1	Kvinna	Årk F-9	2012-03-15
	Rektor	R1	Man		2012-03-02
	Lärare	L1	Kvinna		2012-03-16
2	Huvudman	H2	Kvinna	Årk F-9	2012-03-05
	Rektor	R2	Kvinna		2012-03-02
	Lärare	L2	Kvinna		2012-03-08
3	Huvudman	H3	Kvinna	Årk F-9	2012-03-12
	Rektor	R3	Kvinna		2012-03-05
	Lärare	L3	Kvinna		2012-03-06
4	Huvudman	H4	Kvinna	Årk F-9	2012-03-09
	Rektor	R4	Man		2012-03-06
	Lärare	L4	Kvinna		2012-03-08

Totalt omfattas således studiens empiriska underlag av tolv intervjuade. Dessa representerar fyra olika stadsdelar i Göteborgs stad. Från varje stadsdel medverkar en kommunal grundskola som har förskoleklass upp till nionde klass. Rektorn på de respektive skolorna har intervjuats, liksom en lärare som medverkar i skolans trygghets- och likabehandlingsarbete. I benämningen "lokalt verksamma" inryms förutom rektorerna och lärarna, även de juridiskt ansvariga kommunala tjänstemän för skolorna i de respektive stadsdelarna. De sammanlagt tolv intervjuade utgörs av tio kvinnor och två män, vilket framgår av figur 2.

### Analys

Samtliga intervjuer inleddes med att informera den intervjuade om uppsatsen syfte och därmed vilken funktion intervjuerna fyller för studien. Flertalet intervjuade uppgav att de ville vara anonyma i studien, varför de har kodifierats som angivet i figur 2. Intervjuerna utfördes semistrukturerat, vilket möjliggör för oväntade svar att registreras (Esaiaasson et al. 2010: 283). Utgångspunkten för denna studie är implementeringsproblemen av statliga likabehandlingskrav. Det råder dock full medvetenhet kring att det finns skolor som har ett välutvecklat arbete för likabehandling, där vuxna tar sitt ansvar och där likabehandlingsplanen är godkänd. Likväl finns exempel på skolor där likabehandling inte är ett integrerat inslag i verksamheten, vilket kan tyda på att ett implementeringsproblem råder.



Att semistrukturerade intervjuer möjliggör för oväntade svar att registreras är fördelaktigt för denna studie eftersom det innebär att både positiva och negativa ställningstaganden att inkluderas. Intervjufrågorna har därmed inte fokuserat på svårigheter, utan varit av mer öppen karaktär så att informanten själv har kunnat utveckla sitt svar. Formuleringen av dessa frågor, samt ordningen i vilken de ställs har dock varierat beroende på hur dialogen med informanterna förts och utvecklats. Även beroende på vilken yrkesgrupp som intervjuats har frågornas formuleringar varierat. Formuleringen ”på denna skola” har istället under intervjuerna med huvudmännen ändrats till ”för de skolor du ansvarar för”. De frågor som varit aktuella under intervjuerna finns förtecknade i intervjuguiden (Se bilaga s. 62). Frågorna som fetmarkerats har ställts till samtliga intervjuade, medan underfrågorna har varierat. Samtliga intervjuer utfördes mellan 2-16 mars 2012 (se figur 2 ovan).

Det som kännetecknar den kvalitativa metoden är att forskaren utgår från ett litet material för att erhålla djupgående information gällande en problematik. Den kvalitativa metoden möjliggör därför en mångsidig bild av verkligheten. Forskningsprocessen som den kvalitativa metoden står för kan just betraktas som en kedja av tolkningar (Svenning 2003: 159). Detta är viktigt för kategoriseringen, eller kodningen, av intervjumaterialet. För att få en översiktlig bild av intervjusvaren inleddes analysfasen med en så kallad *delanalys* (Larsen 2009: 104). Transkriberingarna från intervjuerna läses då igenom i sin helhet, varpå nyckelord noterades och svar som hade liknande karaktär grupperades. Denna klassificering förenklade organiseringen av intervjusvaren, där de teoretiska argumenten ständigt behölls i åtanke. Detta inledande stadium möjliggjorde sedan för en mer noggrann kategorisering av intervjusvaren i syfte att identifiera eventuella mönster, gemensamma nämnare och diskrepanser. Dessa har sedan utvärderats i enlighet med de villkor och förutsättningar som utgör det ovan presenterade analysverktyget. Detta i syfte att utröna vilken relation de bestämda villkoren har för likabehandlingsarbetet i grundskolan. Det ska här tilläggas att begreppen i analysverktyget är nära relaterade till varandra. Sambanden är i praktiken komplexa, vilket innebär att gränsdragningen för vad som beskrivs under de tre villkoren inte varit helt enkel. Genom att ha utvidgat dessa och beskrivit vad villkoren står för, med hjälp av Sannerstedts och Pincus teorier, har dock kategoriseringen och därmed redovisningen av empirireultatet förenklats.

### *Intervjufrågor*

Med hjälp av den kvalitativa intervjumetoden har en fördjupning av intervjusvaren möjliggjorts, vilket har bidragit till en bredare förståelse för det aktuella problemområdet och

informanternas upplevelser kring det. Genom att ha ställt följdfrågor och därigenom erhållit kompletterande och fördjupade svar har risken för missförstånd minimerats. Informanten har inte alltid uppfattat frågan vid första skedet, då en kort förklaring har fört intervjun vidare. Möjligheten att direkt be om förklaringar, både från informantens och från intervjuarens sida, är en stor fördel med kvalitativ metod (Larsen 2009: 27). Till denna studie har detta inneburit att både jag som intervjuare och informanterna har kunnat ställa frågor om det uppkommit frågetecken under intervjuens gång.

Det ska i detta sammanhang tilläggas att behandlingen av insamlad data kan försvåras vid intervjuundersökningar och kräva mer tid om man inte har färdiga svarsalternativ, som informanterna kan fylla i, som vid kvantitativa studier. Att klassificera materialet i syfte att jämföra intervjusvaren kan därför innebära ett omfattande och krävande arbete. Generaliserbarheten, alltså förmågan att dra allmänna slutsatser utifrån resultatet (Larsen 2009: 25), kan även sägas vara begränsad vid kvalitativa studier (Larsen 2009: 27). Det ska dock påpekas att en kvalitativ undersökning är mer exemplifierande än generaliserande (Svenning 2003: 66). Att som intervjuare själv påverka svaren genom att ställa frågor som kan leda in till ett särskilt svar, eller att informanten inte är ärlig och svarar i enlighet med ett allmänt accepterat synsätt kan även sägas vara betydande brister med den kvalitativa metoden (ibid.). Ett sätt för att undvika detta är, som tillämpats i denna studie, att ställa frågor som tillåter informanten att ge egna förklaringar och beskrivningar av problemområdet. Informanterna har betraktats som experter, som med sina erfarenheter av arbetet inom skolektorn kan skildra svårigheter med att uppfylla lagkraven gällande likabehandling.

Undersökningens validitet, det vill säga dess förmåga att mäta det som forskaren avser, kan i en vetenskaplig studie påverkas av en rad faktorer. Här handlar det vilka typer av frågor forskaren ställer i relation till undersökningens syfte, vilka forskaren ställer frågorna till eller vilka slags indikatorer som används för kategorisering av svaren (Svenning 2003: 65). Ett exempel som Svenning ger är då jämställdhet ska undersökas. Att ställa frågor till föräldrar om ”vem som passar barnen” eller ”vem som sköter hushållsarbetet” ger inte tillräckliga svar för att täcka in alla aspekter av problemområdet. För att kunna undersöka begreppet jämställdhet i en vidare mening krävs inledningsvis att begreppet utreds, för att sedan operationaliseras. Först därefter kan forskaren försöka täcka in breda aspekter av jämställdhet. (Svenning 2003: 66). Genom att ringa in syftet med undersökningen och dess frågeställningar från fler olika håll ökar även tillförlitligheten (Svenning 2003: 93). Detta har i föreliggande undersökning uppnåtts genom att undvika frågor av typen: Ställer du dig positivt till

likabehandling? Mer nyanserade svar har istället erhållits genom ett större antal frågor, varifrån det med en mer exemplifierande grund kan argumenteras för informanternas ställningstagande. Frågor av sådan karaktär är: Vilken betydelse har likabehandlingsarbetet på denna skola? Vad är målet med ert likabehandlingsarbete? Hur arbetar ni för att uppnå målet?

Vad gäller resultatens tillförlitlighet brukar begreppet reliabilitet nämnas. I och med att kvalitativa studier, till skillnad från kvantitativa, är mer exemplifierande än generaliserande kan det sägas att frågan om reliabilitet inte gäller i samma utsträckning för kvalitativa studier. Icke desto mindre kan de osäkerheter som kan råda gällande en kvalitativ studies reliabilitet redas ut med någorlunda enkla metoder (Svenning 2001: 68-69). Tydliga definitioner på begreppen som används under intervjuer är viktigt så att både forskaren och informanten har en gemensam definitionsförmåga. Känsliga ord, eller ord som kan påverka informanten på ett visst sätt ska undvikas. Intervjuaren ska inte placera informanten i en särskild sinnesstämning, exempelvis genom att ställa frågor av typen: Tycker du att det är svårt att följa lagkraven? Samma fråga som ovan, om informanten ställer sig positivt till likabehandling, kan även ges som exempel. Det är därtill fördelaktigt att utföra intervjuerna under avspända och okonstlade förhållanden, för att informanten ska känna sig tillräckligt trygg för att utföra samtalet. Genom att ge så mycket utrymme som möjligt åt de intervjuade att berätta fritt om sina erfarenheter och uppfattningar är därför fördelaktigt. Intervjumallen består av denna anledning av fyra generella frågor som ställts till samtliga intervjuade och sedan ett antal underfrågor som ställts i olika stor utsträckning beroende på hur dialogen förts. Med detta tillvägagångssätt har informanterna givits möjligheten att tala fritt utan att jag som intervjuare har påverkat svaren.

## 5. Empiri och analys

I detta kapitel presenteras gemensamma nämnare och mönster som urskilts i intervjuvaren. Kapitlets utformning är baserad på analysverktygets komponenter som åskådliggörs i figur 1 i kapitel 3.6. Underrubrikernas titlar motsvarar den grova kategoriseringen i enlighet med de tre villkoren vilja, förmåga och förståelse. Dessa har sedan delats upp i stycken och benämnts efter de underrubriker i analysmodellen som villkoren utgör. Kodifieringen av respondenterna kommer i detta kapitel användas vid redovisningen av intervjuvaren. Läsaren hänvisas i dessa fall till figur 2 nedan, där vidare information om respondenterna framgår.

Figur 2. Urval och kodifiering av intervjuade.

Stadsdel	Befattning	Kodifiering	Kön	Skolans storlek	Intervju utförd
1	Huvudman	H1	Kvinna	Årk F-9	2012-03-15
	Rektor	R1	Man		2012-03-02
	Lärare	L1	Kvinna		2012-03-16
2	Huvudman	H2	Kvinna	Årk F-9	2012-03-05
	Rektor	R2	Kvinna		2012-03-02
	Lärare	L2	Kvinna		2012-03-08
3	Huvudman	H3	Kvinna	Årk F-9	2012-03-12
	Rektor	R3	Kvinna		2012-03-05
	Lärare	L3	Kvinna		2012-03-06
4	Huvudman	H4	Kvinna	Årk F-9	2012-03-09
	Rektor	R4	Man		2012-03-06
	Lärare	L4	Kvinna		2012-03-08

### 5.1 Vilja

Från det teoretiska fältet har vi med oss att verkställares vilja i meningen deras värderingar och motivation kan ha avgörande betydelse för hur beslut genomförs. Denna del av uppsatsen kommer därför att fokusera på vilka slags värderingar gentemot likabehandlingskraven som kan urskiljas bland de intervjuades svar. Hur dessa kan tänkas främja eller förhindra likabehandlingsarbetet kommer att behandlas, samt vilka aktörer som beskrivs som centrala för arbetets framgång.

#### *Värderingar*

Ett sätt att få indikationer på hur de efterfrågade ställer sig till likabehandlingskraven är att fråga dem vilken betydelse de anser att likabehandlingsarbetet har på respektive skola. Genomgående var svaren i detta sammanhang positiva, då de flesta menar att likabehandling är grunden för skolans övriga arbete. Bland lärarna råder enighet i svaren gällande vikten av

ett likabehandlingsarbete. Tre av fyra lärare nämner exempelvis att en nolltolerans mot alla former av kränkande behandling är grunden för det motverkande arbetet och att skolverksamheten inte skulle kunna fungera om inte likabehandlingsarbetet togs på allvar. Undervisningen skulle enligt lärarna fallera om inte eleverna kände sig trygga, vilket ligger till grund för deras resonemang om att ett väl utvecklat likabehandlingsarbete som är välkänt bland elever och personal är avgörande för elevernas lärande. Det ska dock samtidigt poängteras att lärarna i viss utsträckning framför att en fullständig nolltolerans är svår att uppnå. Vilket utrymme likabehandlingsarbetet får i skolverksamheten och därmed hur omfattande nolltoleransen blir är enligt de aktuella lärarna beroende av i vilken utsträckning man som lärare ser det som angeläget. Läraren i område fyra exemplifierar detta genom att säga att det inte går att vänta till den utsatta schematiden att prata med en elev som exempelvis säger sig blivit utsatt för kränkningar. Läraren själv måste känna att det är angeläget att ta upp frågan när den dyker upp. Hon nämner att de i schemat har en timme i veckan utsatt för ”livskunskap”, som L4 alltså menar inte är tillräcklig. Istället anser hon att man som lärare hela tiden måste våga se och reagera, samt ständigt sträva efter en nollvision gällande diskriminerande och kränkande handlingar. Även i den skola där L2 är verksam har de avsett en timme i veckan för att diskutera elevernas trygghet och trivsel. Hon menar inte att denna tid är otillräcklig. Dock framförs uppfattningen att lärarna kan bli mer tydliga gentemot eleverna under denna tid. Detta för att öka elevernas förståelse för att aktiviteterna under den timmen utförs i syfte att stärka likabehandlingen på skolan.

Lärarna i område ett och fyra säger explicit att det är svårt att arbeta med likabehandling och framhåller då att det personliga ställningstagandet i dessa frågor är avgörande. Den förstnämnda läraren framhåller att svårigheten består i att det är människor som jobbar med andra människor. Möjligheten att kunna se till varje elevs personliga förmågor och ta vara på dessa i verksamheten menar hon är beroende av hur de vuxna själva gestaltar likabehandlingsfrågorna. Den andra läraren menar att de individuella värderingarna hos varje individ i skolan kan utgöra motsättningar vad gäller intressen och viljor. Därför anses det av särskild vikt att de vuxna på skolan, och i synnerhet lärarna som är närmst eleverna, har ett normkritiskt förhållningssätt gentemot både läromedlen och sitt eget förhållningssätt. Detta kan kopplas till lärarnas beskrivningar av vad likabehandling innebär. De anser nämligen att likabehandling inte går ut på att behandla samtliga elever likadant. Detta på grund av att varje elev har egna värderingar och förmågor som lärarna måste uppmärksamma och ge utrymme. Exempelvis säger läraren i område tre att om alla skulle behandlas likadant skulle det inte

innebära att likabehandlingsarbetet var lyckat. Grunden i ett lyckat likabehandlingsarbete förklaras istället vara beroende av de förmågor och relationer som finns inom verksamheten, och att dessa får möjlighet att utvecklas.

L3 talar även särskilt om den utveckling som skett på hennes skola gällande likabehandlingsarbetet. Hon förklarar att de inledningsvis hade svårigheter med att gemensamt komma fram till hur deras likabehandlingsarbete skulle utformas. Efter att ha arbetat intensivt i ett år med att utveckla en gemensam värdegrund, där samtliga på skolan blev införstådda med hur de exempelvis definierar mobbning, menar läraren att likabehandlingsarbetet gjort framsteg. Genom de årliga kartläggningarna som lärarna utför på skolan i syfte att undersöka elevtrivseln har de kunnat urskilja en positiv trend som visat att ett mindre antal elever känner sig utfrysta eller utsatta på annat sätt. Detta menar läraren beror på att personal och elever har utvecklat sitt likabehandlingsarbete tillsammans och därmed vet vilka slags beteenden som inte accepteras på skolan. Genom att arbeta gemensamt med eleverna i dessa frågor menar L3 att rutiner och systematik formas, vilket kan leda till att likabehandling blir en naturlig del av det vardagliga arbetet.

Liksom lärarna, framhåller huvudmännen att likabehandlingsarbetet är grunden för den övriga skolverksamheten och att skolans två syften noggrant ska balanseras så att elevernas prestationer blir så bra som möjligt. Det går dock att urskilja en skillnad i svaren mellan lärare och huvudmän med avseende på förhållningssättet gentemot likabehandlingskraven och hur de ska tillämpas. Bland huvudmännen är en framstående uppfattning att efterlevnaden av likabehandlingskraven inte ska vara beroende av vilka personliga intressen eller värderingar som pedagogerna har. Om pedagogerna själva anser kraven som angelägna, eller vilken personlig inställning de har gentemot likabehandlingsarbetet ska inte spela någon roll. Huvudmännen beskriver nämligen kraven som juridiska ålägganden, och att de som sådana helt enkelt ska efterlevas. Således är huvudmännens uppfattning att personliga värderingar och preferenser inte ska ha någon inverkan på hur kraven implementeras. Det framkommer dock av tre huvudmän att de juridiska formuleringarna kan medföra svårigheter för efterlevnaden av likabehandlingskraven. Skolinspektionens tillsyn ges här som exempel. De tre huvudmännen menar att bristerna i skolors likabehandlingsarbete som tillsynen kan resultera i kan vara grundade i att de juridiska kraven innehåller politiska förväntningar. Dessa menar huvudmännen att skolorna har svårt att omvandla i form av åtgärdsbeskrivningar i likabehandlingsplanen. Därför betonar de att det är särskilt viktigt att arbeta gemensamt med dessa frågor så att både personalen och eleverna på en skola har en överensstämmande bild av

vad som menas med likabehandling och hur arbetet ska bedrivas. Entusiasmerande ledare som kan överföra lagtexternas krav och intentioner till praktiska handlingar menar flertalet huvudmän är avgörande för att uppnå en sådan enighet.

Huvudmännen betonar just ledningens betydelse när det kommer till implementering av lagkrav och förändringar av rådande strukturer. Sin egen roll, som rektorernas chefer, beskrivs som viktig i det stödjande och utvecklade arbetet. Att exempelvis ge influenser och inspiration nämner flera huvudmän som en central funktion i deras arbete. De anser sig själva, som ledare, ha en särskilt avgörande uppgift att förmedla lagtexternas bestämmelser nedåt till rektorerna. Att huvudmännen ständigt uppmärksammar frågan och ser till att rektorerna bildar en förståelse för författningarnas intentioner framförs som centralt för utvecklingen av likabehandlingsarbetet. Detta kan tolkas som att implementeringens framgång är avhängig av att huvudmännen belyser frågan och att de sedan för ner den till sina underställda. Anmärkningsvärt är därför att huvudmännen även säger att de inte har någon fördjupad insikt i hur förhållandena ser ut på de respektive skolorna som de ansvarar för. En huvudman menar att hon är införstådd med att vissa skolor upplever svårigheter med att uppnå likabehandlingskraven, men att hon inte vet mer i detalj hur de hanterar det. Denna uppfattning delas av de tre andra huvudmännen som anser att rektorns rapporteringar av kränkande händelser som skett på skolan är bristfällig och att de därmed inte är tillräckligt insatta i vad som sker på skolorna. Vikten av att samtliga ska känna till vad som ingår i likabehandlingsarbetet och hur det bedrivs på skolan betonas, men samtidigt säger huvudmännen att de inte har en fullständig insyn i detta. Vilka slags kränkningar som kan förekomma och i vilken utsträckning de förekommer ges även som exempel på områden där de saknar insatthet. Rapporteringen från skolorna menar således huvudmännen inte är tillräcklig för att ge dem en total överblick kring läget på skolorna.

Som nämnts ovan visar både lärare och huvudmän positiva ställningstaganden gentemot ett övergripande likabehandlingsarbete. Även i rektorernas svar kan detta förhållningssätt urskiljas. Samtliga rektorer beskriver likabehandling inom skolan som en av dess grundpelare, samt att trygghet och välmående är förutsättningar för elevernas lärande. Skolans tudelade uppdrag framträder således bland rektorernas intervjuvar, där en balans mellan en kunskapsskola och en skola som fostrar demokratiska medborgare ska försöka uppnås. Det ska dock tilläggas att rektorerna menar att det tudelade uppdraget kan innebära vissa svårigheter. Detta eftersom det innebär att olika typer av krav måste mötas, vilket i sin tur leder till en ständig prioritering bland kraven. Rektorerna i område två och tre menar att

likabehandlingskraven inte kan prioriteras bort eftersom de statliga kraven inte är förhandlingsbara. Oberoende av vad man själv må tycka ska ändå lagkraven uppfyllas i och med att det handlar om förpliktelser. Att som rektor framföra detta ner till lärarna menar dessa rektorer är avgörande för lärarnas förmåga att uppfylla sitt uppdrag, som de beskriver är att forma framtidens samhälle. De två rektorerna beskriver likabehandlingsplanen som ett väsentligt hjälpverktyg i syfte att kunna bedriva ett systematiskt likabehandlingsarbete. I planen menar de att svaren på hur skolan arbetar med likabehandling ska finnas förtecknade. Vidare menar de att kravet om att upprätta en plan har infört en systematik i arbetet mot kränkningar samt en utvärdering och analys av arbetet. Detta anser de två rektorerna har bidragit till en förbättring av likabehandlingsarbetet.

De två andra rektorerna, R1 och R4, ger å ena sidan uttryck för en positiv uppfattning om att likabehandlingsarbetet som bedrivs på deras skolor är nödvändigt för att uppfylla skollagens krav om social fostran. Å andra sidan anser de att upprättandet av likabehandlingsplanen är överflödigt eftersom dess innehåll inte nödvändigtvis behöver spegla skolornas faktiska likabehandlingsarbete. Den kritik som Skolinspektionen utdelat menar dessa rektorer är grundad i enstaka formuleringar i planerna, inte i själva arbetet. Att formulera korrekta likabehandlingsplaner i enlighet med författningarna menar de inte är detsamma som att ha ett bra likabehandlingsarbete på skolan. Vad det kan bero på att en plan inte överensstämmer med lagbestämmelserna menar de bland annat kan vara bristande tid eller kunskap hos de verksamma på skolan. Andra orsaker som framförs är att skolorna råkat utelämna någon specifik diskrimineringsgrund, eller inte tydligt nog skrivit i planen hur de rapporterar händelser till sin huvudman. Rektorn i område ett framför att om kravet om att upprätta en plan skulle försvinna är det inte säkert att arbetet skulle bli sämre. Detta grundar han på att det i läroplanerna finns bestämmelser om personlighetsutvecklande kunskaper och förmågor. Dessa likställer han med kraven om likabehandling i skollagen och diskrimineringslagen. Det uttrycktes därefter att ett lyckat likabehandlingsarbete ändå skulle bedrivas, även om kravet gällande upprättande av en plan inte existerade. Rektorn menar att det bedrivs ett gediget likabehandlingsarbete på hans skola, men att det bara inte formuleras på det sätt som lagtexterna kräver.

### *Motivation*

Samma rektor som i stycket ovan, alltså R1, anser att en brist på motivation och vilja att uppfylla likabehandlingskraven kan utvecklas, om det enda skolorna får är kritik.



Skolinspektionen beskrivs då som en stenhård myndighet vars verksamhet kan leda till en hopplöshet bland skolor som ideligen får kritik. Även om helhetsbedömningen är bra menar R1 att endast bristerna visas och detta beror enligt honom på att Skolinspektionens uppgift är att se till så att skollagens minsta bokstav är uppfylld. Att inte vara ute efter att se om skolorna gör något positivt, utan bara att kontrollera om de uppfyller lagkraven menar denna rektor kan leda till en över tid bristande motivationsnivå. Därtill menar rektorn att ett fokus på problemen kan vara en risk i sig, eftersom det bidrar till en övergripande negativ bild av skolväsendet. I kontrast till denna uppfattning menar en annan rektor att förmågan att ta kritik, men att inte fastna i den är väldigt viktig. Det förklaras att vissa skolor som fått mycket kritik exempelvis genom Skolinspektionens tillsyn, inte har förmågan att ”rycka upp sig” från kritiken och fastnar då i den, vilket kan påverka likabehandlingsarbetet negativt. Enligt R2 betraktar många skolor den kritik de får som oöverkomliga hinder, istället för att ta nya tag och försöka se var problemet ligger. Att erkänna sina brister och försöka arbeta fram sätt att komma förbi dem har enligt denna rektor förbättrat hennes skolas likabehandlingsarbete.

Enligt DO ska ett systematiskt arbete mot alla former av kränkningar utföras i syfte att främja elevers lika rättigheter. Att barn och elever känner sig trygga i sin skolmiljö är förutsättningen för en inlärning, vilket innebär att ett likabehandlingsarbete kan sägas vara avgörande för bedrivandet av undervisningen. Som ett led i att uppfylla detta syfte framkommer det i lagtexterna att en årlig plan ska upprättas där det främjande, förebyggande och förhindrande arbetet formuleras. Ett motstånd kan urskiljas bland de två rektorerna som är kritiska till likabehandlingsplanens funktion och syfte, R1 och R4. Anmärkningsvärt att notera, mot bakgrund av resultaten från Pincus avhandling, är att dessa två rektorer är män. Motståndet som de ger kan exemplifieras i både passiva och aktiva termer. De talar om likabehandling i positiva termer och om det motverkande arbetet som nödvändigt. I samma kontext framför de dock att likabehandlingsplanen egentligen inte fyller något konkret syfte eftersom det arbete som de däri ska formulera redan existerar och hade även existerat om kravet inte funnits. Att argumentera emot värdet av likabehandlingsåtgärderna på detta sätt ger även anledning att betrakta dessa skolors upprättande av en likabehandlingsplan som en skenhandling. Planen upprättas, men dess funktion för likabehandlingsarbetet beskrivs som överflödigt av de två rektorerna. R1 och R4 säger inte att de är emot likabehandlingskraven eller att likabehandlingsarbete bedrivs på skolorna. Deras ställningstagande gentemot upprättande av planen medför dock att implementeringen av kraven försvåras i och med att det i lagkraven ingår att upprätta en plan under rektorns ansvar. Ett samband kan här urskiljas mellan de

åsikter om likabehandlingsplanen som R1 framför och den kritik som han menar resulterar i en ovilja att genomföra besluten. De svar som R1 ger kan tolkas som att han anser att planen inte fyller en väsentlig roll för att bedriva ett lyckat likabehandlingsarbete, och att formuleringarna däri inte behöver reflektera det faktiska arbetet som bedrivs på skolan. Därtill menar han att den kritik som Skolinspektionen ger kan leda till en ovilja och brist på motivation att genomföra besluten. Det kan dock antas att den kritik gällande skolans likabehandlingsarbete, och de brister som Skolinspektionen pekar på i likabehandlingsplanen, är grundade i rektorns värderingar om likabehandlingsplanen som ett onödigt dokument. Dessa värderingar kan således försvåra efterlevnaden av likabehandlingskraven.

Viktigt att påpeka i denna kontext är att de två rektorerna, R1 och R4, även framför exempel som kan tolkas som att de inte förstått vad en likabehandlingsplan ska innehålla, och heller inte syftet med likabehandlingsplanen. R4 säger exempelvis att skolorna kan ha ”råkat utelämna” någon diskrimineringsgrund i likabehandlingsplanen och att de därför får kritik. Han framför inte att han tycker att det är viktigt att inkludera samtliga diskrimineringsgrunder inom ramen för det motverkande arbetet. Att i ett dokument som ska beskriva detta arbete inte nämnda samtliga diskrimineringsgrunder och istället uppvisa åsikten att det egentligen inte är så viktigt kan sägas vara ett fall av aktivt motstånd. Detta eftersom arbetet hålls på en minimal nivå, där likabehandlingsarbetet sägs vara tillräckligt även om samtliga krav inte uppfyllts. R4 menar även att kritik kan ges med hänvisning till att de inte varit tillräckligt noga med att beskriva hur rapporteringar skett till huvudmannen. Inte heller i detta sammanhang visar han någon förståelse eller kunskap om varför det är viktigt att beskriva detta i planen. Huvudmännen menar att rapporteringen inte är tillräcklig för att de ska få en fullödig bild av hur det motverkande arbetet sker på skolorna. Att R4 säger att en orsak till kritiken som de fått är att de i likabehandlingsplanen inte beskrivit hur rapporteringen går till visar att det kan råda en bristande kommunikation mellan rektorer och huvudmän.

## **5.2 Förmåga**

Stämmer det att där det finns en vilja, finns en väg? Tittar man i implementeringslitteraturen framläggs argument för att en vilja att implementera lagkrav kan möjliggöra dess förverkligande. Kategoriseringen av intervjusvaren till denna rubrik har med anledning av dess nära relation till begreppet vilja inte varit helt enkel. Något som är tydligt är emellertid att en lyckad implementering är beroende av ett stöd från ledningen, enligt flertalet intervjuade. Stödet kan dock ta sig uttryck på skilda sätt i praktiken, och de som säger sig behöva stöd framlägger olika exempel. Således krävs att intervjusvaren beträffande begreppet

*förmåga* förtydligas i denna del av uppsatsen. Vilken typ av stöd menar de intervjuade att de behöver och vad upplever de saknas idag?

### *Stöd*

Stödet från sina chefer i form av en föredömlighet menar ett övervägande antal intervjuade är viktigt för att de ska efterleva lagkrav. Huvudmannen i område tre uttrycker att ”folk gör som du gör, inte som du säger” när hon beskriver vikten av ledarnas föredömlighet. Detta synsätt framkommer även bland de andra huvudmännens svar som till stor del präglas av ett ledarperspektiv och vikten av att som ledare kunna förmedla ett budskap. Det går att urskilja två led i huvudmännens svar. Dels menar de att de själva har ett betydelsefullt ansvar gentemot rektorerna, dels att rektorerna genom de förutsättningar som de erhållit av huvudmännen kan stödja och inspirera lärare i deras arbete. Huvudmannen i område ett menar att hon mött kritiska åsikter gentemot sättet som de inom hennes område arbetar med likabehandlingsfrågorna. Under exempelvis informationsföreläsningar och seminarier har medverkande personer sagt att det inte är tillräckligt roligt eller lustfyllt att arbeta med likabehandlingsfrågor. Av denna anledning menar hon att ett utsatt mål för de verksamheter som hon ansvarar för nu är att tillsammans med rektorerna hitta metoder som engagerar de verksamma inom skolan. För att detta ska kunna uppfyllas menar huvudmannen att det måste ges tid och utrymme, mycket mer än det ges idag, samt att alla berörda arbetar tillsammans mot gemensamma mål.

Det framkommer av intervjumaterialet att huvudmännen betonar lärarnas betydelse för realiserandet av statliga krav. Huvudmännen beskrivs dock inte alls av lärarna på motsvarande sätt. Istället skildras ett väldigt avskärmat förhållande till huvudmännen, där det exempelvis framkommer att lärare och huvudmän i princip aldrig träffas. Möten som gäller skolsituationen hålls istället mellan rektorer och ansvariga kommunaltjänstemän, där lärare ytterst sällan medverkar. Detta kan innebära svårigheter i lärarnas arbete menar läraren i område ett. Hon påpekar att representanter från myndigheter som Socialtjänsten och Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) kan medverka i möten som exempelvis gäller elever som upplevt sig kränkta under en längre tid. Det som diskuteras vid sådana tillfällen menar läraren är väsentligt för hur det motverkande arbetet fungerar i klassrummet, varför hon argumenterar för att även berörda lärare ska delta. Detta menar hon dock inte är fallet idag. Hon anser att eftersom de alla strävar efter samma sak, att se till så att eleverna mår bra, borde

informationsflödet mellan lärare, rektorer och utomstående instanser vara mer öppen. Detta för att undvika att lärare känner sig maktlösa, vilket L1 menar kan vara ett problem idag.

De övriga tre lärarna verkar dock inte hålla med L1 i detta avseende. De anser nämligen att informationsflödet mellan lärare, rektorer och huvudmän är tillräckligt i förhållande till vad som krävs för att beslut ska genomföras. I detta avseende råder alltså inte full enighet bland lärarna. Samtliga lärare är dock överens om att rektorns ledarskap är av avgörande betydelse när det kommer till att genomföra politiska beslut på klassrumsnivå. Lärarna menar exempelvis att rektorer ska fungera både som pedagogiska ledare och som inspirationskälla. Rektorn beskrivs som en person som lärarna ska kunna vända sig till och få stöd från i frågor som berör elevernas inläring, trivsel och trygghet. Stödet menar flera lärare kan bestå i att de får tid till att diskutera elevärenden och trygghetsärenden, både inom arbetslagen och med rektorn. Läraren i område fyra påpekar dock att stödet från rektorn kan skilja sig från skola till skola, exempelvis gällande intressefrågor och möjligheter att genomföra beslut. Att rektorn genom aktiva insatser visar en angelägenhet om att en viss fråga ska prioriteras menar läraren är viktigt. Hon tillägger dock att det är svårt att tvinga någon till att känna det där extra engagemanget som beskrivs avgörande för en lyckad implementering.

Prioriteringsförmågan, som ovan nämnts, är ett tydligt inslag i tre av fyra lärarintervjuer. L2, L3 och L4 förklarar att likabehandlingsarbetet på deras skolor har kunnat utvecklas i och med att rektorn prioriterat frågan. Förmågan att föra ner betydelsen av ett gediget likabehandlingsarbete till lärarna, som i sin tur överför det till eleverna i klassrummen, är avgörande för hur framgångsrikt arbetet blir enligt dessa lärare. Ett illustrativt exempel på lärarnas åsikt gällande rektorns förmåga till inflytande framförs av läraren i område tre som menar att ”skolan kan bara vara så bra som högsta chefen är”. Anmärkningsvärt i detta sammanhang är att L4, trots rektorns negativa ställningstagande gentemot upprättandet av planen, menar att rektorn varit pådrivande och en viktig inspirationskälla när det gäller efterlevnaden av likabehandlingskraven. Läraren i område ett beskriver dock inte sin rektor på detta sätt, vilket går i linje med rektorns framförda åsikter om likabehandlingsplanens funktion.

Bland rektorernas svar går det inte att urskilja en samstämmighet vad gäller frågan om vilket stöd de anser sig behöva för egen del, eller vilket stöd de menar att de själva måste ge lärarna. Rektorn i område ett menar exempelvis att han drar sig för att söka hjälp med skolans likabehandlingsarbete från utomstående aktörer eftersom det kan leda till att skolan får ännu

mer att göra. Detta förklarar han vara grundat i att skolan i den kommunala organisationen är väldigt byråkratisk och att frågor måste färdas genom ett stort antal led innan de på allvar kan hanteras. Därför menar han att det på hans skola bedrivs ett likabehandlingsarbete grundat i de verksamma kunskaper och erfarenheter, inte i utomståendes rekommendationer.

Denna uppfattning om att utomstående aktörer inte kan ge värdefull hjälp utan att de istället bidrar till en större arbetslast kan inte urskiljas i de andra rektorernas svar. Tvärtom, menar exempelvis rektorn i område tre att stöd i form av kunskapsbidrag kan erhållas genom en dialog med utvecklingsledarna i stadsdelen. Även Skolverket kan enligt R3 ge värdefull hjälp vad gäller upprättandet av likabehandlingsplanen. Dock påpekar hon att ett givande stöd i likabehandlingsfrågorna, som utvecklar arbetet och som leder till färre antal kränkta elever är grundat i att huvudmännen är tydliga och konkreta. Detta kan exempelvis gälla då de förklarar vilka kommunala mål som är uppsatta och vilka uppdrag som gäller. Det kan även handla om hur det statliga uppdraget förmedlas. Att se till så att samtliga berörda är införstådda med vilket ansvar de har för att förverkliga målen menar rektorn är betydande för implementeringens framgång, och förutsättningen beskrivs vara grundat i en tydlighet från övre ledningsnivåer.

Märkbart i svaren från rektorn i område två är att hon inte lägger implementeringsansvaret hos de högre nivåerna. Lärarnas ledarskap menar hon istället är betydande. Deras bemötande och förmåga att upprätthålla en ömsesidig respekt gentemot eleverna beskrivs som centrala delar i ledarskapet. Svårigheten ligger som hon ser det i att lärares ledarskap inte är auktoritärt i den svenska skolan idag. Hon beskriver eleverna som luststyrda och att de därför gör det som de tycker är kul. Av denna anledning måste de vuxna vara särskilt bestämda när det gäller arbetet med likabehandlingsfrågorna, som R2 menar inte ges lika mycket tid som den schemalagda undervisningen.

Rektorn i område fyra menar att de vuxna ständigt måste utvärdera sitt förhållningssätt och bemötande gentemot andra, så att inte negativa rutinmässiga mönster utvecklas. Gemensamma grundvärderingar gällande ett vardagsbemötande menar han är viktiga att skapa. Detta i syfte att ge ett enhetligt stöd till de underställda, som gäller för samtliga led mellan huvudmän, rektorer lärare och elever.

*Tid*

Bristen på tid är ett starkt framträdande argument bland samtliga intervjuade när de beskriver upplevda svårigheter med likabehandlingsarbetet. Det främsta argumentet är att arbetslasten är stor, att det är väldigt mycket som ska göras och att det därför inte finns tid till att uppfylla alla krav till fullo. Bestämmelsen gällande en ökad dokumentation och rapportering är något de flesta intervjuade nämner som orsak till den stora arbetslasten och därmed den bristande tiden.

Enligt lärarna kan det ökade dokumentationskravet och allt pappersarbete ge upphov till en ond cirkel. Istället för att vara bland eleverna och förhindra att kränkande handlingar uppstår menar flertalet lärare att de utanför lektionstid måste sitta i personalrummen och skriva papper. Detta upplevs som frustrerande eftersom lärarna menar att de istället för att skriva om händelser vill vara bland eleverna och förhindra att det de skriver om upprepas. För att undvika att det blir mer dokumentation och pappersarbete menar lärarna att de behöver vara närvarande bland eleverna, inte endast på lektionerna utan även på rasterna. Tydligt är även att lärarna menar att det ökade kravet på dokumentation kan leda till att tid tas från andra viktiga arbetsuppgifter, exempelvis planeringen av lektionerna. Lärarna menar att om tid tas från planeringen och läggs på dokumentationen blir undervisningen lidande, vilket inte är önskvärt.

Endast en lärare, L2, betonar i detta sammanhang att dokumentationskravet är väsentligt för elevernas rättssäkerhet. Att föra dokumentation över händelser där elever blivit kränkta eller diskriminerade menar hon är en nödvändighet. Detta i och med att ett sådant underlag kan möjliggöra en kartläggning över vilka typer av händelser som sker, var de sker, samt hur man kan förhindra att de upprepas. Samtliga lärare anser att det måste finnas tid till att utföra en noggrann dokumentation, vilket de menar inte existerar idag. Denna uppfattning delas av en huvudman som menar att verksamma inom skelsektorn drunknar i alla arbetsuppgifter och att ett ökat dokumentationskrav går ut över kontakten med de enskilda eleverna. Liksom lärarna ovan menar denna huvudman att det är viktigare att vara på plats bland eleverna och prata med dem direkt än att skriva om saker som de kunnat förhindra genom direktkontakten. Hade detta utförts menar huvudmannen att det inte skulle ha funnits lika många fall för de verksamma inom skolan att dokumentera och vidare rapportera om.

### *Kompetens*

I det teoretiska ramverket framkommer det att beslutsfattarens bristande kompetens kan försvåra hanteringen av situationer som kräver prioriteringar och individuella hänsynstaganden. Skolan beskrivs även av forskare som en plats där ett överskott av arbetsuppgifter kräver ständiga prioriteringar, samt att närbyråkrater inte ställs inför särskilda konsekvenser om de misslyckas med att tillgodose sina underställdas behov. Av intervjuutsagorna framkommer det att två av rektorerna upplever att huvudmännen är begränsat insatta i skolans vardag. Detta menar de beror på att huvudmännens arbetsuppgifter ofta spänner över stora fält och att deras sakkunskaper om de enskilda skolverksamheterna därmed blir begränsad. Kombinationen av en bristande förståelse och en begränsad kunskap från huvudmännens sida menar rektorerna försvårar deras möjligheter att ta kraven till sig, och därmed utförandet av dem. Som ovan nämnts håller huvudmännen med om att de inte är fullständigt insatta i de förhållanden som råder på de skolor som de ansvarar för. De menar dock att det är rektorernas bristande rapportering till dem som är grunden till detta problem.

### *Pengar*

En ökning av resurser i form av pengar är inte ett framträdande argument bland de intervjuade. Ingen av lärarna eller rektorerna talar om upplevda svårigheter med likabehandlingsarbetet som grundade i att det saknas pengar till genomförandet. Huvudmännen nämner dock pengafrågan på skilda sätt.

I område tre och fyra menar huvudmännen att hur mycket pengar som finns till förfogande kan påverka genomförandet av lagkrav. De uttrycker att resurser enligt lagstiftaren inte får utgöra ett hinder för att ge barn det de behöver i skolan. Detta anser dock huvudmannen i område fyra är en sanning med modifikation eftersom skolan tillsammans med exempelvis socialtjänsten och äldreomsorgen ”slåss om samma peng”. Hon menar att de rektorer som hon ansvarar för kan sägas bryta mot skollagen dagligen. Detta eftersom de inte får de ekonomiska medel som hon anser krävs för ett förverkligande av likabehandlingskraven. När hon har fördelat pengarna i budgeten till undervisningen menar hon att det inte finns särskilt mycket över till annat. Med den ekonomiskt bekymmersamma situationen i åtanke menar H4 att hennes hopp står till rektorerna, och till att hon själv lyckas förmedla till dem hur de ska arbeta.

Huvudmännen i område ett och två anser inte att mer pengar är nödvändigt för efterlevnaden av likabehandlingskraven. De menar istället att en minskad arbetslast för rektorerna, så att de kan fokusera på sitt uppdrag som pedagogiska ledare, är av relevans för implementeringen av kraven. Det ökade dokumentationskravet som nämnts ovan menar huvudmännen har lett till att både lärare och rektorer har fått ett större administrativt ansvar, vilket tar tid från mer väsentliga arbetsuppgifter som just att vara pedagogiska ledare. Detta menar de dock kan lösas genom att tillsätta en ny tjänst, en högre administrativ samordnare som ska ha i uppgift att sköta pappersarbete och dokumentation.

De ekonomiska argumenten framlägger H3 som vanliga, och lätta att gömma sig bakom, om det handlar om ett beslut som man inte vill genomföra. Detta är intressant eftersom det kan urskiljas en motsägelse i svaren bland huvudmännen i denna fråga. Pengar sägs inte vara ett problem för efterlevnaden av likabehandlingskraven. En för stor arbetslast i kombination med tidsbrist förklaras istället som starkt bidragande orsaker till problemen. Lösningen som de två ovannämnda huvudmännen framför om en ny administrativ tjänst får därför betraktas som motsägelsefull eftersom lösningen kräver mer pengar. En ny tjänst, en högre administrativ samordnare, kräver förutom avlöning även en viss kompetens och kunskap. Det som huvudmännen säger sig ha bristande insatthet i ska dessa administratörer ansvara för. Hur detta ska gå till kan dock inte huvudmännen svara på.

### **5.3 Förståelse**

Ovan har frågan om vad som kan möjliggöra en förmåga att genomföra beslut presenterats. Viljan kan vara en faktor som avgör huruvida ett lagkrav implementeras, men det kan även krävas en förståelse för vad kravet innebär och hur det ska verkställas i praktiken. Enligt teorin bör statliga krav vara tydliga så att verkställarna inte missuppfattar de politiska intentionerna. I denna del av texten kommer intervjuutsagor redogöras för, där det framkommer vilken typ av förståelse och kunskap som de intervjuade uppvisar gentemot lagkraven.

#### *Tydliga krav och kunskap*

Bland både huvudmän och rektorer framförs åsikten att de vet *vad* som ska göras, men inte *hur*. Både rektorn och huvudmannen i område två säger att det har varit väldigt svårt att utforma likabehandlingsplanen i enlighet med lagens krav eftersom de inte vetat exakt hur den ska se ut. DO:s hjälpverktyg *Plan för skolan* menar R2 och H2 har varit till stor hjälp men att den kom relativt sent, vilket ledde till att skolan under en period inte visste exakt hur



likabehandlingsplanen skulle se ut. Riktlinjerna för utformandet av planen hade således enligt dessa intervjuade behövt vara tydligare från början. Den bristande tydligheten menar R2 innebar att de inledningsvis trodde att det endast krävdes att de då existerande dokumenten, exempelvis mobbningsplanen och jämställdhetsplanen skulle sättas samman och döpas om till likabehandlingsplan. Hon menar att det sedan 2006 varit en kamp att få likabehandlingsplanen godkänd av Skolinspektionen. Detta utvecklar huvudmannen med att säga att hon upplever att Skolinspektionen ger sin kritik gällande skolornas likabehandlingsarbete och likabehandlingsplan, samt redogör för deras brister utan att ge råd om *hur* arbetet ska förbättras. Att få i uppdrag att rätta till något som man fått veta brister, utan att veta hur det ska åtgärdas hävdar hon är en starkt bidragande orsak till varför det ständigt uppvisas utbredda brister i skolornas likabehandlingsarbete.

Även huvudmannen i område ett nämner att *Plan för skolan* har hjälpt skolorna att veta hur planen ska upprättas. Likväl, är hennes uppfattning att både huvudmän och rektorer fortfarande saknar förståelse för hur likabehandlingsplanen ska utformas. Hon menar att det förväntas något av skolorna och av huvudmännen, men att det inte ges några direktiv över hur dessa förväntningar ska uppnås. Rektorn i samma område, R1, menar att det råder en orimlig kravnivå på skolorna gällande innehållet i likabehandlingsplanen och att kraven överhuvudtaget är för många. Han anser att kraven är för omfattande och att det leder till att han inte vet hur de ska genomföras. Dessutom betraktar denna rektor likabehandlingskraven, där upprättandet av en plan inkluderas, som överdrivet teoretiserade och eftersöker därför tydligare uppdrag som är mer kopplade till skolans vardag. Denna syn på kravet om likabehandlingsplan som orimliga i relation till skolans vardag, delas inte av övriga rektorer. En vanligt förekommande uppfattning är snarare att kravet är nödvändigt för att få till stånd en systematik och rutin i likabehandlingsarbetet.

Ytterligare en uppfattning som går i linje med det nämnda resonemanget om att de intervjuade vet vad de ska göra, men inte hur, är den gällande skolans dubbla styrning. Att både staten och kommunen ställer krav på skolan som den måste genomföra beskriver R1 som en dubbel styrning. Han menar att denna kan försvåra förståelsen av kraven samt hur de ska genomföras. Även R3 menar att kraven från kommunen, respektive staten kan leda till att skolans uppdrag blir spretigt. Eftersom kommunerna är alltmer involverade i skolverksamheten upplever hon att staten ökar sin tillsyn för att försäkra sig om att det den fastställer utförs. Detta beskrivs i likhet med att ha två arbetsgivare, som båda vill att deras uppgifter ska utföras. Förståelsen för

kraven menar R3 lägger grunden för vilka prioriteringar som lärarna gör. Genom den dubbla styrningen menar hon att vissa krav kan missförstås och därmed inte prioriteras.

#### **5.4 Sammanfattning av empiri och analys**

Sammanfattningsvis är det viktigt att i detta kapitel presentera de övergripande likheter och skillnader som funnits i intervju svaren från de respektive yrkesgrupperna och skolorna, i relation till analysverktygets nyckelbegrepp. Detta kommer att ske nedan.

De tre yrkesgrupperna är överens i flera punkter. Vad gäller värderingar uppvisar de flesta en positiv inställning gentemot likabehandlingskraven och beskriver likabehandlingsarbetet som nödvändigt för elevernas inlärningsförmåga. Samstämmighet råder även i fråga om att lagkraven bör hanteras av samtliga berörda för att få till stånd en gemensam värdegrund som sätter gränserna kring vilka handlingar som inte accepteras på skolan. Dock kan det även urskiljas vissa diskrepanser i svaren från de olika yrkesgrupperna. Lärarna framför uppfattningen att personliga åsikter och inställningar gentemot likabehandlingskraven kan påverka implementeringen, medan de två andra yrkesgrupperna ser kraven som juridiska ålägganden. Rektorer och huvudmännen menar alltså till skillnad från lärarna att statliga krav inte går att förhandla kring eller förhålla sig till på annat sätt än just krav som måste genomföras. Full enighet gäller inte heller när det kommer till likabehandlingsplanens betydelse för det motverkande arbetet. Här sticker två rektorer ut bland de övriga intervjuade, som menar att kravet om att upprätta en likabehandlingsplan är onödig eftersom innehållet i den kan skilja sig från vad som faktiskt sker i verksamheten. Intressant i detta sammanhang är att av de tolv intervjuade är tio kvinnor och två män. Båda rektorer är män och det är endast dessa som uttryckligen visar ett motstånd gentemot implementeringen av lagkraven. I detta sammanhang är det intressant att se vad lärarna i dessa två skolor menar att rektorn ger för stöd för implementeringen. L1 menar att stödet från rektorn i form av en föredömlighet och som en inspirationskälla är viktigt, men säger ingenting om att detta stöd faktiskt ges av rektorn. Dock framför L4, trots att R4 ger uppfattningen att vara emot likabehandlingsplanen, att de verksamma på skolan får ett lämpligt stöd från sin rektor och att han visar att frågorna är angelägna. Detta kan bero på att R4 betonar vikten av ett gemensamt värdegrundsarbete.

Även för begreppet förmåga går det att urskilja likheter och diskrepanser bland svaren från de respektive yrkesgrupperna. Det ökade dokumentationskravet framförs av samtliga grupper som den främsta orsaken till varför lagkraven om likabehandling upplevs svår genomförbara. Det kräver tid som inte finns menar de intervjuade, som markerar att arbetslasten redan är stor

för de verksamma inom skolektorn. Därtill menar två rektorer att förmågan att implementera likabehandlingskraven försvåras av att huvudmännen inte är tillräckligt insatta i de enskilda skolverksamheterna. Detta håller huvudmännen med om, men anser att skolornas bristande dokumentation och rapportering upp till huvudmännen är anledningen till deras bristande insatthet. Detta kan sedan kopplas till lärarnas och rektorernas argumentering om att deras bristande rapportering beror på att de inte har tillräckligt med tid till att utföra de kraven. En ond cirkel kan urskiljas, där bristande kompetens, rapportering och tid försvårar implementeringen av lagkraven.

Vad gäller förståelsen för likabehandlingskraven och dess intentioner uppvisar de intervjuade åsikter om att de vet vad som ska utföras, men inte hur. Detta gäller både för de krav som staten och kommunen ställer, samt för de brister som Skolinspektionen visar genom sin tillsyn. Att veta vad som brister, men inte hur de ska åtgärdas menar de intervjuade är en problematik för skolorna idag och att detta leder till att bristerna består längre än nödvändigt. Det anses alltså vara otillräckligt att endast ge direktiv om vad som ska åtgärdas utan att förklara hur åtgärderna ska utföras.

Ovanstående stycken ger underlag till analyser om vilka faktorer som är mest betydelsefulla för att förstå den bristande implementeringen av likabehandlingskraven. Av intervjuutsagorna framkommer det att de svårigheter som beskrivs har nära relation till de begrepp som analysverktyget utgörs av. Samtliga intervjuade förutom de två manliga rektorerna visar en god vilja till att genomföra likabehandlingskraven. Dock framkommer det att implementeringen försvåras av en stor arbetslast i förhållande till en begränsad tid till utförandet. Att de verksamma inte vet hur lagens krav och Skolinspektionens direktiv ska implementeras beskrivs även som en orsak till varför det råder brister i utförandet. Resultaten kommer i nästa kapitel att diskuteras, där även uppsatsens frågeställningar besvaras.

## 6. Varför implementeras inte lagkrav?

I detta avslutande kapitel kommer uppsatsens syfte att uppfyllas mot bakgrund av de aktuella frågeställningarna. Kapitlet avslutas med reflektioner kring resultatens teoretiska bidrag och förslag på tänkbara inriktningar till framtida studier.

Bland intervjuvaren är en vanligt förekommande uppfattning att likabehandling är en nödvändig och viktig del av skolverksamheten. Enligt det teoretiska ramverket har närbyråkrater, lärare exempelvis, ett överskott av arbetsuppgifter och tvingas därför i enlighet med sina professionella normer och individuella värderingar att göra prioriteringar. Detta resonemang går väl i linje med intervjuvaren. Lärare menar att det personliga ställningstagandet är avgörande för en lyckad implementering. Att som vuxen betrakta likabehandlingsfrågorna som angelägna och därigenom försöka främja ett likabehandlingsarbete anser lärarna är viktigt för hur implementeringen sker. Det framkommer dock av de flesta intervjuade att ett gemensamt arbete är nödvändigt. Alltså att de som är berörda av lagkraven tillsammans ska forma en gemensam värdegrund och utefter den bedriva sitt likabehandlingsarbete. Genom att samtliga som kraven berör är införstådda med vilka handlingar som inte accepteras menar de intervjuade att arbetet kan förbättras och därmed att färre elever känner sig kränkta. I detta ingår även en föredömlighet. Flertalet intervjuade menar att en förbättring av likabehandlingsarbetet är avhängigt av att de verksamma agerar föredömligt gentemot sina underställda. Detta gäller således för samtliga led mellan huvudmän, rektorer, lärare och elever. Dock går det här att se en diskrepans i intervjuvaren. Lärare menar att föredömligheten kan grunda sig i deras egna värderingar och intressen att genomföra lagkraven. Rektorerna och huvudmännen menar i kontrast till detta att oavsett den personliga viljan ska lagkrav betraktas som förpliktelser och är därför inte förhandlingsbara. Föredömligheten ska därmed vara beständig och utgå från lagarnas bestämmelser.

Från samtliga yrkeskategorier går det att urskilja uppfattningar gällande ledningens betydelse för implementeringen av lagkraven. Bland såväl huvudmännen som rektorerna och lärarna är det en tydlig åsikt att ledarnas förmåga att motivera och inspirera dem är viktig för hur besluten genomförs. Lärarna menar att rektorn på skolan och dennes förmåga att ihärdigt uppmärksamma problemen och möjligheter att åtgärda dem är högst avgörande för hur implementeringen sker. Motivationen kommer av att de har en överordnad person som belyser vikten av det motverkande arbetet och därmed prioriterar frågan. Även rektorerna framhåller

att prioriteringen av beslut som ska utföras är viktigt för hur de sedan genomförs. De påpekar dock att likabehandlingskraven inte kan prioriteras bort i och med att de är statligt fastställda. Detta kan sägas vara deras motivation till att genomföra kraven, att de är ålagda det ansvaret. Huvudmännen beskriver under intervjuerna vikten av deras egen förmåga att som högre chefer motivera underställda. De anser att en lyckad implementering är avhängig av att de för ner frågan till leden under dem så att de i sin tur kan bedriva ett lyckat likabehandlingsarbete på skolnivå.

Ledarnas stödgivande funktioner upplevs av de intervjuade som avgörande för deras möjligheter att genomföra politiska beslut. Att som ledare vara pådrivande och ständigt uppmärksamma vikten av att genomföra besluten beskrivs genomgående som viktigt för en lyckad implementering. Denna beskrivs även avhängig av ledningens förmåga att genom aktiva handlingar framföra problemen som angelägna. Ledningens föredömlighet är således ett genomgående märkbart argument.

Att uppfylla likabehandlingskraven menar dock ett övervägande antal intervjuade är svårt eftersom det inte finns tillräckligt med tid. Det ökade dokumentationskravet är den främsta anledningen till varför de verksamma upplever en tidsbrist. De menar att tiden som läggs på att dokumentera händelser kan de istället lägga på att vara bland barnen och förhindra att de skriver om upprepas. Prioritetsfrågan blir åter aktuell eftersom en tidsbrist kan påverka hur kraven prioriteras. För att hinna med dokumentationen menar lärarna att de måste ta tid från andra viktiga arbetsuppgifter, exempelvis från planeringen av lektionerna. Att undervisningen blir lidande är inte något de verksamma anser acceptabelt, vilket kan innebära att de i praktiken prioriterar planering av undervisning framför dokumentation och rapportering. Detta är ett rimligt antagande i ljuset av att huvudmännen anger att de upplever en bristande rapportering från skolorna. Det ska här tilläggas att de verksammas kommentarer om att de vill vara bland barnen och därigenom förhindra att kränkningar uppstår kan diskuteras. De framför att dokumentationskravet är en orsak till att de upplever svårigheter med att uppfylla likabehandlingskraven, i och med att det kräver tid som de inte anser sig ha. Detta argument är dock inte till fullo hållbart eftersom det varken i tidigare studier eller i forskningsfältet finns resultat som tyder på att de verksamma hade spenderat mer tid bland barnen om den hade funnits. Tidigare forskningsresultat pekar istället på, som tidigare nämnts, att närbyråkrater ofta beskriver tidsbrist och stor arbetsbörda i relation till sin verksamhetsutövning. Ytterligare krav kan i och för sig antas medföra ökad belastning, men innebär egentligen ”bara” att man måste göra prioriteringar mellan olika arbetsuppgifter,

vilket alltid varit en realitet inom läraryrket. Syftet med det ökade dokumentationskravet är att stärka elevernas rättssäkerhet, men även att ge bättre möjligheter för skolan att få en kontinuitet och översikt om förekommande problem, vilket är nödvändigt för att arbeta systematiskt med att hindra och förebygga den här typen av problem. Den enighet som råder bland intervjuvarna gällande dokumentationskravets tidsförtärande kan mot grund i ovanstående resonemang tolkas som ett passivt motstånd, som därmed kan försvåra implementeringen av likabehandlingskraven.

Ytterligare ett resultat som visar på svårigheterna med att implementera likbehandlingskraven är att rektorerna och huvudmännen uppvisar en bristande förståelse för hur de ska uppfylla kraven. De eftertraktar tydligare riktlinjer kring hur likabehandlingsplanen ska utformas och vad den ska innehålla, samt tydligare direktiv från Skolinspektionen i samband med kritiken som tillsynen kan leda till. Att veta vad som är fel, men inte hur man ska åtgärda det menar de intervjuade rektorerna och huvudmännen kan leda till att svårigheterna och problemen består under längre tid än nödvändigt.

Det de intervjuade genom ovanstående stycken uppvisar kan tolkas som att skolans målstyrning, där det lokala inflytandet är stort, inte tilltalar dem utan att de möjligtvis hellre skulle föredra en mer detaljstyrd skola. Kommunerna förväntas ansvara för att dess skolor genomför de beslut som staten fattar, i enlighet med de ambitioner om nationell likvärdighet som staten anger i styrdokumentet. Skolorna har dock med den styrningsform som råder idag stor frihet till att bestämma hur genomförandet ska gå till på lokal nivå. Decentraliseringen av ansvar som skett i flera samhällsområden, inte minst i skolan, handlar i grund och botten om det Lipsky resonerar kring. Närbyråkraternas inflytande och förmåga att finna lokalt anpassade lösningar ger dem å ena sidan stort handlingsutrymme i sina egna verksamheter, med grund i de övergripande riktlinjerna eller målen som staten formulerar. Å andra sidan kan denna styrningsform där staten inte styr med detaljerade bestämmelser och där utrymmet för lokalt inflytande är stort innebära viss problematik. Det har exempelvis bland de intervjuade i denna studie framförts att det stora handlingsutrymmet kan ge upphov till en bristande förståelse över hur målen ska uppnås, vilket kan sägas gå emot grundprincipen med att ha ett stort handlingsutrymme. Staten bestämmer inte exakt hur och när skolorna ska uppfylla målen utan överlämnar det ansvaret till de lokalt verksamma. De intervjuade säger inte att de är emot målstyrning eller stort handlingsutrymme, men de menar att de krav som skolan förväntas uppfylla bör kombineras med direktiv över hur arbetet ska utföras. Även den positiva inställning som framför allt huvudmän och rektorer uppvisar gentemot hjälpverktyget *Plan för*

*skolan* synliggör deras uppfattning att de behöver tydligare direktiv kring hur de ska uppfylla kraven. Uppbyggnaden av det webbaserade hjälpverktyget ska förenkla för skolorna att förteckna sitt likabehandlingsarbete i enlighet med lagens krav. Verktöget innehåller praktiska tips och exempel som skolorna kan följa i sitt främjande, förebyggande och förhindrande arbete men det ger ingen garanti för att planen senare blir godkänd. Det som är viktigt att påpeka här är att den hjälp som de verksamma menar att *Plan för skolan* kan ge, att skolorna får detaljerad information om hur likabehandlingsplanen ska utformas och vad den ska innehålla, kan möta viss kritik. Skolor som har svårt att formulera en likabehandlingsplan och utforma den i enlighet med lagkraven kan tillämpa de exempel som verktyget ger. Kritiken som många skolor får är dock att planen inte är verksamhetsspecifik och bygger följaktligen inte på svårigheter som den egna verksamheten möter. Istället kan det argumenteras för att vissa skolor upprättar planer som inte är förankrade i den egna verksamheten, som en slags skenhandling för att använda Pincus benämning. *Plan för skolan*, och dess specifika exempel, kan då tillämpas utan närmare reflektioner kring i vilken utsträckning exemplen gäller för den egna skolan. Likabehandlingsplanen kan i och med detta förlora sin funktion och sitt syfte i och med att dess innehåll inte reflekterar svårigheter som råder i den egna verksamheten.

Det har i denna uppsats visats att de svårigheter som beskrivs har nära relation till de begrepp som analysverktyget utgörs av. Svårigheterna med att uppfylla likabehandlingskraven kan kopplas till att de lokalt verksamma i skolektorn på olika sätt har bristande vilja, förmåga och förståelse att genomföra kraven. De likheter och skillnader som funnits i svaren från de olika yrkeskategorierna lägger grunden för i vilken utsträckning svårigheterna kan kopplas till de verksammas vilja, förmåga och förståelse. Det förstnämnda begreppet är exempelvis indelat i två nyckelfaktorer, värderingar och motivation. Slutsatsen i detta sammanhang är att samtliga intervjuade, förutom två rektorer, visar en god vilja gentemot likabehandlingskraven och värderingar som kan främja ett arbete mot kränkande behandling, diskriminering och trakasserier. Det är intressant att de två rektorerna som uppvisar negativa åsikter gentemot kraven är män. Detta eftersom de utmärker sig på ett sätt som går i linje med tidigare forskningsresultat, som visar på att män i ledande ställning kan verka förhindrande mot att frågor av den aktuella typen får fäste i de verksamheter som de ansvarar för. Vad gäller förmågan att implementera likabehandlingskraven hänvisar de intervjuade till att det ökade dokumentationskravet försvårar implementeringen. Detta eftersom de anser att det råder en tidsbrist i förhållande till deras arbetslast, som det ökade kravet om dokumentation endast förvärrar. Ytterligare en framträdande slutsats är att implementeringen av de statliga

likabehandlingskraven försvåras av att de verksamma uppvisar en bristande *förståelse* för hur kraven ska genomföras. De vet vad som ska göras, men inte hur de ska gå till väga. Värderingar, tid och tydliga krav är således analysverktygets nyckelfaktorer som är mest betydelsefulla för att förstå den bristande implementeringen av likabehandlingskraven.

### *Studiens teoretiska bidrag och förslag på vidare forskning*

Slutsatserna från denna studie har bidragit till den empiriska förståelsen för de svårigheter som lokalt verksamma inom skolektorn upplever med implementeringen av likabehandlingskrav. Kritiken gentemot det ökade dokumentationskravet är genomgående märkbart bland samtliga intervjugrupper, vilket ger anledning att i kommande studier undersöka kravet närmare. Ett förslag är att studera vilka effekter det ökade dokumentationskravet givit på anmälningar av kränkande behandling. Vilka typer av ärenden förs vidare, vilka typer av kränkningar är de grundade i och vilka av dem leder till anmälningar? Fortsatta studier kan inrikta sig i rapporteringen, anmälningar och hur dessa har förändrats med grund i det ökade dokumentationskravet.

Ytterligare ett förslag på vidare studier är att med grund i Pincus avhandling närmare undersöka vilka typer av främjande och förhindrande aktiviteter som utförs av män, respektive kvinnor när det kommer till implementeringen av likabehandlingskrav. En sådan studie kan som i denna utgå från huvudmän, rektorer och lärare men att intervjupopulationen består av lika många män som kvinnor i de respektive grupperna. Svaren kan då jämföras i syfte att analysera om det kan råda något könsmässigt motstånd. Att utföra en sådan undersökning kan vara intressant i och med att de enda två i denna studie som uppvisar ett uttalat motstånd gentemot upprättandet av en likabehandlingsplan är män. Det är dock problematiskt att dra några långtgående slutsatser utifrån det begränsade urvalet av män. Icke desto mindre, är det klart intressant att de enda männen i studien utmärker sig på ett sätt som överensstämmer med tidigare forskning gällande ett förhindrande av jämställdhets- och likabehandlingsfrågor. Vad gäller främjande och förhindrande åtgärder är det även intressant att i en kommande studie studera yrkesgruppen lärare närmare. Detta med grund i resultaten från denna studie, samt vad tidigare forskning visat på, att lärares egna värderingar och vilja att genomföra lagkrav kan vara avgörande för hur implementeringen sker.

De resultat som redovisats i denna studie går väl i linje med tidigare forskningsresultat som visat på implementeringsproblem i den svenska skolan. Därmed finns fog för att anta att de



svårigheter som beskrivs och de orsaker som framförs även kan gälla i andra skolor, som inte ingick i föreliggande studie. Det har även visat sig att de nyckelfaktorer för en lyckad implementering som kan urskiljas i den generella implementeringslitteraturen har relevans för de svårigheter som de lokalt verksamma upplever. Det finns således likheter i vad som kan orsaka implementeringsproblem i olika samhällsområden, inte endast i skolsektorn. Detta innebär att de resultat som visats i denna studie kan vara av relevans även i andra samhällsområden där implementeringsproblem råder, samt för verksamheter som har liknande organisationsstruktur som skolan. Att identifiera vilka svårigheter som upplevs med en implementering av lagkrav är väsentligt för att kunna förbättra genomförandet. En sådan kunskapsökning har denna studie bidragit till, med grund i upplevelser från lokalt verksamma.

## 7. Referenslista

### Tryckta källor

Ahlström, Björn (2009), *Bullying and Social Objectives – A study of Prerequisites for Success in Swedish Schools*, Umeå: Sociologiska institutionen vid Umeå Universitet.

Bachrach, Peter och Baratz. S. Morton (1970), *Power and Powerty – Theory and Practice*, New York: Oxford University Press.

Dalen, Monica (2008), *Intervju som metod*, Malmö: Gleerups utbildning.

Esaiasson, Peter et al. (2010), tredje upplagan, *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Vällingby: Norstedts Juridik.

Goggin, L. Malcolm et al. (1990), *Implementation theory and Practice: Towards a third generation*, Michigan: Scott Foresman & Co.

Larsen, Ann-Kristin (2009), *En enklare metod: en introduktion till samhällsvetenskaplig metod*, Malmö: Gleerup.

Lipsky, Michael (1980) *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Lundquist, Lennart (1987), *Implementation Steering - An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.

Miller, Doug (1996), *Equality management: Towards a Materialist approach*, tredje upplagan, Oxford: Blackwell Publishers.

Pincus, Ingrid (2002) *The Politics of Gender Equality Policy – A study of Implementation and Non-Implementation in Three Swedish Municipalities*, Örebro: Örebro Universitet.

Premfors, Rune (1989), *Policyanalys – Kunskap, praktik och etik I offentlig verksamhet*, Lund: Studentlitteratur.

Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron (1973), *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California press.

Rothstein, Bo (2010), *Politik som organisation : förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm: SNS Förlag.

Sannerstedt, Anders (2001) Tredje upplagan, ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

Svenning, Conny (2003), *Metodboken: Samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling*, Eslöv: Lorentz.

## Granskningar och rapporter

BRIS (2012:1), *BRIS-rapporten: Tema Psykisk Ohälsa*, Stockholm: BRIS.

DO, BEO, Skolinspektionen (2010), *En handledning för att utforma en likabehandlingsplan/plan mot kränkande behandling i skolan. Förebygga diskriminering och kränkande behandling - främja likabehandling*, Stockholm: DO, BEO, Skolinspektionen.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2012:2), *En god start – En ESO-rapport om tidigt stöd i skolan*, Stockholm: Erlanders Sverige AB.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2009:6), *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, Stockholm: Erlanders Sverige AB.

Skolinspektionen (2009), *Skolors arbete med plan mot kränkande behandling – Vilka brister skulle Skolinspektionen hitta i din skola?* Stockholm: Skolinspektionen.

Skolverket (2009), *Diskriminerad, trakasserad, kränkt? Barns, elevers och studerandes uppfattningar om diskriminering och trakasserier*. Rapport nr 326/2009, Stockholm: Skolverket.

Skolinspektionen (2010:1), *Skolors arbete vid trakasserier och kränkande behandling*, Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2011), *Anmälningsärenden gällande kränkande behandling 2010*, Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2011), *Olika Elever, Samma undervisning - Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2010*, Stockholm: Skolinspektionen.

Skolverket (2011) *Utvärdering av metoder mot mobbning*, Stockholm: Skolverket.

## Offentligt tryck

Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Regeringens proposition 1986/87:100.

SFS (1985:1100) Skollag

SFS (2008:567) Diskrimineringslag.

SOU (1997: 114) Styrssystem och jämställdhet Institutioner i förändring och könsmaktens framtid.

SOU (2010: 7) Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden.

SFS (2010: 800) Skollag.

### **Elektroniska källor**

Länk 1: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Press/Debattartiklar/Debattartikel-Slutas-kylla-pa-den-mobbade/> (Senast besökt 28.05.2012).

Länk 2: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Press/Debattartiklar/-Vuxenvarlden-blundar-for-krankningar-i-skolan-/> (Senast besökt 28.05.2012).

Länk 3: <http://www.planforskolan.se/sv/Varfor-en-plan/> (Senast besökt 28.05.2012).

Länk 4: <http://www.skolinspektionen.se/sv/BEO/Jag-vill/veta-mer-om-BEO/> (Senast besökt 28.05.2012).

Länk 5: <http://www.planforskolan.se/sv/Likabehandlingsplan/LP/skola/Kartlaggning/> (Senast besökt 28.05.2012).

Länk 6:  
[http://www.planforskolan.se/sv/Likabehandlingsplan/LP/Hjalp/Skola/Grunder\\_skola/Varfor-involvera-eleverna/](http://www.planforskolan.se/sv/Likabehandlingsplan/LP/Hjalp/Skola/Grunder_skola/Varfor-involvera-eleverna/) (Senast besökt 28.05.2012).

Länk 7:  
[http://www.planforskolan.se/sv/Likabehandlingsplan/LP/Hjalp/Skola/Grunder\\_skola/Hur-kan-planen-forankras/](http://www.planforskolan.se/sv/Likabehandlingsplan/LP/Hjalp/Skola/Grunder_skola/Hur-kan-planen-forankras/) (Senast besökt 28.05.2012).

Länk 8: <http://www.dn.se/debatt/de-lokala-skolledarna-ar-nyckeln-for-att-losa-krisen>

Länk 9: <http://www.regeringen.se/sb/d/2593> (Senast besökt 28.05.2012).

Länk 10: <http://www.regeringen.se/sb/d/10326/a/100635> (Senast besökt 28.05.2012).

Länk 11: <http://www.skolverket.se/lagar-och-regler/skollagenochandralagar/overgangsbestammelser> (Senast besökt 28.05.2012).

Länk 12: <http://www.lararnasnyheter.se/chef-ledarskap/2012/01/24/dokumentation-isberg-forskolans-skolans-vardag> (Senast besökt 28.05.2012).

### **Intervjuer**

Huvudman 1 (2012-03-15).

Rektor 1 (2012-03-02).

Lärare 1 (2012-03-16).

Huvudman 2 (2012-03-05).

Rektor 2 (2012-03-02).

Lärare 2 (2012-03-08).

Huvudman 3 (2012-03-12).

Rektor 3 (2012-03-05).

Lärare 3 (2012-03-06).

Huvudman 4 (2012-03-09).

Rektor 4 (2012-03-06).

Lärare 4 (2012-03-08).

## Sammanfattning

Trots lagstiftning mot trakasserier och kränkningar och en nolltolerans gentemot sådan behandling, visar studier att många barn och elever dagligen utsätts för handlingar som kränker deras värdighet. Kraven gällande trakasserier och kränkningar efterlevs inte till fullo, vilket kan innebära att elevernas rätt till utbildning och trygg studiemiljö riskeras. En av den offentliga sektorns huvudaktörer, skolan, har för närvarande tydliga brister i en av dess mest grundläggande uppgifter – att främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. I detta problem tar föreliggande studie avstamp. Syftet är att analysera orsaker bakom den bristande implementeringen av statliga likabehandlingskrav.

Ett sätt att beskriva problemet, att lagkrav inte genomförs i enlighet med politikernas intentioner, är att använda begreppet *implementeringsproblem*. Det finns gedigen forskning bakom detta begrepp, som har resulterat i att ett antal förutsättningar som forskarna menar är avgörande för en lyckad implementering. Kompletterande till denna litteratur är forskning som behandlar implementeringsproblemen som likabehandlingskraven kan möta. Med hjälp av de faktorer som kan urskiljas i dessa två forskningsfält, som framförs vara avgörande för en lyckad implementering, har ett analysverktyg skapats. Detta möjliggör en tolkning och kategorisering av det empiriska underlaget, som består av semistrukturerade intervjuer bland lokalt verksamma inom skolsektorn (huvudmän, rektorer, lärare). De forskare som är tongivande i det teoretiska ramverket är: Lennart Lundquist, Anders Sannerstedt och Ingrid Pincus.

Slutsatsen för begreppet *vilja* är att samtliga intervjuade, förutom två rektorer, visar en god vilja gentemot likabehandlingskraven och värderingar som kan främja ett arbete mot kränkande behandling, diskriminering och trakasserier. Intressant att påpeka är att dessa två rektorer är de enda männen som medverkade i undersökningen. De utmärker sig således på ett sätt som överensstämmer med tidigare forskning om att män i ledande position kan förhindra att denna typ av frågor får fäste i verksamheten. Vad gäller *förmågan* att implementera likabehandlingskraven hänvisar de intervjuade till att det ökade dokumentationskravet i den nya skollagen försvårar implementeringen. Detta eftersom de anser att det råder en tidsbrist i förhållande till deras arbetslast, som det ökade kravet om dokumentation endast förvärrar. Ytterligare en framträdande slutsats är att implementeringen av de statliga likabehandlingskraven försvåras av att de verksamma uppvisar en bristande *förståelse* för hur

kraven ska genomföras. De vet vad som ska göras, men inte hur de ska gå till väga. Värderingar, tid och tydliga krav är således analysverktygets nyckelfaktorer som är mest betydelsefulla för att förstå den bristande implementeringen av likabehandlingskraven.

Svårigheterna med att uppfylla likabehandlingskraven kan följaktligen kopplas till att de lokalt verksamma i skolektorn på olika sätt har bristande *vilja*, *förmåga* och *förståelse* att genomföra kraven. De resultat som redovisats i denna studie går väl i linje med tidigare forskningsresultat som visat på implementeringsproblem i den svenska skolan. De svårigheter som beskrivs och de orsaker som framförs av de intervjuade kan därmed gälla i andra skolor som inte ingick i föreliggande studie. Det har även visat sig att de nyckelfaktorer för en lyckad implementering som kan urskiljas i den generella implementeringslitteraturen har relevans för de svårigheter som de lokalt verksamma upplever. Det finns således likheter i vad som kan orsaka implementeringsproblem i olika samhällsområden, inte endast i skolektorn. Detta innebär att de resultat som visats i denna studie är av relevans även i andra samhällsområden och organisationer där implementeringsproblem råder.

Sökord/nyckelord: Implementeringsproblem, diskrimineringslagen, skollagen, likabehandling.

**Bilaga: Intervjuguide.****1. Vilken roll spelar du för likabehandlingsarbetet?**

- Vilka personer har ansvar för att det bedrivs ett likabehandlingsarbete på skolan?
- Finns det någon särskild fråga som ni arbetar med?
  - Om ja, vilken, hur och varför just den?
  - Om nej, vilka är de övergripande frågorna ni arbetar med?
- Vad är målet med ert likabehandlingsarbete?
- Hur arbetar ni för att uppnå målet?

**2. Vilken betydelse har likabehandlingsarbetet på denna skola?**

- Beskriv hur ni arbetar med likabehandling.
- Hur sker dokumentationen av likabehandlingsarbetet?
- Hur arbetar ni med de olika diskrimineringsgrunderna?
  - Om de säger att de inte har ett specifikt arbete för grunderna:
  - Hur gör ni för att föra in grunderna i det motverkande arbetet?
- Hur gör ni för att genomföra alla olika krav som skolan måste genomföra?
- Hur samarbetar ni med lärare/rektorer/huvudmän?
- Skulle du vilja förändra samarbetsformen på något sätt?

**3. Vad anser du fungerar bra och mindre bra med skolans likabehandlingsarbete?**

- Hur hanterar ni det som fungerar mindre bra?
- Hur upplever ni samarbetet med myndigheterna?

**4. Skulle du vilja förändra arbetet med likabehandling på något sätt?**

- Om ja, är dina svar exempel på områden som du finner problematiska idag?
- Om nej, vilka förslag kan du ge på hur arbetet kan förbättras?