

DISKRIMINATION I FOLKESKOLEN ENDELIG RAPPORT



DISKRIMINATION I

FOLKESKOLEN

ENDELIG RAPPORT

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	7
2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN	9
BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	9
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	10
GENERELT FOR BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	10
DENNE UNDERSØGELSE METODE	11
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	11
UNDERSØGELSENS GENSTAND (HØRINGEN) OG MODTAGET DOKUMENTATION MV.	12
3. SAMMENFATNING	16
4. GENERELLE BEMÆRKNINGER	19
4.1 DISKRIMINATION AF BØRN I KØBENHAVNS KOMMUNE	19
4.2 DEN RETLIGE REGULERING AF DISKRIMINATIONSOMRÅDET	20
DEFINITIONER	20
FORSKELLIGE FORMER FOR DISKRIMINATION	21
DIREKTE DISKRIMINATION	21
INDIREKTE DISKRIMINATION	21
CHIKANE	21
INSTRUKTION OM AT DISKRIMINERE	21
HADFORBRYDELSER	21
DE ENKELTE DISKRIMINATIONSGRUNDE	21
ALDER	21
HANDICAP	22
KØN	22
NATIONAL/SOCIAL OPRINDELSE	23
POLITISK ANSKUELSE	23
RACE/HUDFARVE ELLER ETNISK OPRINDELSE	24
RELIGION/TRO	24
SEKSUEL ORIENTERING	25
DEN FORVALTNINGSRETLIGE LIGHEDSGRUNDSÆTNING	25
4.3 BEHANDLING AF KLAGER OVER DISKRIMINATION – LIGEBEHANDLINGSNÆVNET OG BORGERRÅDGIVEREN	26
5. UNDERSØGELSEN	28
5.1 INDLEDNING	28
5.2 SKOLERNES BESVARELSER	28
SPØRGESKEMAET	28
ANTALLET AF BESVARELSER	28
HAR SKOLEN MODTAGET KLAGER/HENVENDELSER I 2008 VEDRØRENDE DISKRIMINATION MELLEM SKOLENS ELEVER?	30
HAR SKOLEN MODTAGET KLAGER/HENVENDELSER I 2008 VEDRØRENDE DISKRIMINATION FRA SKOLENS/KOMMUNENS SIDE?	30
HAR SKOLEN LOKALT IVÆRSAT KONKRETE INITIATIVER ELLER FORHOLDSREGLER TIL IMØDEGÅELSE AF DISKRIMINATION PÅ SKOLEN?	30
HAR SKOLEN LOKALT IVÆRSAT GENERELLE INITIATIVER ELLER FORHOLDSREGLER TIL IMØDEGÅELSE AF DISKRIMINATION PÅ SKOLEN (DVS. UD OVER FORVALTNINGENS GENERELLE INITIATIVER ELLER FORHOLDSREGLER)?	31

HAR SPØRGSMÅL OM DISKRIMINATION VÆRET INDDRAGET I FORBINDELSE MED SKOLENS UDARBEJDELSE AF F.EKS. ORDENSREGLER ELLER TRIVSELS- OG ANTIMOBBEPOLITIK?	31
ER DER EFTER SKOLENS VURDERING KENDSKAB TIL REGLER OM DISKRIMINATION OG KLAGEMULIGHEDER BLANDT SKOLENS ELEVER OG DERES FORÆLDRE?	32
ER DER EFTER SKOLENS VURDERING KENDSKAB TIL REGLER OM DISKRIMINATION OG KLAGEMULIGHEDER BLANDT SKOLENS MEDARBEJDERE?	32
ANSER SKOLEN DISKRIMINATION MELLEM ELEVER FOR AT VÆRE ET PROBLEM, DER KRÆVER EN GENEREL INDSATS FRA SKOLEN?	32
ANSER SKOLEN DISKRIMINATION MELLEM ELEVER FOR AT VÆRE ET PROBLEM, DER KRÆVER EN GENEREL INDSATS FRA FORVALTNINGEN/KOMMUNEN?	32
ANSER SKOLEN DISKRIMINATION MELLEM ELEVER FOR AT VÆRE ET PROBLEM, DER KRÆVER EN GENEREL INDSATS FRA ANDEN SIDE?	32
ØVRIGE BEMÆRKNINGER	33
OPSAMLING OG BEMÆRKNINGER TIL SKOLERNES BESVARELSER	34
5.3 FORVALTNINGENS OG DISTRIKTERNES VURDERING	34
5.4 OPSAMLING OG KONKLUSIONER	36
GENERELLE BEMÆRKNINGER	36
ER DER PROBLEMER MED DISKRIMINATION I FOLKESKOLEN I KØBENHAVNS KOMMUNE?	36
HVILKE EVENTUELLE INITIATIVER HAR FORVALTNINGEN IVÆRSAT FOR AT IMØDEGÅ EVENTUEL DISKRIMINATION PÅ SKOLEOMRÅDET?	37
ANSER FORVALTNINGEN DISKRIMINATION PÅ SKOLERNE SOM ET PROBLEM, DER KRÆVER HANDLING FRA SKOLERNES, FORVALTNINGENS/KOMMUNENS ELLER ANDRES SIDE?	38
ER DER KENDSKAB TIL OG FORSTÅELSE AF SELVE DISKRIMINATIONSBEGREBET GENERELT OG PÅ SKOLERNE?	38
FORETAGER FORVALTNINGEN GENNEM DISTRIKTERNE OG SKOLERNE EN INDSATS FOR AT INFORMERE MEDARBEJDERE OG/ELLER SKOLEELEVER/FORÆLDRE OM REGLERNE OM DISKRIMINATION OG KLAGEMULIGHEDER?	38
BILAG (SPØRGESKEMA)	39
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	42

I. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgerens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgerens undersøgelse af diskrimination i københavnske folkeskoler.

Rapporten har i en foreløbig udgave været sendt til Børne- og Ungdomsforvaltningen med henblik på forvaltningens eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Rapporten er inddelt i en generel del (kapitel 2) om Borgerrådgerens generelle egen driftundersøgelser og denne undersøgelses metode mv. samt dokumentationsgrundlaget og en speciel del med beskrivelser, analyser og konklusioner vedrørende netop denne undersøgelse i kapitlerne 4 og frem.

Kapitel 3 indeholder et resumé, hvori de væsentligste forhold er gengivet.

Bagest er som bilag optrykt det spørgeskema, undersøgelsen tager afsæt i, samt Borgerrådgerens kritikskala.

Borgerrådgeren den 29. juli 2010



Johan Busse
borgerrådger

2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN

BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER

På mødet i Borgerrepræsentationen den 14. december 2006 blev det besluttet at udvide Borgerrådgiverens kompetence fra 1. januar 2007 med adgang til at tage sager op til undersøgelse på eget initiativ (egen driftkompetence) (BR 565/06).

Beslutningen var en udmøntning af budgetaftalen for 2007 af 18. september 2006, hvori blandt andet følgende er anført:

"Uafhængigt tilsyn ved udvidelse af Borgerrådgiverens kompetence

På baggrund af den fremførte kritik af forholdene på kommunale plejehjem ønsker parterne at sikre et uafhængigt tilsyn og behandling af klager over grove og væsentlige fejl på plejehjemsområdet og generelt i kommunen. Parterne er enige om pr. 1. januar 2007 at udvide Borgerrådgiverens kompetence med en egen driftfunktion, således at Borgerrådgiveren – i lighed med Folketingets Ombudsmand – får adgang til at tage sager op af egen drift m.v."

Udvidelsen indebærer adgang for Borgerrådgiveren til at tage konkrete sager op på eget initiativ, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl. Endvidere indebærer den nye kompetence en adgang til at gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget samt til som en stikprøvekontrol at foretage inspektion af institutioner eller virksomheder samt tjenestesteder, der hører under Borgerrepræsentationens virksomhed.

I beslutningsgrundlaget for udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence med egen driftvirksomhed er anført, at de generelle egen driftundersøgelser f.eks. kan bestå af større undersøgelser, der bredt afdækker relevante forhold og mindre undersøgelser, der omfatter færre forhold, som blandt andet er udvalgt på baggrund af konkrete indikationer af behov for undersøgelse.

Borgerrådgiveren har siden sin etablering i 2004 kunnet behandle klager over diskrimination og mægle mellem forvaltning og borger i sådanne sager.

Københavns Kommunes integrationspolitik blev vedtaget i Borgerrepræsentationen den 14. juni 2006 (BR 395/06) og det følger heraf, at der skal tages initiativer til en styrket indsats mod diskrimination.

Den 13. juni 2007 besluttede Borgerrepræsentationen at styrke diskriminationstilsynet hos Borgerrådgiveren (BR 271/2007). Beslutningen indebærer en række indsatser, som skal styrke det eksisterende diskriminationstilsyn hos Borgerrådgiveren. Indsatserne omfatter:

"...

- Synliggørelse og profilering af Borgerrådgiveren som Københavns Kommunes diskriminationstilsyn, herunder bl.a. oplysningsmøder for borgerne.
- Udvidelse af Borgerrådgiverens normering med et halvt årsværk og faglig opkvalificering af relevante medarbejdere.
- Oprettelse af vejviserfunktion på Borgerrådgiverens hjemmeside samt ny hjemmeside (www.kk.dk/diskrimination) med guide til, hvor man skal henvende sig, hvis man føler sig diskrimineret. Vejviseren skal have en søgefunktion og være målrettet.
- Igangsættelse af kampagne og udarbejdelse af oplysningsmateriale om blandt andet rettigheder og klagemuligheder i relation til diskriminationsgrundene etnicitet, religion, seksuel orientering, alder og handicap. Kampagnen og oplysningsmaterialet vil blandt andet være målrettet borgere med anden etnisk baggrund end dansk.

- Oprettelse af selvstændigt afsnit om diskriminationstilsynets funktion og sager i Borgerrådgiverens årsberetning.
- Borgerrådgiveren igangsætter årligt i perioden 2007-2010 følgende undersøgelser til belysning af diskriminationsomfanget:
- Rapport om det faktiske diskriminationsomfang i Københavns Kommune, som kan konstateres gennem Borgerrådgiverens sager.
- Som led i Borgerrådgiverens egen driftundersøgelser skal mindst én undersøgelse årligt omfatte diskriminationsspørgsmål i kommunens forvaltninger.

...”

I september 2009 udmøntede Beskæftigelses- og Integrationsudvalget diskriminationspuljen for 2009 ved blandt andet ved at etablere en diskriminationshotline, som er placeret hos Borgerrådgiveren i et samarbejde med en række centrale organisationer. (BIU 2009-124051).

HOTLINE DISKRIMINATION BORGERRÅDGIVEREN

Borgerrådgiverens bemyndigelse til undersøgelser angår forhold, som Københavns Kommune er ansvarlig for, men der ydes nu vejledning og rådgivning til alle københavnere, uanset i hvilken sammenhæng de har oplevet diskrimination.

På mødet i Borgerrådgiverudvalget den 7. marts 2008 drøftede Borgerrådgiveren og udvalget en plan for udmøntningen af egen driftkompetencen i 2008 for så vidt angår generelle undersøgelser og inspektioner. Den plan for egen

driftprojekter, som Borgerrådgiveren forelagde udvalget, var holdt i overskrifter. Valget af nærmere undersøgelsestemaer, undersøgelsesernes genstand og den nærmere tilrettelæggelse er Borgerrådgiverens eget, jf. nedenfor.

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser planlægges dels ud fra generelle kriterier som administrationsområdernes omfang, væsentlighed og betydning for borgerne samt repræsentativitet med henblik på at bidrage til generel vejledning, dels ud fra eventuelle konkrete indikationer på utilfredsstillende forhold.



80 30 20 20

Denne undersøgelsesrapport er en udmøntning af udvidelsen af Borgerrådgiverens opgaver og drøftelsen i Borgerrådgiverudvalget.

FORLØB OG INDHOLD (METODE)

Generelt for Borgerrådgiverens egen driftundersøgelser

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelse indledes med en høring af den eller de involverede forvaltninger. For hver forvaltning, som inddrages, høres såvel forvaltningens direktion som eventuelle relevante decentrale enheder.

I høringsbrevet beskriver Borgerrådgiveren i generelle vendinger temaet for undersøgelsen og beder om en række oplysninger og dokumentationsmateriale, herunder eventuelt om udlån af relevante sagsakter til nærmere undersøgelse.

Nogle undersøgelser vil være meget omfattende, mens andre vil være målrettede mod nærmere udvalgte forhold. Dette er forudsat ved udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence.

På baggrund af denne dokumentationsindsamling udarbejder Borgerrådgiveren en foreløbig rapport, som sendes til forvaltningen med henblik på forvaltningens og eventuelle decentrale enheders bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Den foreløbige rapport vil også indeholde de udtalelser (herunder kritik/henstilling), som Borgerrådgiveren forventer at fremkomme med, men disse har netop en foreløbig karakter, eftersom faktuelle oplysninger i rapporten kan korrigeres gennem forvaltningens bemærkninger. Forvaltningen informeres således allerede på dette tidspunkt om det forventede udfald af undersøgelsen.

Efter modtagelse af forvaltningens eventuelle bemærkninger indarbejder Borgerrådgiveren forvaltningens bemærkninger til de faktiske forhold og foretager eventuelle ændringer i undersøgelsens konklusioner, som disse måtte give anledning til. Borgerrådgiveren udarbejder på denne baggrund den endelige rapport. Rapporten er stilet til den involverede forvaltning og eventuelle decentrale enheder.

I nogle tilfælde kan den endelige rapport indeholde uafklarede spørgsmål eller af andre grunde kræve en opfølgning, f.eks. fordi Borgerrådgiveren har bedt om en underretning om, hvad en henstilling giver anledning til. I disse tilfælde vil den endelige rapport følges op af en (eller flere) opfølgingsrapport(er), indtil alle forhold i undersøgelsen er afklaret.

Denne undersøgelses metode

Denne undersøgelse er gennemført efter de generelle principper, som er beskrevet ovenfor.

REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG

Borgerrådgiverens reaktionsmidler er de samme som Folketingets Ombudsmands reaktionsmidler. Borgerrådgiveren kan således udtale kritik og komme med henstillinger til forvaltningen. Kritik er udtryk for en faglig vurdering af, at regler og retningslinjer mv. ikke er overholdt.

Borgerrådgiveren kan henstille til forvaltningen at ændre procedurer eller lignende på et givent område.

Derudover kan Borgerrådgiveren påpege mere generelle problemstillinger i sin årsberetning, som afgives til Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiveren har i forbindelse med sin egen driftvirksomhed lagt sig fast på en sproglig skala for graduering af kritikens alvorlighed. Skalaen omfatter konstateringer af, at noget er uheldigt, konstateringer af begåede fejl, at noget er beklageligt, meget beklageligt, kritisabelt, meget kritisabelt eller stærkt kritisabelt. Skalaen med bemærkninger er optrykt som bilag til denne rapport.

Bedømmelsesgrundlaget for Borgerrådgiveren er det samme som Folketingets Ombudsmands, nemlig skreven ret (herunder love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger), god forvaltningsskik samt overordnede humanitære og medmenneskelige betragtninger. Hertil kommer Københavns Kommunes værdigrundlag, kommunikationspolitik og andre politisk vedtagne retningslinier. Borgerrådgiveren bestræber sig desuden på at anvende samme målestok for sine vurderinger som Folketingets Ombudsmand.

Borgerrådgiverens opgave er at undersøge om kommunens forvaltninger og institutioner overholder gældende lovgivning, god forvaltningsskik, kommunens vedtagne politikker og

beslutninger om serviceniveau og -standard. Borgerrådgiveren har således ikke særligt til opgave at fremkomme med ros eller lignende tilkendegivelser om positive forhold.

Borgerrådgiverens rapporter om egen drift undersøgelser vil derfor ikke indeholde ros (i hvert fald ikke i videre omfang), og læseren bør notere sig, at fraværet af ros ikke er ensbetydende med, at Borgerrådgiveren alene har konstateret negative forhold i forbindelse med sin undersøgelse.

UNDERSØGELSENS GENSTAND (HØRINGEN) OG MODTAGET DOKUMENTATION MV.

Borgerrådgiveren bad ved brev af 4. februar 2009 Børne- og Ungdomsforvaltningen om en udtalelse og om indhentelse af nærmere angivne oplysninger fra de københavnske folkeskoler.

Borgerrådgiveren anførte blandt andet følgende om undersøgelsens tema og anmodning om oplysninger til forvaltningen:

" ...

Jeg bemærker, at der ikke ligger hverken kendskab til eller en forudgående antagelse om eksistensen af diskriminationsproblemer på folkeskoleområdet til grund for undersøgelsen.

Begrebsafgrænsning og eksempler på diskrimination

Med diskrimination forstås usaglig forskelsbehandling.

Usaglig forskelsbehandling betyder, at en person, af grunde som ikke er saglige (dvs. nøgterne og objektive), bliver behandlet anderledes end andre personer i samme situation.

Diskrimination kan foregå direkte eller indirekte. Det er direkte diskrimination, når en person på grund af en eller flere af diskriminationsgrundene åbenbart bliver behandlet dårligere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. F.eks. hvis elev bliver afvist til at deltage i aktivitet på grund af handicap, race eller seksuel orientering.

Det er indirekte diskrimination, hvis en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, stiller personer af f.eks. en bestemt race, hudfarve, religion eller tro dårligere end andre i tilsvarende situationer. Et eksempel på indirekte diskrimination kan være regler om beklædning, der forbyder hovedbeklædning og derved indirekte forbyder religiøs hovedbeklædning såsom et hovedtørklæde, selvom der ikke i det konkrete tilfælde findes en saglig og rimelig begrundelse for et sådant forbud.

Diskriminationsbegrebet er nærmere beskrevet på Borgerrådgiverens hjemmeside om diskrimination på www.kk.dk/diskrimination, hvor også de beslægtede begreber chikane og hadforbrydelser gennemgås. På hjemmesiden bliver de enkelte diskriminationsgrunde også gennemgået.

Jeg bemærker tillige, at Borgerrådgiveren behandler klager over diskrimination i bred forstand, det vil sige hvor borgere behandles ringere end andre personer i sammenlignelige situationer, eller hvis en eller flere personer stilles særligt ufordelagtigt på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, køn, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse m.v. Dette svarer til anbefalingen fra det Rådgivende Integrationsudvalg, som ligger til grund for Borgerrådgiverens kompetenceafgrænsning.

Jeg beder på denne baggrund om at der ved besvarelsen af nedenstående, herunder spørgeskemaerne, tages udgangspunkt i diskriminationsbegrebet i bred forstand. Jeg bemærker at Borgerrådgiveren ikke behandler klager vedrørende ansættelsesforhold.

Om undersøgelsens formål, tema og metode

Formålet med undersøgelsen er at få belyst, hvorvidt der på folkeskoleområdet i Københavns Kommune forekommer diskrimination, hvad enten det drejer sig om diskrimination mellem skolernes elever eller diskrimination som skolerne og/eller Børne- og Ungdomsforvaltningen kan have ansvar for, f.eks. ved en medarbejders tilsigtede eller utilsigtede diskrimination af en elev.

Det ønskes desuden belyst, hvilke tiltag og initiativer som Børne- og Ungdomsforvaltningen, distrikterne og skolerne har taget eller planlagt for at imødegå diskrimination i de københavnske folkeskoler.

I forbindelse med de initiativer, som forvaltningen har taget i forbindelse med eks. vedtagelse af trivsels- og antimobbepolitik, ønskes det oplyst om spørgsmålet om diskrimination har været inddraget.

Endvidere ønskes det belyst, hvorvidt eventuelle tilfælde af konstateret eller oplevet diskrimination i skolerne giver anledning til overvejelser om andre tiltag end de, som allerede måtte være taget.

Endelig ønskes det belyst, hvorvidt elever/forældre i folkeskolerne og skolernes medarbejdere eventuelt har behov for oplysning om regler om diskrimination og klagemuligheder.

Undersøgelsen baserer sig på to hovedspor.

For det første et spørgeskema som udfyldes på hver enkelt folkeskole, indsamles gennem distrikterne og kommenteres af Børne- og Ungdomsforvaltningens sekretariat/direktion, jf. nærmere nedenfor.

For det andet nogle nærmere angivne høringstemaer som besvares af sekretariatet/direktionen, jf. nærmere nedenfor.

Anmodning om indsamling af oplysninger og en udtalelse fra Børne- og Ungdomsforvaltningen

1. Indsamling af oplysninger fra folkeskolerne

Dette brev er vedlagt et spørgeskema, som jeg beder om, at Børne- og Ungdomsforvaltningens sekretariat/direktion distribuerer til samtlige folkeskoler i Københavns Kommune (eventuelt via distrikterne) med henblik på, at hver enkelt skoleledelse udfylder skemaet.

Jeg beder tillige om, at spørgeskemaerne bliver indsamlet gennem distrikterne, og at distrikterne bidrager med egne bemærkninger til de skemaer skolerne returnerer, og herefter sender skemaer samt bemærkninger til Børne- og Ungdomsforvaltningens sekretariat/direktion.

2. Indsamling af oplysninger fra distrikterne og en udtalelse

Jeg beder om, at Børne- og Ungdomsforvaltningens sekretariat/direktion efter at have indsamlet spørgeskemaer og bemærkninger fra distrikterne, jf. ovenfor under pkt. 1, anfører sine egne bemærkninger til materiale modtaget fra distrikterne.

Derudover beder jeg om, at Børne- og Ungdomsforvaltningen oplyser følgende:

Hvilket kendskab forvaltningen har til eventuelle problemer med diskrimination på skolerne
Hvorvidt forvaltningen finder, at der er kendskab til og forståelse af selve diskriminationsbegrebet generelt og på skolerne?

Hvorvidt forvaltningen anser diskrimination på skolerne som et problem, der kræver handling fra skolernes, forvaltningens/kommunens eller andres side

Hvilke eventuelle initiativer forvaltningen har iværksat for at imødegå eventuel diskrimination på skoleområdet (eventuelle initiativer bedes beskrevet nærmere eller dokumenteres gennem vedlagt materiale)

Hvorvidt forvaltningen gennem distrikterne og skolerne foretager en indsats for at informere medarbejdere og/eller skoleelever/forældre om reglerne om diskrimination og klagemuligheder.
..."

Borgerrådgiveren bad om så vidt muligt at modtage forvaltningens udtalelse sammen med distrikternes bemærkninger og de udfyldte spørgeskemaer fra skolerne inden otte uger.

Ved brev af 25. oktober 2009 modtog Borgerrådgiveren udtalelse mv. fra Børne- og Ungdomsforvaltningen. Forvaltningen anførte følgende i sin udtalelse:

"

Vedr. Egenundersøgelse af diskrimination i folkeskolen

Hermed sendes Børne -og Ungdomsforvaltningens svar på Borgerrådgiverens egenundersøgelse af diskrimination i folkeskolen. Processen omkring undersøgelsen har været følgende:

- a) Spørgeskemaet er fra kontoret for Pædagogik og Læring sendt ud til samtlige almen- og specialskoler. Efter at have gennemført et par påmindelsesrunder er der indkommet besvarelser fra 54 ud af 68 skoler. Skolernes besvarelser er sammenskrevet i medsendte bilag.
- b) Kontoret for Pædagogik og Læring har bedt distriktscheferne tilføje eventuelle kommentarer og besvare de 5 spørgsmål, som borgerrådgiveren ønskede distrikternes svar på. Distrikternes svar er sammenskrevet i nærværende dokument, ligesom bemærkninger fra forvaltningens kontor for Integration og Mangfoldighed også er indarbejdet.

Hvilket kendskab har forvaltningen til eventuelle problemer med diskrimination på skolerne?

Forvaltningen har ikke kendskab til problemer med diskrimination overfor enkelte elever og forældre på skolerne, men kender til nogle få eksempler på mobning mellem elever med etnisk/kulturelt islæt. I disse tilfælde har skolerne håndteret situationen ved hjælp af lokale ordensregler, antimobningspolitikker og lignende.

Finder forvaltningen, at der er kendskab til og forståelse af selve diskriminationsbegrebet generelt og på skolerne?

Generelt vurderer forvaltningen, at der er et bredt kendskab til diskriminationsbegrebet, forstået som det direkte diskriminationsbegreb. Det er mere usikkert, om der også er et bredt kendskab til det indirekte diskriminationsbegreb, i det omfang det handler om en institutionel diskrimination. Det er vanskeligere for en skole og dens aktører at se, når skolen udøver en institutionel diskrimination over for en gruppe børn eller forældre og indirekte forskelsbehandler dem på baggrund af deres etnicitet og/eller religion, og der vil ofte være mindre opmærksomhed omkring denne type diskrimination. Forvaltningen opfatter, at den direkte diskrimination kun er et mindre problem, som skolerne allerede nu løser på udmærket vis. Omkring den indirekte diskrimination og herunder den institutionelle diskrimination kræver det en vedvarende opmærksomhed og refleksion fra forvaltningen og de enkelte skolers side, for at få øje på denne og arbejde for ændringer, så denne type diskrimination forebygges.

Det er forvaltningens vurdering, at der blandt skolernes ansatte er bredt kendskab til kommunens værdigrundlag respekt, ligeværd, dialog og tillid.

Anser forvaltningen, at diskrimination på skolerne udgør et problem, der kræver handling fra skolernes/forvaltningens/kommunens eller andres side?

På det foreliggende grundlag anser forvaltningen, at de hidtidige indsatser er tilstrækkelige for at forebygge diskrimination.

Forvaltningen arbejder løbende på at der kommer mere blandet elevklientel på skolerne, hvilket vil kunne fremme indbyrdes forståelse.

Hvilke eventuelle initiativer har forvaltningen iværksat for at imødegå eventuel diskrimination på skoleområdet?

- På alle skoler i København har en mindre gruppe lærere og børnehaveklasseledere (Ca. 525) gennemgået en efteruddannelse i undervisning af tosprogede elever, som netop tager aspekter om diskrimination og antidiskrimination op både i forhold til den direkte og indirekte (institutionelle) diskrimination. Samtidig er forvaltningen netop ved at afslutte et udviklings- og forskningsarbejde "Kultur i kulturfagene", som bl.a. har haft fokus på, hvordan forskellighed i klasserummet kan håndteres, til gavn for alle børn
- Alle skoler har som følge af beslutning i Børne- og Ungdomsudvalget udarbejdet en antimobbe/trivselspolitik, og dette er nu et lovkrav
- Alle skoler har lærere, der er uddannede adfærd/kontakttrivselsvejledere
- En del skoler har ansat integrationsvejledere.
- Halvdelen af kommunens lærere har i forbindelse med et stort kommunalt reformprogram Faglighed for Alle været på kursus i konflikthåndtering, ligesom der er lærere og elever uddannet som konfliktmæglere på 38 skoler
- Forvaltningen har som følge af politisk beslutning bedt skolerne om at se på, om skolernes ordensregler tydeligt nok angiver konsekvenser, når elever tilsidesætter ordensreglerne.
- Forvaltningen har via den såkaldte Københavnermodel bestræbt sig på at opnå en mere etnisk blandet elevsammensætning på de enkelte skoler
- Forvaltningen gennemfører hvert forår en elektronisk undersøgelse af elevers oplevelse af en række forhold i skolehverdagen. Forvaltningen vil overveje at tilføje et nyt spørgsmål om diskrimination til den undersøgelse, der gennemføres foråret 2010

Foretager forvaltningen gennem distrikterne og skolerne en indsats for at informere medarbejdere og/eller skole/elev/forældre om regler om diskrimination og klagemuligheder?

Forvaltningen vil ved konkret henvendelse vedr. diskrimination henvise til det relevante distrikt. To distrikter vil, foranlediget af Borgerrådgiverens undersøgelse, sætte emnet på dagsordenen på distriktets skoleledermøde med henblik på at sikre, at skolerne udbreder kendskabet til regler og klagemuligheder blandt elever og forældre.

Vi planlægger, foranlediget af denne undersøgelse, at tilføje et spørgsmål om oplevet diskrimination i den årlige trivselsundersøgelse blandt kommunens elever.

Hvad angår den indirekte diskrimination, søger vi i forvaltningen løbende mod løsninger, der gør skolerne mere blandede end tilfældet er i øjeblikket.

Sammenfattende vil jeg konkludere, at der på det foreliggende grundlag kun er få hændelser med direkte diskrimination i den københavnske folkeskole. Det er en vedvarende og løbende udfordring at sikre kommunens værdigrundlag dialog, respekt, ligeværd og tillid i skolehverdagen. Dette søges blandt andet implementeret gennem de omtalte mange indsatser og tiltag."

Ud over udtalelsen fra forvaltningen modtog Borgerrådgiveren en sammenfatning af skolernes besvarelser samt udtalelser fra kommunens skoledistrikter.

Forvaltningen har ved brev af 23. juni 2010 oplyst, at det korrekte antal almen- og specialskoler er 67.

Det modtagne materiale er gengivet relevante steder nedenfor.

3. SAMMENFATNING

Undersøgelsen angår diskrimination i folkeskolen i Københavns Kommune.

Formålet med undersøgelsen er at få belyst, hvorvidt der på folkeskoleområdet i Københavns Kommune forekommer diskrimination, hvad enten det drejer sig om diskrimination mellem skolernes elever eller diskrimination som skolerne og/eller Børne- og Ungdomsforvaltningen kan have ansvar for, f.eks. ved en medarbejders tilsigtede eller utilsigtede diskrimination af en elev.

Det ønskes desuden belyst, hvilke tiltag og initiativer som Børne- og Ungdomsforvaltningen, distrikterne og skolerne har taget eller planlagt for at imødegå diskrimination i de københavnske folkeskoler.

Endelig ønskes det belyst, hvorvidt elever/forældre i folkeskolerne og skolernes medarbejdere eventuelt har behov for oplysning om regler om diskrimination og klagemuligheder.

Borgerrådgiveren må betragte det som kritisabelt, at 13 folkeskoler ikke har medvirket ved sagens oplysning.

Borgerrådgiveren har samtidig fundet det mærkværdigt og bekymrende, at Børne- og Ungdomsforvaltningens direktion ikke har kunnet indhente pligtmæssige oplysninger fra sine underordnede institutioner.

Forvaltningen vurderer, at den direkte diskrimination kun er et mindre problem, som skolerne allerede nu løser på udmærket vis.

De kendte eksempler angår fortrinsvis diskrimination på grund af etnicitet, race, hudfarve, nationalitet og religion, og de ses at ramme såvel etniske danske som børn med anden etnisk baggrund end dansk.

Den konstatering, at der ikke foreligger ret mange konkrete sager om diskrimination er helt på linje med den konstatering, som Borgerrådgiveren gjorde på generelt plan i sin undersøgelse af Retningslinjer og praksis for håndtering af diskriminationssager (2008).



Diskrimination forekommer. Spørgsmålet er, hvordan kommunen og skolerne er rustet til at imødegå den der, hvor den optræder

Det lave antal kendte konkrete sager er derimod i strid med de årlige undersøgelser af omfanget af oplevet diskrimination i Københavns Kommune. Af disse fremgår, at mere end 60.000 københavnere over 15 år årligt oplever at blive diskrimineret. Der er næppe grund til at tro, at tallet er lavere blandt kommunens børn.

Åbningen af Borgerrådgiverens Diskriminationsshotline i april 2010 bekræfter, at der er langt flere oplevelser af diskrimination end antallet af konkrete henvendelser til klageinstanser o.l. indikerer.

Forvaltningen har oplyst om en række tiltag som er iværksat til imødegåelse af diskrimination.

Diskrimination forekommer. Spørgsmålet er, hvordan kommunen og skolerne er rustet til at imødegå den der, hvor den optræder. Et oplagt middel er, at børn, forældre og medarbejdere på

skolerne har kendskab til rettigheder og pligter og til, hvordan diskrimination kan håndteres. Dette omfatter alt fra dialog over mægling til formelle klager til f.eks. Ligebehandlingsnævnet eller Borgerrådgiveren.

Det er forvaltningens og de fleste skolers vurdering, at der er et bredt kendskab til diskriminationsbegrebet, forstået som det direkte diskriminationsbegreb. Forvaltningen udtrykker dog usikkerhed med hensyn til kendskabet til det indirekte diskriminationsbegreb, i det omfang det handler om en institutionel diskrimination.

Der gælder ingen formelle krav eller målsætninger om vidensniveauet for hverken forældre, børn eller medarbejdere på skolerne, men skolernes vurdering tyder efter min opfattelse klart på behovet for en informationsindsats (efter 37 % af skolernes vurdering har forældrene og eleverne ikke (tilstrækkeligt) kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder og 24 % af skolerne vurderer ikke, at medarbejderne har (tilstrækkeligt) kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder).

Borgerrådgiveren har anbefalet Børne- og Ungdomsforvaltningen at iværksætte generelle informationstiltag for at sikre, at flest mulige i folkeskolen (børn, forældre og medarbejdere) er bekendt med rettigheder og klagemuligheder mv. inden for diskriminationsområdet. Borgerrådgiveren stiller naturligvis sin ekspertise til rådighed for forvaltningens videre arbejde med dette, ligesom Borgerrådgiveren anbefaler, at forvaltningen inddrager det igangværende projekt med at udvikle principper for ligebehandling, som p.t. pågår i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Borgerrådgiveren har bedt om forvaltningens bemærkninger til sin anbefaling.

Borgerrådgiveren har desuden bedt forvaltningen om at oplyse, hvad der er sket i anledning af planlægningen af at tilføje et spørgsmål om oplevet diskrimination i den årlige trivselsundersøgelse blandt kommunens elever, herunder resultatet af trivselsundersøgelsen fsva. diskriminationsspørgsmålet.

4. GENERELLE BEMÆRKNINGER

4.1 DISKRIMINATION AF BØRN I KØBENHAVNS KOMMUNE

Af årlige undersøgelser gennemført af Catinét for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen fremgår, at mere end 60.000 københavnere over 15 år årligt oplever at blive diskrimineret.

Vi ved ikke så meget om i hvor stort omfang børn oplever diskrimination, men der næppe grund til at tro, at tallet er lavere blandt kommunens børn.

Børn tilbringer en stor del af deres tid i skolen, og her foregår også væsentlige socialiseringsprocesser.

Der er derfor god grund til at beskæftige sig med, hvor meget vi ved om diskrimination i folkeskolen.

Diskrimination af børn i folkeskolen kan ske f.eks. ved andre elevers mobning eller ved konkrete eller generelle beslutninger, som skolen eller kommunen har ansvar for.

Undersøgelsen angår fortrinsvis diskrimination mellem skoleelever og skolens/kommunens arbejde med dette, men også kommunens eventuelle diskrimination indgår i undersøgelsen.

Formålet med undersøgelsen er således at få belyst, hvorvidt der på folkeskoleområdet i Københavns Kommune forekommer diskrimination, hvad enten det drejer sig om diskrimination mellem skolernes elever eller diskrimination, som skolerne og/eller Børne- og Ungdomsforvaltningen kan have ansvar for, f.eks. ved en medarbejders tilsigtede eller utilsigtede diskrimination af en elev.

Det ønskes desuden belyst, hvilke tiltag og initiativer som Børne- og Ungdomsforvaltningen, distrikterne og skolerne har taget eller planlagt for at imødegå diskrimination i de københavnske folkeskoler.

I forbindelse med de initiativer, som forvaltningen har taget i forbindelse med f.eks. vedtagelse af trivsels- og antimobbepolitik, ønskes det oplyst, om spørgsmålet om diskrimination har været inddraget.

Endvidere ønskes det belyst, hvorvidt eventuelle tilfælde af konstateret eller oplevet diskrimination i skolerne giver anledning til overvejelser om andre tiltag end de, som allerede måtte være taget.

Endelig ønskes det belyst, hvorvidt elever/forældre i folkeskolerne og skolernes medarbejdere eventuelt har behov for oplysning om regler om diskrimination og klagemuligheder.

Nedenfor er som baggrundsinformation i grove træk gengivet regler om forbud imod diskrimination i dansk lovgivning.

4.2 DEN RETLIGE REGULERING AF DISKRIMINATIONSOMRÅDET

Definitioner

Diskrimination er usaglig forskelsbehandling. Usaglig forskelsbehandling betyder, at en person, af grunde som ikke er saglige (dvs. nøgterne og objektive), bliver behandlet anderledes end andre personer i samme situation.

Beskyttelsen mod diskrimination findes i en række forskellige danske love og retsgrundsætninger. Der findes regler om diskrimination på grund af alder, handicap, køn, national/social oprindelse, politisk anskuelse, race/hudfarve/etnisk oprindelse, religion/tro og seksuel orientering.

Der findes ikke i dansk lovgivning et generelt forbud mod diskrimination, som omfatter alle diskriminationsgrunde og alle samfundsområder. For at finde ud af, om der eksisterer en retlig beskyttelse mod diskrimination, er det derfor centralt at vide, om den diskriminationsgrund, der er tale om, er beskyttet af et forbud i lovgivningen.

Såfremt diskriminationsgrunden i den konkrete situation ikke er beskyttet af et retligt forbud, betyder det, at den oplevede diskrimination ikke umiddelbart efter dansk lovgivning kan betegnes som ulovlig forskelsbehandling.

Generelt er lovgivningen om diskriminationsforbud indrettet på en måde, så det som udgangspunkt er ulovligt at forskelsbehandle ud fra en eller flere af diskriminationsgrundene. Dog indeholder lovgivningen også en række konkrete undtagelser, hvor det er muligt at forskelsbehandle. Ved disse undtagelser er det et krav, at forskelsbehandlingen har et sagligt formål og ikke går videre end højst nødvendigt.

Forbuddet mod diskrimination er også reguleret i international lovgivning. Der findes f.eks. flere menneskerettighedskonventioner, som Danmark har tiltrådt, og som danske myndigheder derfor er bundet af. Det internationale forbud mod diskrimination er bredere i den forstand, at det omfatter alle diskriminationsgrunde, og at det omfatter flere samfundsområder.

På grund af forskellen mellem den nationale og internationale regulering af forbuddet mod diskrimination er det vigtigt at være opmærksom på, at det over for danske myndigheder er muligt at støtte sig til den internationale lovgivning. Når man i Danmark henviser direkte til den internationale lovgivning, skal man dog være opmærksom på, at den ikke altid i praksis giver den samme beskyttelse som den danske lovgivning. Dette er, fordi der i dansk retspraksis er tradition for at lægge mere vægt på dansk lovgivning end på international lovgivning.

Diskriminationsbegrebet og forbuddet mod diskrimination retter sig mod usaglig/ulovlig forskelsbehandling. Forbuddet mod diskrimination sikrer dog ikke nødvendigvis, at alle grupper også i praksis har adgang til samme rettigheder eller muligheder. Forbuddet mod diskrimination kan derfor på et givent område være suppleret af et lighedskrav.

Lighedskravet kan komme til udtryk gennem iværksættelsen af positive foranstaltninger, som på sigt har til formål at fremme ligestilling i praksis. En positiv foranstaltning er i snæver forstand udtryk for en forskelsbehandling, men da forskelsbehandlingen har et sagligt formål, bliver der ikke tale om diskrimination.

En positiv foranstaltning kan eksempelvis være en lovregel, der opstiller en fortrinnsret for personer med fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser til visse offentlige regulerede beskæftigelser. Lighedskravet er her rettet mod, at personer med fysiske eller psykiske funktionsnedsættelser i praksis opnår lettere adgang til arbejdsmarkedet og derved på sigt ligestilles med andre grupper i den henseende.

Forskellige former for diskrimination

Direkte diskrimination

Direkte diskrimination er, når en person på grund af en eller flere af diskriminationsgrundene bliver behandlet dårligere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. F.eks. hvis en kvalificeret ansøger til en stilling bliver afvist på grund af handicap, race eller seksuel orientering.

Indirekte diskrimination

Indirekte diskrimination er, når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer af f.eks. en bestemt race, hudfarve, religion eller tro dårligere end andre i tilsvarende situationer. Den indirekte forskelsbehandling kan dog være lovlig, hvis den pågældende bestemmelse, kriterium eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål – og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Lovlige formål kan f.eks. være hygiejne- eller sikkerhedskrav eller krav om genkendelighed. Ulovlig indirekte diskrimination kan f.eks. være et beklædningsreglement, der forbyder hovedbeklædning og derved indirekte forbyder religiøs hovedbeklædning såsom et hovedtørklæde, selvom der ikke i det konkrete tilfælde findes en saglig og rimelig begrundelse for et sådant forbud.

Chikane

Chikane er, hvor en person hånes, trues eller nedgøres alene på grund af hendes eller hans køn, etniske oprindelse, alder, handicap, religion eller seksuelle orientering. Det kan f.eks. være nedværdigende vittigheder om en homoseksuel eller sexchikane.

Instruktion om at diskriminere

Instruktion om at diskriminere er, hvor en overordnet vejleder sine medarbejdere i at udvise diskriminerende adfærd over for bestemte grupper. Det kan f.eks. være en diskoteksejer, der beder sine ansatte om at afvise besøgende kunder af 'sydlandsk udseende'.

Hadforbrydelser

Når diskrimination sker ved strafbare handlinger, kan der f.eks. være tale om de såkaldte hadforbrydelser. Ifølge straffelovens § 81, nr. 6, er det ved straffens fastsættelse en skærpende omstændighed, at forbrydelsen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. F.eks. kan et voldeligt overfald, der er motiveret i andres etniske oprindelse, betyde en hårdere straf.

De enkelte diskriminationsgrunde

Alder

Med alder menes både unge og ældre.

Et forbud mod forskelsbehandling på grund af alder findes kun i forskelsbehandlingsloven. Loven indeholder i § 1, stk. 1, en beskyttelse mod forskelsbehandling, der betyder, at alle, uanset alder, er beskyttet mod forskelsbehandling i forbindelse med ansættelse, under ansættelse og i forbindelse med afskedigelse. Loven giver i visse situationer i begrænset omfang mulighed for at lægge vægt på alder.

Ud over bestemmelser i lovgivningen findes der i den danske forvaltningstradition en lighedsgrundsætning, som forpligter offentlige myndigheder til at behandle lige forhold lige for loven. Det betyder, at hvis f.eks. alder i en konkret sag ikke er et sagligt hensyn, så kan

kommunen ikke i afgørelsen tage hensyn til alder og derved stille f.eks. ældre personer dårligere end andre i tilsvarende situationer.

Lighedsgrundsætningen er nærmere omtalt nedenfor.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af alder findes også i international lovgivning.

Handicap

Med handicap menes en person med en fysisk, psykisk eller intellektuel funktionsnedsættelse, som giver et kompensationsbehov for, at den pågældende kan fungere på lige fod med andre borgere i en tilsvarende situation.

Ved fastlæggelsen af handicapbegrebet tager man i dansk ret udgangspunkt i FN's standardregler om lige muligheder for handicappede. I standardreglerne bruger man begrebet funktionsnedsættelse.

Et forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap findes i forskelsbehandlingsloven. Loven indeholder i § 1, stk. 1, en beskyttelse mod forskelsbehandling, der betyder, at alle, uanset handicap, er beskyttet mod forskelsbehandling i forbindelse med ansættelse, under ansættelse og i forbindelse med afskedigelse.

Ud over forskelsbehandlingsloven findes der love, hvori de handicappolitiske grundprincipper er indarbejdet. For eksempel fremmes funktionsnedsatte personers erhvervsbeskæftigelsesmuligheder gennem bestemmelser i kompensationsloven (lov om kompensation til handicappede i erhverv) og beskæftigelsesindsatsloven.

Ud over bestemmelser i lovgivningen findes der i den danske forvaltningstradition en lighedsgrundsætning, som forpligter offentlige myndigheder til at behandle lige forhold lige for loven. Det betyder, at hvis f.eks. handicap i en konkret sag ikke er et sagligt hensyn, kan kommunen ikke i afgørelsen tage hensyn til et handicap og derved stille f.eks. blinde dårligere end andre i tilsvarende situationer.

Lighedsgrundsætningen er nærmere omtalt nedenfor.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap findes også i international lovgivning.

Køn

Med køn menes mænd og kvinder. Lovgivningen i Danmark sikrer formelt kvinder og mænd lige muligheder.

Et forbud mod forskelsbehandling på grund af køn findes i ligestillingsloven, ligebehandlingsloven, ligelønsloven, barselsloven og lov om ligebehandling af kvinder og mænd inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af køn findes primært inden for beskæftigelses- og erhvervsuddannelsesområdet.

Ud over bestemmelser i lovgivningen findes der i den danske forvaltningstradition en lighedsgrundsætning, som forpligter offentlige myndigheder til at behandle lige forhold lige for loven. Det betyder, at hvis f.eks. køn i en konkret sag ikke er et sagligt hensyn, kan kommunen ikke i afgørelsen tage hensyn til en persons køn og derved stille f.eks. kvinder dårligere end mænd i tilsvarende situationer.

Lighedsgrundsætningen er nærmere omtalt nedenfor.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af køn findes også i international lovgivning.

National/social oprindelse

Diskriminationsgrunden national eller social oprindelse er reelt en opsamling af to diskriminationsgrunde.

Med national oprindelse menes en persons tilhørsforhold til en gruppe, som er kendetegnet ved en fælles historie og andre særtræk som sprog, kultur og geografi. Social oprindelse henviser til en persons tilhørsforhold til en bestemt social klasse eller gruppe.

Begge diskriminationsgrunde er omfattet af forskelsbehandlingsloven, som beskytter mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet.

Mens der ikke findes yderligere regulering af forskelsbehandling på grund af social oprindelse, er forskelsbehandling på grund af national oprindelse omfattet af lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race mv. og straffelovens § 266b. Det betyder, at det i forhold til national oprindelse er strafbart at fremsætte truende, forhånende og nedværdigende udtalelser samt at forskelsbehandle ved betjening og adgang til alle offentlige steder som f.eks. offentlig transport, hoteller, restauranter, parker m.m.

Bortset fra disse regler findes der ikke uden for arbejdsmarkedet særlige regler om beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af national eller social oprindelse. Dog kan det være, at der indirekte er tale om diskrimination på grund af race mv., og man kan i sådanne situationer benytte sig af de klagemuligheder, der findes her.

Ud over bestemmelser i lovgivningen findes der i den danske forvaltningstradition en lighedsgrundsætning, som forpligter offentlige myndigheder til at behandle lige forhold lige for loven. Det betyder, at hvis f.eks. national oprindelse i en konkret sag ikke er et sagligt hensyn, så kan kommunen ikke i afgørelsen tage hensyn til en persons nationalitet og derved stille f.eks. udenlandske statsborgere dårligere end andre i tilsvarende situationer.

Lighedsgrundsætningen er nærmere omtalt nedenfor.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af national eller social oprindelse findes også i international lovgivning.

Politisk anskuelse

Med politisk anskuelse menes en persons tilknytning til partipolitik eller til en bredere ideologisk-politisk opfattelse.

Et forbud mod forskelsbehandling på grund af politisk anskuelse følger ikke direkte af grundloven. Men i grundlovens § 71, stk. 1, 2. pkt., slås det fast, at politisk anskuelse er beskyttelsesværdig, idet politisk anskuelse ikke i sig selv kan danne grundlag for en frihedsberøvelse.

Et direkte forbud mod forskelsbehandling på grund af politisk anskuelse følger derimod af forskelsbehandlingsloven. Loven indeholder i § 1, stk. 1, en beskyttelse mod forskelsbehandling, der betyder, at alle, uanset politisk anskuelse, er beskyttet mod forskelsbehandling i forbindelse med ansættelse, under ansættelse og i forbindelse med afskedigelse.

Ud over bestemmelser i lovgivningen findes der i den danske forvaltningstradition en lighedsgrundsætning, som forpligter offentlige myndigheder til at behandle lige forhold lige for loven. Det betyder, at hvis f.eks. politisk anskuelse i en konkret sag ikke er et sagligt hensyn, så kan kommunen ikke i afgørelsen tage hensyn til en persons politiske holdning og derved stille f.eks. konservative dårligere end andre i tilsvarende situationer.

Lighedsgrundsætningen er nærmere omtalt nedenfor.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af politisk anskuelse findes også i international lovgivning.

Race/hudfarve eller etnisk oprindelse

Med race menes en persons tilknytning til en gruppe, som er socialt defineret på grund af en række fysiske kriterier. Etnisk oprindelse henviser til en persons tilhørsforhold til en gruppe, som er kendetegnet ved en fælles historie og andre særtræk som sprog, kultur og geografi.

Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af race, national eller etnisk oprindelse findes i lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race mv., straffelovens § 266b, forskelsbehandlingsloven og lov om etnisk ligebehandling.

Ud over at beskytte mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet beskytter lovgivningen også mod forskelsbehandling på andre områder. Lov om etnisk ligebehandling vedrører al offentlig og privat virksomhed inden for bl.a. sundhedspleje, sociale goder, uddannelse, adgang til boliger og medlemskab af faglige organisationer.

Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af race mv. er også strafferetligt reguleret, således at det i forhold til race mv. er strafbart at fremsætte truende, forhånende og nedværdigende udtalelser samt at forskelsbehandle ved betjening og adgang til alle offentlige steder som f.eks. offentlig transport, hoteller, restauranter, parker m.m.

Ud over bestemmelser i lovgivningen findes der i den danske forvaltningstradition en lighedsgrundsætning, som forpligter offentlige myndigheder til at behandle lige forhold lige for loven. Det betyder, at hvis f.eks. etnisk oprindelse i en konkret sag ikke er et sagligt hensyn, kan kommunen ikke i afgørelsen tage hensyn til en persons etniske oprindelse og derved stille f.eks. en arabisk person dårligere end andre i tilsvarende situationer.

Lighedsgrundsætningen er nærmere omtalt nedenfor.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af race mv. findes også i international lovgivning.

Religion/tro

Med religion menes en persons bekendelse til en anerkendt religion. Tro henviser til en nærmere defineret overbevisning eller trosretning, som rækker videre end de anerkendte religioner.

Et forbud mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro følger ikke direkte af grundloven. Dog beskytter grundlovens § 67 religionsfriheden, således at alle borgere i det danske samfund har ret til gudsdyrkelse på den måde, der stemmer overens med deres overbevisning. Et direkte forbud mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro følger derimod af lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race mv., straffelovens § 266b og forskelsbehandlingsloven.

Lovgivningen beskytter mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, således at alle, uanset religion eller tro, er beskyttet mod forskelsbehandling i forbindelse med ansættelse, under ansættelse og i forbindelse med afskedigelse.

Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro er også strafferetligt reguleret, således at det i forhold til religion eller tro er strafbart at fremsætte truende, forhånende og nedværdigende udtalelser samt at forskelsbehandle ved betjening og adgang til alle offentlige steder som f.eks. offentlig transport, hoteller, restauranter, parker m.m.

Ud over bestemmelser i lovgivningen findes der i den danske forvaltningstradition en lighedsgrundsætning, som forpligter offentlige myndigheder til at behandle lige forhold lige for loven. Det betyder, at hvis f.eks. religion i en konkret sag ikke er et sagligt hensyn, kan kommunen ikke i afgørelsen tage hensyn til en persons religion og derved stille f.eks. muslimer dårligere end andre i tilsvarende situationer.

Lighedsgrundsætningen er nærmere omtalt nedenfor.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af religion og tro findes også i international lovgivning.

Seksuel orientering

Med seksuel orientering menes en persons lovlige seksuelle adfærd og identitet.

Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering findes i lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race mv., straffelovens § 266b og forskelsbehandlingsloven.

Lovgivningen beskytter mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, således at alle, uanset seksuel orientering, er beskyttet mod forskelsbehandling i forbindelse med ansættelse, under ansættelse og i forbindelse med afskedigelse.

Forbuddet mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering er også strafferetligt reguleret, således at det i forhold til seksuel orientering er strafbart at fremsætte truende, forhånende og nedværdigende udtalelser samt at forskelsbehandle ved betjening og adgang til alle offentlige steder som f.eks. offentlig transport, hoteller, restauranter, parker m.m.

Ud over bestemmelser i lovgivningen findes der i den danske forvaltningstradition en lighedsgrundsætning, som forpligter offentlige myndigheder til at behandle lige forhold lige for loven. Det betyder, at hvis f.eks. seksuel orientering i en konkret sag ikke er et sagligt hensyn, så kan kommunen ikke i afgørelsen tage hensyn til en persons seksuelle orientering og derved stille f.eks. homoseksuelle dårligere end andre i tilsvarende situationer.

Lighedsgrundsætningen er nærmere omtalt nedenfor.

Forbud mod forskelsbehandling på grund af seksuel orientering findes også i international lovgivning.

Den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning

I den danske forvaltningstradition findes en række retsgrundsætninger, som stiller krav til myndighedernes virksomhed.

I dansk ret gælder en almindelig lighedsgrundsætning, som går ud på, at væsentlige forhold skal behandles lige i retlig henseende, eller med andre ord at der ikke må ske usaglig forskelsbehandling, eller at lige forhold skal behandles lige for loven. Det hænger sammen med kravet om, at forvaltningens skønsmæssige afgørelser alene må baseres på saglige hensyn. Det betyder, at hvis f.eks. alder, handicap eller religiøs overbevisning i en konkret sag ikke er et sagligt hensyn, kan kommunen ikke i afgørelsen inddrage alder som et hensyn og derved stille f.eks. bestemte personer ringere end andre i tilsvarende situationer af de nævnte grunde.

Grundsætningen har et vist sammenfald med forbuddet mod magtfordrejning i offentlig forvaltning, dvs. det forhold at forvaltningen ikke må varetage usaglige hensyn, dvs. lægge vægt på uvedkommende interesser.

De oven for nævnte diskriminationsgrunde kan siges at udgøre specielle lighedsgrundsætninger. Den almindelige lighedsgrundsætning kan udvide området for diskriminationsbeskyttelsen for så vidt angår offentlig forvaltning, således at offentlige myndigheder heller ikke må foretage usaglig forskelsbehandling af andre grunde end de, der er omfattet af den ovennævnte lovgivning.

4.3 BEHANDLING AF KLAGER OVER DISKRIMINATION – LIGEBEHANDLINGSNÆVNET OG BORGERRÅDGIVEREN

Den 13. maj 2008 vedtog Folketinget forslag til Lov om Ligebehandlingsnævnet (Lov nr. 387 af 27. maj 2008). Formålet med loven er bl.a. at skabe en mere ensartet adgang for den enkelte til at få behandlet en klage over forskelsbehandling på grund af køn, race, etnisk oprindelse, religion, tro, seksuel orientering, politisk anskuelse, social eller national oprindelse, alder og handicap. Tidligere var den administrative klageadgang begrænset til forskelsbehandling på grund af køn og race eller etnisk oprindelse, idet der for så vidt angår køn kunne klages til Ligestillingsnævnet, mens der vedrørende race eller etnisk oprindelse kunne klages til Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling.

Efter loven trådte i kraft den 1. januar 2009 behandles klager over forskelsbehandling, som er dækket af lovgivningen, af Ligebehandlingsnævnet, som erstatter henholdsvis Ligestillingsnævnet og Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling.

Ligebehandlingsnævnet behandler klager over forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet på grund af køn, race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap og national, social eller etnisk oprindelse.

Nævnet behandler også klager over forskelsbehandling på grund af race, etnisk oprindelse og køn uden for arbejdsmarkedet.

Oprettelsen af Ligebehandlingsnævnet ændrer ikke på reguleringen af forbuddet mod forskelsbehandling, men betyder at der i forhold til flere af diskriminationsgrundene inden for arbejdsmarkedet bliver skabt en administrativ klagemulighed, som ikke fandtes tidligere. F.eks. bliver det nu muligt for at få behandlet klager over forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet på grund af alder eller handicap.

Eftersom Borgerrådgiveren ikke i forvejen har adgang til at behandle klager over forskelsbehandling inden for arbejdsmarkedet, indebærer oprettelsen af Ligebehandlingsnævnet således ikke, at Borgerrådgiverens adgang til at behandle klager om diskrimination er blevet reduceret.

Borgerrådgiveren kan behandle klager over diskrimination inden for kommunens område, men kun hvis de ikke kan behandles af Ligebehandlingsnævnet.

Det betyder, at Borgerrådgiveren f.eks. kan behandle klager over kommunens diskrimination på grund af religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap, nationalitet og social oprindelse.

Der henvises generelt til Borgerrådgiverens hjemmeside om diskrimination:

www.kk.dk/diskrimination.

Det bemærkes, at børn og unge under myndighedsalderen normalt ikke på egen hånd vil kunne benytte sig af de nævnte klagemuligheder. I mange tilfælde vil det kræve, at forældremyndighedens indehaver godkender barnet/den unges indgivelse af en klage.

5. UNDERSØGELSEN

5.1 INDLEDNING

Undersøgelsen baserer sig på to hovedspor.

For det første et spørgeskema som er blevet udfyldt på folkeskoler i kommunen, indsamlet gennem distrikterne og kommenteret af Børne- og Ungdomsforvaltningens direktion.

Borgerrådgiveren har fra Børne- og Ungdomsforvaltningen modtaget en sammenfatning af skolernes udfyldelse af skemaet.

For det andet har Borgerrådgiveren indhentet udtalelser fra distrikterne og forvaltningen efter, at skolerne har udfyldt de nævnte skemaer.

Oplysningerne i undersøgelsen er således indhentet fra Børne- og Ungdomsforvaltningen og dens institutioner.

Nedenfor gennemgås besvarelserne under overskrifter svarende til de spørgsmål, som er blevet stillet de forskellige aktører. Forvaltningens svar kan i sin helhed læses i kapitel 2.

5.2 SKOLERNES BESVARELSER

Spørgeskemaet

Borgerrådgiveren har udformet det spørgeskema, som er udsendt til skolerne. Skemaet er udsendt gennem Børne- og Ungdomsforvaltningen og indsamlet af forvaltningen. Borgerrådgiveren har modtaget en sammenfatning af de indgivne svar.

Skemaet findes i rapportens bilagsdel bagest.

Antallet af besvarelser

Der er givet svar fra i alt 54 skoler ud af 67. Besvarelserne er givet af både almen- og specialskoler i Københavns Kommune.

Følgende skoler har besvaret:

Amager Fælled Skole
Bavnehøj Skole
Blågård Skole
Classenske Legatskole, Den
Christianshavns Skole
Dyvekeskolen
Ellebjerg Skole
Engskolen
Familieskolen ved Furesøen
Fensmarksskolen
Frederiksgård Skole
Frejaskolen
Gerbrandskolen
Grøndalsvængets Skole
Guldborg Skole
Hanssted Skole

Heibergskolen
Hillerødgades Skole
Husum Skole
Hyltebjerg Skole
Højdevangen
Islands brygge, Skolen på
Katrinedals Skole
Kildevældsskolen
Kirkebjerg Skole
Kirsebærhavens Skole
Klostervængets Skole
Langelinie Skole
Lergravsparkens Skole
Lundehusskolen
Lykkebo Skole
Nørrebro Park Skole
Oehlenschlägergades Skole
Peder Lykke Skole
Randersgade Skole
Rødkilde Skole – (to forskellige besvarelser)
Sankt Annæ Gymnasium
Strandparksolen
Strandvejsskolen
Sundbyøster Skole
Sundet, Skolen ved
Sortedamskolen
Sølvgades Skole
Sønderbro Skole
Tingbjerg Skole
Tove Ditlevsens Skole
Utterslev Skole
Valby Skole
Vanløse Skole
Vibenshus Skole
Vigerslev Allé Skole
Øresundsskolen
Øster Farimagsgades Skole
Ålholm Skole

Borgerrådgiveren modtog svar fra forvaltningen mere end otte måneder efter, at undersøgelsen var iværksat. Borgerrådgiveren havde bedt om en besvarelse så vidt muligt inden otte uger.

Forvaltningen har løbende holdt Borgerrådgiveren orienteret om sagens forsinkelse, og det fremgår, at forsinkelsen i vid udstrækning skyldes besvær med at indhente de ønskede besvarelser fra skolerne.

Forvaltningen har ved brev af 23. juni 2010 henvist til, at Borgerrådgiveren som svar på forvaltningens løbende orientering om forsinkelse har tilkendegivet, at det ville være acceptabelt, hvis undersøgelsen var Borgerrådgiveren i hænde inden udgangen af 2009.

Det er sædvanlig praksis hos Borgerrådgiveren at notere sig forvaltningernes forsinkelser uden at tage medansvar for dem ved at godkende dem, give udsættelse eller lignende. Jeg har da heller ikke kunnet få bekræftet forvaltningens oplysning om en sådan tilkendegivelse, som ville være i strid med mit indledende brev i sagen. Jeg bemærker dog, at jeg henset til den løbende underretning fra forvaltningen og forvaltningens vanskeligheder med at indhente svar fra skolerne, ikke har udtalt kritik af forvaltningens svartid, selv om jeg finder den meget lang.

Borgerrådgiveren er etableret af Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune. Institutionen er forankret direkte under Borgerrepræsentationen og er uafhængig af kommunens udvalg og forvaltning.

Borgerrådgiveren bistår Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger.

Forvaltninger mv., der er omfattet af Borgerrådgiverens virksomhed, er forpligtet til at meddele Borgerrådgiveren de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af Borgerrådgiveren.

Jeg må betragte det som kritisabelt, at 13 skoler ikke har medvirket ved sagens oplysning.

Jeg finder det samtidig mærkværdigt og bekymrende, at Børne- og Ungdomsforvaltningens direktion ikke har kunnet indhente pligtmæssige oplysninger fra sine underordnede institutioner. Jeg har imidlertid ikke i denne forbindelse fundet grundlag for at iværksætte nærmere undersøgelser af dette forhold.

Har skolen modtaget klager/henvendelser i 2008 vedrørende diskrimination mellem skolens elever?

49 skoler har oplyst, at de ikke har modtaget sådanne klager, mens 6 skoler har modtaget klager.

Der er i undersøgelsen spurgt til, hvor mange klager det i givet fald har drejet sig om, og en sammentælling viser, at det drejer sig om mere end 27 klager.

Klagerne er af skolerne bl.a. karakteriseret som klager over diskrimination mellem skolens elever vedrørende

- etnicitet (såvel mod ikke etniske danske børn som mod etniske danske børn)
- køn
- religion

Denne fordeling svarer til de nævnte årlige Catinét-undersøgelser, som viser, at københavnere oftest oplever sig diskrimineret af disse tre grunde.

Har skolen modtaget klager/henvendelser i 2008 vedrørende diskrimination fra skolens/kommunens side?

Kun 2 skoler har modtaget sådanne klager.

Der er tale om i alt fire klager.

Klagerne har blandt andet angået forældre, der mente, at der var blevet gjort forskel på etsprogede og tosprogede elever, og at der ikke blev taget hensyn til forældres ønske om at deres barn ikke skulle i bad efter idræt.

Har skolen lokalt iværksat konkrete initiativer eller forholdsregler til imødegåelse af diskrimination på skolen?

16 skoler har oplyst, at de har iværksat konkrete initiativer eller forholdsregler, mens resten ikke har.

Som en nærmere karakteristik af initiativerne på de 16 skoler nævnes blandt andet:

- antimobningspolitik

- elevmægling
- ordensregler
- værdigrundlag og trivselsregler
- gennem almenpædagogisk indsats (læring om ligestilling)
- i forbindelse med klassesammenhold (samling af elever med samme sproglige omfang)
- gennem konkrete samtaler og/eller hjemsendelse
- synlig tilstedeværelse i elevpauser
- klar og tydelig information til forældre og elever

En skole anfører "Vi italesætter, at skolen er et racismefrit sted. Vi gør alle medarbejdere og forældre opmærksomme på dette og tager det meget alvorligt, hvis der opstår tvivl om dette.", en anden at "Vi lærer eleverne, at alle er ligestillede".

Jeg bemærker, at der synes at være et vist overlap mellem besvarelserne på dette og nedenstående spørgsmål.

Har skolen lokalt iværksat generelle initiativer eller forholdsregler til imødegåelse af diskrimination på skolen (dvs. ud over forvaltningens generelle initiativer eller forholdsregler)?

14 skoler har oplyst, at de har iværksat generelle initiativer eller forholdsregler, mens resten ikke har.

Som en nærmere karakteristik af initiativerne på de 14 skoler nævnes blandt andet:

- revision af ordensregler til samværsregler
- ansættelse af en integrationsvejleder
- vedtagelse af en mobbeplan
- principper for klassesammenhold
- trivselspolitik
- konfliktmægling
- demokratiundervisning
- sprogpolitik
- disciplinære foranstaltninger
- almindelig undervisning om ligestilling, respekt og anerkendelse.

Jeg bemærker, at der synes at være et vist overlap mellem besvarelserne på dette og ovenstående spørgsmål.

Har spørgsmål om diskrimination været inddraget i forbindelse med skolens udarbejdelse af f.eks. ordensregler eller trivsels- og antimobbepolitik?

17 skoler har oplyst, at spørgsmål om diskrimination været inddraget i forbindelse med skolens udarbejdelse af f.eks. ordensregler eller trivsels- og antimobbepolitik.

Skolerne har blandt andet uddybet med oplysninger om følgende:

- indgår i sprogbrug
- indgår i forhold til trivsel på skolen
- indarbejdet i skolens "grundlov"
- indarbejdet i diverse ordens- og trivselsregler, antimobbepolitik eller værdigrundlag

Er der efter skolens vurdering kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder blandt skolens elever og deres forældre?

34 skoler har oplyst, at der er et sådant kendskab, mens 14 vurderer, at der ikke er et sådant kendskab, og syv skoler ikke mener at kunne svare.

Der er i de supplerende oplysninger blandt andet henvist til, at især familier med anden etnisk baggrund synes at være oplyste, og at "man kan altid få rådgivning og klagevejledning, hvis behovet skulle opstå."

Er der efter skolens vurdering kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder blandt skolens medarbejdere?

41 skoler har svaret bekræftende på dette, mens 13 skoler ikke vurderer, at der er kendskab hertil blandt skolens medarbejdere.

Anser skolen diskrimination mellem elever for at være et problem, der kræver en generel indsats fra skolen?

45 skoler mener ikke, at diskrimination mellem elever er et problem, der kræver en generel indsats fra skolen. Otte skoler mener omvendt, at diskrimination mellem elever er et problem, der kræver en generel indsats fra skolen.

Blandt kommentarerne er anført:

- "Der er ingen grund til arbejde med specielle problemer, når der generelt arbejdes med trivsel. Vi risikerer at skabe et problem, der ikke eksisterer."
- "Vi skal behandle hinanden ordentligt uanset diverse baggrunde og det hænger sammen med skolens arbejde for at skabe et godt undervisningsmiljø og trivsel på skolen"
- "Både ja og nej. Angår kun visse muslimske elever."

Anser skolen diskrimination mellem elever for at være et problem, der kræver en generel indsats fra forvaltningen/kommunen?

49 skoler mener ikke, at diskrimination mellem elever er et problem, der kræver en generel indsats fra forvaltningen/kommunen. Fem er af den modsatte overbevisning.

Anser skolen diskrimination mellem elever for at være et problem, der kræver generel indsats fra anden side?

47 skoler anser ikke diskrimination mellem elever for at være et problem, der kræver generel indsats fra anden side. Seks skoler mener, det er et problem, der kræver generel indsats fra anden side.

Blandt kommentarerne er anført:

- "Ja. Måske i forhold til omvendt diskrimination – ortodokse holdninger – især når man ønsker at tiltrække både etnisk danske og ikke etnisk danske elever til samme skole. Dog vil jeg påpege at man generelt kunne udarbejde en dansk skolekulturopfattelse i pixi udgave, hvor i der påpeges forventninger til forældre og skole i Københavns Kommune."
- "Jeg ved godt der er en del af den slags tiltag, men a la videofilmene og måske fællesaftener i udvalgte boligkvarterer."

Skolerne blev desuden bedt om en kort beskrivelse af, hvilke initiativer der efter skolens opfattelse kunne være behov for, hvis spørgsmålene umiddelbart ovenfor blev besvaret bekræftende. Herunder blev blandt andet anført følgende:

- "Vi har en stigende indskrivning af tosprogede elever i de store klasser, og det kræver flere ressourcer fra skolens side."
- "Vi arbejder hele tiden med ligeværd trods kulturelle forskelle med baggrund i skolens store forskellige grupper med forskellig etnicitet"
- "Vi har svaret nej, men det at arbejde med så mange forskellige mennesker som man gør på en skole, betyder, at man konstant bør holde sig integrations- og inklusionsprocesser for øje."
- "På ...skolen har vi et Etnisk Råd, og dette råd arrangerer foredrag og festlige sammenkomster/udflugter."
- "Der arbejdes generelt med forståelsen mellem forskellige kulturer i klasserne og Elevrådene."
- "Overordnet politisk stillingtagen og handlen til hhv. boligpolitik og integration over mange år."
- "Diskriminationen 'arver' mange elever fra deres forældre. Der kunne arbejdes fokuseret med forældregenerationen."

Øvrige bemærkninger

Skolerne havde i spørgeskemaet mulighed for at tilføje yderligere oplysninger. Disse er gengivet nedenfor:

- "Der har på skolen indtil videre ikke været behov for diskussioner og særlige regler omkring diskriminationsproblemer. Skolens mobbeplan tager højde for trivselen generelt blandt skolens elever. Der har fra skolens elever og forældres side ikke været henvendelser vedr. diskriminationsproblematikker."
- "I forbindelse med vores arbejde med udarbejdelse af "...skoles Grundlov", har vi arbejdet med, hvordan vi ønsker det skal være på skolen – generelt, fagligt og socialt."
- "Der har ikke været behov for at diskutere diskrimination, men generelt hvordan vi skal behandle hinanden. Derfor er diskussionen om diskrimination foregået som en del af den almindelige diskussion."
- "I skolens regler og anvisninger står, at man skal tage hensyn til hinanden. Fastholdelse og understøttelse af det værdigrundlag skolen hviler på."
- "Finder spørgsmål 10 umuligt at svare på, når man kan høre folketingspolitikere formulere meget stærke udsagn omkring indvandrere/flygtninge. ...Hvordan taler man respektfuldt overfor og om hinanden? Og kan skolen løse dette?"
- "Det er et fint initiativ at få belyst dette emne; vi er som bekendt beliggende i et område med meget få 2-sprogede og et område som i øvrigt kan karakteriseres demografisk som et kulturelt, social og indkomstmæssigt heterogent område, hvorfor vi ikke kender til problematikken. Men jeg ser, at der kommer flere og flere 2-sprogede på mellemtrinnet og i udskolingen, hvorfor vi også på sigt kan få brug for at forholde os eksplicit inden for feltet i forhold til mobning, at blive holdt uden for etc."
- "Det har på ... skole indtil videre ikke været nødvendigt at tilføje særlige forholdsregler i forbindelse med diskrimination i skolens trivselspolitik."
- "Der tages herfra initiativ til, at emnet tages med på forældremøder, og at der opsættes et link til www.dk/diskrimination på skolens hjemmeside."
- "Skolen ...er en lille specialskole med elever, der alle har diagnose indenfor autisme spektret. Der arbejdes løbende med eleverne sociale forståelse nødvendiggjort af handicappet."

Opsamling og bemærkninger til skolernes besvarelser

Det generelle billede af skolernes besvarelser viser, at skolerne ikke i almindelighed anser diskrimination som et stort problem. Kun seks skoler modtog klager vedrørende diskrimination i 2008 (nogle dog flere klager). Kun to skoler har oplyst, at klagerne angik diskrimination fra skolens/kommunens side.

Otte skoler ud af 54 (14,8 %) mener, at diskrimination mellem elever er et problem, der kræver en generel indsats fra skolen. Fem ud af 54 (9,2 %) mener, at diskrimination mellem elever er et problem, der kræver en generel indsats fra forvaltningen/kommunen. Seks skoler ud af 54 (11,1 %) mener, det er et problem, der kræver general indsats fra anden side.

Der eksisterer altså – i mindre udstrækning – en opfattelse blandt skolerne af, at diskrimination udgør et problem, der kræver handling fra skolerne selv, kommunen eller andre.

16 ud af 54 skoler (29,6 %) har iværksat konkrete initiativer eller forholdsregler til imødegåelse af diskrimination. 14 ud af 54 skoler (25,9 %) har iværksat generelle initiativer eller forholdsregler til imødegåelse af diskrimination.

Dette er flere end antallet af skoler, der mener, at konkrete eller generelle initiativer er påkrævet. Forskellen kan antyde, at skolerne mener, at behovet er helt eller delvist imødekommet gennem de initiativer, som allerede er taget.

17 skoler ud af 54 (31,4 %) har oplyst, at spørgsmål om diskrimination været inddraget i forbindelse med skolens udarbejdelse af eks. ordensregler eller trivsels- og antimobbepolitik.

Dette er flere skoler end de, som oplever diskriminationen som et problem. Af besvarelserne ses endvidere, at mange flere skoler indirekte har beskæftiget sig med diskrimination som led i mere almene indsatser vedrørende ligestilling og respekt mv.

Der synes at være en mere udbredt opfattelse blandt skolerne af, at indsatser vedrørende ligestilling og respekt i bred forstand er nødvendige. Mange skoler har iværksat sådanne indsatser.

34 ud af 54 skoler (62,9 %) mener, at der er kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder blandt skolens elever og deres forældre.

41 ud af 54 skoler (75,9 %) mener, at der er kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder blandt skolens medarbejdere.

Efter 37 % af skolernes vurdering har forældrene og eleverne ikke (tilstrækkeligt) kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder, og 24,1 % af skolerne vurderer ikke, at medarbejderne har (tilstrækkeligt) kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder

Disse besvarelser peger mere klart på et behov for en informationsindsats over for såvel forældre, elever som medarbejdere.

5.3 FORVALTNINGENS OG DISTRIKTERNES VURDERING

Som det fremgår i kapitel 2 indhentede Borgerrådgiveren også en udtalelse fra Børne- og Ungdomsforvaltningens direktion. Udtalelsen er afgivet efter, at skolerne havde afgivet deres besvarelser, og skoledistrikterne havde kommenteret disse.

Forvaltningen har svaret følgende:

"a) Spørgeskemaet er fra kontoret for Pædagogik og Læring sendt ud til samtlige almen- og specialskoler. Efter at have gennemført et par påmindelsesrunder er der indkommet besvarelser fra 54 ud af 68 skoler. Skolernes besvarelser er sammenskrevet i medsendte bilag.

b) Kontoret for Pædagogik og Læring har bedt distriktscheferne tilføje eventuelle kommentarer og besvare de 5 spørgsmål, som borgerrådgiveren ønskede distrikternes svar på. Distrikternes svar er sammenskrevet i nærværende dokument, ligesom bemærkninger fra forvaltningens kontor for Integration og Mangfoldighed også er indarbejdet.

Hvilket kendskab har forvaltningen til eventuelle problemer med diskrimination på skolerne?

Forvaltningen har ikke kendskab til problemer med diskrimination overfor enkelte elever og forældre på skolerne, men kender til nogle få eksempler på mobning mellem elever med etnisk/kulturelt islæt. I disse tilfælde har skolerne håndteret situationen ved hjælp af lokale ordensregler, antimobningspolitikker og lignende.

Finder forvaltningen, at der er kendskab til og forståelse af selve diskriminationsbegrebet generelt og på skolerne?

Generelt vurderer forvaltningen, at der er et bredt kendskab til diskriminationsbegrebet, forstået som det direkte diskriminationsbegreb. Det er mere usikkert, om der også er et bredt kendskab til det indirekte diskriminationsbegreb, i det omfang det handler om en institutionel diskrimination. Det er vanskeligere for en skole og dens aktører at se, når skolen udøver en institutionel diskrimination over for en gruppe børn eller forældre og indirekte forskelsbehandler dem på baggrund af deres etnicitet og/eller religion, og der vil ofte være mindre opmærksomhed omkring denne type diskrimination. Forvaltningen opfatter, at den direkte diskrimination kun er et mindre problem, som skolerne allerede nu løser på udmærket vis. Omkring den indirekte diskrimination og herunder den institutionelle diskrimination kræver det en vedvarende opmærksomhed og refleksion fra forvaltningen og de enkelte skolers side, for at få øje på denne og arbejde for ændringer, så denne type diskrimination forebygges.

Det er forvaltningens vurdering, at der blandt skolernes ansatte er bredt kendskab til kommunens værdigrundlag respekt, ligestilling, dialog og tillid.

Anser forvaltningen, at diskrimination på skolerne udgør et problem, der kræver handling fra skolernes/forvaltningens/kommunens eller andres side?

På det foreliggende grundlag anser forvaltningen, at de hidtidige indsatser er tilstrækkelige for at forebygge diskrimination.

Forvaltningen arbejder løbende på at der kommer mere blandet elevklientel på skolerne, hvilket vil kunne fremme indbyrdes forståelse.

Hvilke eventuelle initiativer har forvaltningen iværksat for at imødegå eventuel diskrimination på skoleområdet?

- På alle skoler i København har en mindre gruppe lærere og børnehaveklasseledere (Ca. 525) gennemgået en efteruddannelse i undervisning af tosprogede elever, som netop tager aspekter om diskrimination og antidiskrimination op både i forhold til den direkte og indirekte (institutionelle) diskrimination. Samtidig er forvaltningen netop ved at afslutte et udviklings- og forskningsarbejde "Kultur i kulturfagene", som bl.a. har haft fokus på, hvordan forskellighed i klasserummet kan håndteres, til gavn for alle børn
- Alle skoler har som følge af beslutning i Børne- og Ungdomsudvalget udarbejdet en antimobbe/trivselspolitik, og dette er nu et lovkrav
- Alle skoler har lærere, der er uddannede adfærd/kontakttrivselsvejledere
- En del skoler har ansat integrationsvejledere.
- Halvdelen af kommunens lærere har i forbindelse med et stort kommunalt reformprogram Faglighed for Alle været på kursus i konflikt håndtering, ligesom der er lærere og elever uddannet som konfliktmæglere på 38 skoler

- Forvaltningen har som følge af politisk beslutning bedt skolerne om at se på, om skolernes ordensregler tydeligt nok angiver konsekvenser, når elever tilsidesætter ordensreglerne.
- Forvaltningen har via den såkaldte Københavnermodel bestræbt sig på at opnå en mere etnisk blandet elevsammensætning på de enkelte skoler
- Forvaltningen gennemfører hvert forår en elektronisk undersøgelse af elevers oplevelse af en række forhold i skolehverdagen. Forvaltningen vil overveje at tilføje et nyt spørgsmål om diskrimination til den undersøgelse, der gennemføres foråret 2010

Foretager forvaltningen gennem distrikterne og skolerne en indsats for at informere medarbejdere og/eller skole/elev/forældre om regler om diskrimination og klagemuligheder?

Forvaltningen vil ved konkret henvendelse vedr. diskrimination henvise til det relevante distrikt. To distrikter vil, foranlediget af Borgerrådgiverens undersøgelse, sætte emnet på dagsordenen på distriktets skoleledermøde med henblik på at sikre, at skolerne udbreder kendskabet til regler og klagemuligheder blandt elever og forældre.

Vi planlægger, foranlediget af denne undersøgelse, at tilføje et spørgsmål om oplevet diskrimination i den årlige trivselsundersøgelse blandt kommunens elever.

Hvad angår den indirekte diskrimination, søger vi i forvaltningen løbende mod løsninger, der gør skolerne mere blandede end tilfældet er i øjeblikket.

Sammenfattende vil jeg konkludere, at der på det foreliggende grundlag kun er få hændelser med direkte diskrimination i den københavnske folkeskole. Det er en vedvarende og løbende udfordring at sikre kommunens værdigrundlag dialog, respekt, ligeværd og tillid i skolehverdagen. Dette søges blandt andet implementeret gennem de omtalte mange indsatser og tiltag."

5.4 OPSAMLING OG KONKLUSIONER

Generelle bemærkninger

Alle de indhentede svar fra såvel skoler, distrikter som forvaltning er mest fokuserede på diskrimination på grund af etnicitet, race, hudfarve, nationalitet og religion. Dette kan naturligt skyldes, at det i forvejen er her, at opmærksomheden er størst, hvilket igen kan skyldes kommunens omfattende integrationsarbejde, den almindelige samfundsdebat mv.

Diskrimination er imidlertid mere end det, og Borgerrådgiveren anser det som sin pligt også at fremhæve de øvrige diskriminationsforbud. Forskelsbehandling rammer også på grund af f.eks. handicap eller køn. Se hertil de generelle bemærkninger i kapitel 4.

Er der problemer med diskrimination i folkeskolen i Københavns Kommune?

Svarene fra skoler, distrikter og forvaltning tyder ikke på, at der er store problemer med diskrimination i folkeskolen i Københavns Kommune. I hvert fald ikke, hvis den skal findes i kendte konkrete eksempler.

Forvaltningen vurderer, at den direkte diskrimination kun er et mindre problem, som skolerne allerede nu løser på udmærket vis.

De kendte eksempler angår fortrinsvis diskrimination på grund af etnicitet, race, hudfarve, nationalitet og religion, og de ses at ramme såvel etniske danske som børn med anden etnisk baggrund end dansk.

Den konstatering, at der ikke foreligger ret mange konkrete sager om diskrimination, er helt på linje med den konstatering, som Borgerrådgiveren gjorde på generelt plan i sin undersøgelse af Retningslinjer og praksis for håndtering af diskriminationssager (2008).

Det lave antal kendte konkrete sager synes at være i strid med de årlige undersøgelser af omfanget af oplevet diskrimination i Københavns Kommune. Af disse fremgår, at mere end 60.000 københavnere over 15 år årligt oplever at blive diskrimineret.

Vi ved som nævnt ikke så meget om, i hvor stort omfang børn oplever diskrimination, men der næppe grund til at tro, at tallet er lavere blandt kommunens børn.

Børn tilbringer en stor del af deres tid i skolen, og her foregår også væsentlige socialiseringsprocesser.

Der er derfor god grund til at beskæftige sig med, hvor meget vi ved om diskrimination i folkeskolen, og antallet af kendte konkrete sager giver ikke nødvendigvis hele billedet af omfanget.

Således bekræfter åbningen af Borgerrådgiverens Diskriminationshotline i april 2010, at der er langt flere oplevelser af diskrimination, end antallet af konkrete henvendelser til klageinstanser o.l. indikerer. Borgerrådgiverens undersøgelse fra 2008 viste, at kun Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen havde en særlig registrering af diskriminationssager. I de andre forvaltninger blev registreringen i hovedsagen foretaget efter samme retningslinjer som øvrige klagesager, hvilket gør, at de kan være vanskelige at fremsøge. Der er ingen grund til at tro, at skolerne har en bedre praksis for registrering af sager om diskrimination end resten af kommunen, hvorfor oplysningerne om antal kendte tilfælde vel også skal tages med et vist forbehold.

Hvilke eventuelle initiativer har forvaltningen iværksat for at imødegå eventuel diskrimination på skoleområdet?

Forvaltningen har oplyst om en række tiltag. Det drejer sig om:

- På alle skoler i København har en mindre gruppe lærere og børnehaveklasseledere (Ca. 525) gennemgået en efteruddannelse i undervisning af tosprogede elever, som netop tager aspekter om diskrimination og antidiskrimination op både i forhold til den direkte og indirekte (institutionelle) diskrimination. Samtidig er forvaltningen netop ved at afslutte et udviklings- og forskningsarbejde "Kultur i kulturfagene", som bl.a. har haft fokus på, hvordan forskellighed i klasserummet kan håndteres, til gavn for alle børn
- Alle skoler har som følge af beslutning i Børne- og Ungdomsudvalget udarbejdet en antimobbe/trivselspolitik, og dette er nu et lovkrav
- Alle skoler har lærere, der er uddannede adfærd/kontakt/trivselsvejledere
- En del skoler har ansat integrationsvejledere.
- Halvdelen af kommunens lærere har i forbindelse med et stort kommunalt reformprogram Faglighed for Alle været på kursus i konflikthåndtering, ligesom der er lærere og elever uddannet som konfliktmæglere på 38 skoler
- Forvaltningen har som følge af politisk beslutning bedt skolerne om at se på, om skolernes ordensregler tydeligt nok angiver konsekvenser, når elever tilsidesætter ordensreglerne.
- Forvaltningen har via den såkaldte Københavnermodel bestræbt sig på at opnå en mere etnisk blandet elevsammensætning på de enkelte skoler
- Forvaltningen gennemfører hvert forår en elektronisk undersøgelse af elevers oplevelse af en række forhold i skolehverdagen. Forvaltningen vil overveje at tilføje et nyt spørgsmål om diskrimination til den undersøgelse, der gennemføres foråret 2010

Jeg anser disse tiltag som velegnede til på et generelt plan at skabe rammer for ligeværdighed og dermed mindske risikoen for diskrimination ligesom visse af dem (mæglere, mobbepolitik o.l.) også vil være konkret anvendelige, når diskrimination sker.

Jeg henviser desuden til de eksempler på initiativer, som skolerne har henvist til.

Anser forvaltningen diskrimination på skolerne som et problem, der kræver handling fra skolernes, forvaltningens/kommunens eller andres side?

Forvaltningen har oplyst, at den på det foreliggende grundlag mener, at de hidtidige indsatser er tilstrækkelige for at forebygge diskrimination.

Er der kendskab til og forståelse af selve diskriminationsbegrebet generelt og på skolerne?

Diskrimination forekommer. Spørgsmålet er hvordan kommunen og skolerne er rustet til at imødegå den der, hvor den optræder. Et oplagt middel er, at børn, forældre og medarbejdere på skolerne har kendskab til rettigheder og pligter og til, hvordan diskrimination kan håndteres. Dette omfatter alt fra dialog, mægling til formelle klager til f.eks. Ligebehandlingsnævnet eller Borgerrådgiveren.

Information om diskriminations psykologiske effekter er efter min opfattelse også et centralt redskab ved modarbejdelse af diskrimination.

Det er forvaltningens og de fleste skolers vurdering, at der er et bredt kendskab til diskriminationsbegrebet, forstået som det direkte diskriminationsbegreb. Forvaltningen udtrykker dog usikkerhed med hensyn til kendskabet til det indirekte diskriminationsbegreb, i det omfang det handler om en institutionel diskrimination.

Der gælder ingen formelle målsætninger for vidensniveauet for hverken forældre, børn eller medarbejdere på skolerne, men skolernes vurdering tyder efter min opfattelse klart på behovet for en informationsindsats (efter 37 % af skolernes vurdering har forældrene og eleverne ikke (tilstrækkeligt) kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder og 24 % af skolerne vurderer ikke, at medarbejderne har (tilstrækkeligt) kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder).

Foretager forvaltningen gennem distrikterne og skolerne en indsats for at informere medarbejdere og/eller skoleelever/forældre om reglerne om diskrimination og klagemuligheder?

Forvaltningen har oplyst, at den ved konkrete henvendelser vedrørende diskrimination vil henvise til det relevante distrikt. To distrikter vil, foranlediget af Borgerrådgiverens undersøgelse, sætte emnet på dagsordenen på distriktets skoleledermøde med henblik på at sikre, at skolerne udbreder kendskabet til regler og klagemuligheder blandt elever og forældre.

Forvaltningen planlægger endvidere, foranlediget af denne undersøgelse, at tilføje et spørgsmål om oplevet diskrimination i den årlige trivselsundersøgelse blandt kommunens elever.

Jeg anbefaler Børne- og Ungdomsforvaltningen at iværksætte generelle informationstiltag for at sikre, at flest mulige i folkeskolen (børn, forældre og medarbejdere) er bekendt med rettigheder og klagemuligheder mv. inden for diskriminationsområdet. Jeg stiller naturligvis Borgerrådgiverens ekspertise til rådighed for forvaltningens videre arbejde med dette, ligesom jeg anbefaler, at forvaltningen inddrager det igangværende projekt med at udvikle principper for ligebehandling, som p.t. pågår i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Jeg beder om forvaltningens bemærkninger til min anbefaling.

Jeg beder desuden forvaltningen om at oplyse, hvad der er sket i anledning af planlægningen af at tilføje et spørgsmål om oplevet diskrimination i den årlige trivselsundersøgelse blandt kommunens elever, herunder resultatet af trivselsundersøgelsen fsva. diskriminationsspørgsmålet.

BILAG (SPØRGESKEMA)

Spørgeskema til alle folkeskoler i Københavns Kommune i anledning af Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelse af diskrimination på folkeskoleområdet

Med diskrimination forstås usaglig forskelsbehandling. Usaglig forskelsbehandling betyder, at en person, af grunde som ikke er saglige (dvs. nøgterne og objektive), bliver behandlet anderledes end andre personer i samme situation på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, køn, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse m.v. For yderligere information om diskriminationsbegrebet se www.kk.dk/diskrimination, hvor der gives konkrete eksempler, på hvad der menes med diskrimination.

Besvarelsen vedrører (skolens navn):

Spørgsmål	Skolens svar
1.a Har skolen modtaget klager/henvendelser i 2008 vedrørende diskrimination mellem skolens elever?	<input type="checkbox"/> nej <input type="checkbox"/> ja
1.b Hvis ja, hvor mange?	Antal:
1.c Hvis ja, bedes om en kort karakteristik af klagerne/henvendelserne (hvilken type af diskrimination vedrørte klagerne/henvendelserne)?	
2.a Har skolen modtaget klager/henvendelser i 2008 vedrørende diskrimination fra skolens/kommunens side?	<input type="checkbox"/> nej <input type="checkbox"/> ja
2.b Hvis ja, hvor mange?	Antal:
2.c Hvis ja, bedes om en kort karakteristik af klagerne/henvendelserne (hvilken type af diskrimination vedrørte klagerne/henvendelserne)?	
3. Har skolen lokalt iværksat konkrete initiativer eller forholdsregler til imødegåelse af diskrimination på skolen?	<input type="checkbox"/> nej <input type="checkbox"/> ja Hvis ja: Kort beskrivelse:

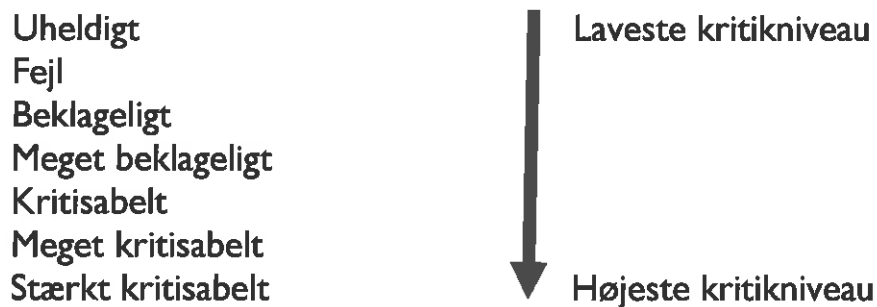
4. Har skolen lokalt iværksat generelle initiativer eller forholdsregler til imødegåelse af diskrimination på skolen (dvs. ud over forvaltningens generelle initiativer eller forholdsregler) (beskrives kort)?	<input type="checkbox"/> nej <input type="checkbox"/> ja Hvis ja: Kort beskrivelse:
5. Har spørgsmål om diskrimination været inddraget i forbindelse med skolens udarbejdelse af eks. ordensregler eller trivsels- og antimobbepolitik	<input type="checkbox"/> nej <input type="checkbox"/> ja Hvis ja: Kort beskrivelse:
6. Er der efter skolens vurdering kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder blandt skolens elever og deres forældre?	<input type="checkbox"/> nej <input type="checkbox"/> ja
7. Er der efter skolens vurdering kendskab til regler om diskrimination og klagemuligheder blandt skolens medarbejdere?	<input type="checkbox"/> nej <input type="checkbox"/> ja
8. Anser skolen diskrimination mellem elever for at være et problem, der kræver en generel indsats fra skolen?	<input type="checkbox"/> nej <input type="checkbox"/> ja
9. Anser skolen diskrimination mellem elever for at være et problem, der kræver generel indsats fra forvaltningen/kommunen?	<input type="checkbox"/> nej <input type="checkbox"/> ja
10. Anser skolen diskrimination mellem elever for at være et problem, der kræver generel indsats fra anden side?	<input type="checkbox"/> nej <input type="checkbox"/> ja

<p>11. Hvis spørgsmål 8, 9 og 10 besvares bekræftende bedes så vidt muligt om en kort beskrivelse af, hvilke initiativer, der efter skolens opfattelse kunne være behov for.</p>	
--	--

Eventuelle øvrige bemærkninger:

BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA

Borgerrådgiverens kritikskala



Kritikskalaen spænder fra konstatering af forhold, der ikke er, som de bør være, uden at nogen konkret bebrejdes herfor (uheldigt) over kritik af forhold, der er mere eller mindre almindeligt forekommende i offentlig forvaltning, men ikke bør forekomme og til kritik af helt utilstedelige og uacceptable forhold (stærkt kritisabelt). Konstatninger af, at noget er uheldigt, registreres ikke som en egentlig kritik i Borgerrådgiverens statistik.

Det bemærkes, at Borgerrådgiveren ud over ovennævnte kritikskala naturligvis supplerende kan uddybe og kvalificere sin kritik i almindeligt sprog.

DISKRIMINATION | FOLKESKOLEN

ENDELIG RAPPORT

Redaktion
Borgerrådgiveren

Kontakt
Københavns Kommune
Vester Voldgade 2A
1552 København V

Foto
Borgerrådgiveren

Tryk

Oplag

ISBN

Udgiver
Borgerrådgiveren