

Prosjekttittel: Håndhevingsordningen for skolemiljø saker (oppl.I. kapittel 9A)
Prosjektnummer: 101034
Institusjon: NORCE Norwegian Research Centre AS
Oppdragsgiver: KS

ISBN: 978-82-8408-047-5

Antall sider: 67
Publiseringsmnd.: Desember 2019

Forord

NORCE Norwegian Research Centre AS har gjennomført et FoU-opdrag «Håndhevingsordningen for skolemiljø saker (oppl. loven kapittel 9A)» prosjektnummer 194015 for KS i 2019. Forskerteamet fra NORCE har vært prosjektleder Øyvind Hellang, professor Ingrid Lund, Kari Einarson PhD, Kristin Rubecksen PhD og Nina Jentoft PhD. Takk til KS og deltakere fra kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter for deres innspill til denne rapporten.

Desember 2019,

Øyvind Hellang
Prosjektleder, NORCE

Innholdsfortegnelse

1.	SAMMENDRAG	1
2.	BAKGRUNN	5
3.	OM FOU PROSJEKTET	7
4.	FORSKNINGSTILNÆRMING	8
4.1	Dokumentanalyse.....	8
4.2	Fokusgruppeintervjuer	10
4.3	Intervjuer med fylkesmannsembetene	11
5.	KARTLEGGING AV HÅNDHEVINGSORDNINGEN	12
5.1	Oppsummering av kartleggingen	12
5.2	Samhandlingen i håndhevingsordningen	14
5.3	Samhandlingen mellom fylkesmann, skole og kommune/fylkeskommune	15
5.3.1	Saksbehandlingsprosessen og deltakelse i prosessen	15
5.3.2	Dokumentasjon av andre interessenters perspektiver	21
5.3.3	Kapasitet og kompetanse hos fylkesmannsembetene	26
5.3.4	Rådgivning og veiledning i innmeldt skolemiljøsak	27
5.3.5	Tidsaspekter	28
5.3.6	Samhandling om skolemiljø saker utenfor meldte saker	29
5.3.7	Samhandlingen analysert fra saksdokumenter – vedtak og nivåer på tiltak.....	30
6.	NOEN FORSLAG TIL ENDRINGER I SAMHANDLINGEN	35
6.1	Behov for endringer i samhandlingen fra kartleggingen	35
6.2	Saksbehandling og involvering.....	37
7.	NYERE MOBBETEORI	43
7.1	Det andre paradigmet.....	43
7.2	Nyere mobbeteori – aktivitetsplikten og tiltak	48
7.3	Nyere mobbeteori – fellesskapende didaktikk.....	51
7.4	Nyere mobbeteori – parter	56
8.	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	60

REFERANSER

VEDLEGG A

English summary

NORCE has conducted a study of the enforcement of the Education Act by the county governors regarding the case handling of complaints on school environment (aka. the enforcement process) on behalf of the Norwegian Association of Local and Regional Authorities. The main objective of this study has been to document the interaction between the county governors and the municipalities/county councils in the enforcement process and to consider changes in this interaction by answering the following research questions:

Research question 1: Which communication exists between the county governors, schools and the municipalities/county councils before the county governors' decision in cases where there was a conclusion that the duties of activity were violated?

The communication between the participants in the enforcement process follows the case handling routines of each county governor's office, which in turn is based on guidelines from the Norwegian Directorate for Education and Training. In practice there are divergent approaches in the different county governors' offices to communication with the school headmasters and the school C-level management. This is evident from the number of points of contact and the types of communication used. Some county governors' offices are primarily concerned with written documentation and use phone calls as a means to secure documentation from the headmasters, while other county governors promote phone calls to ensure meetings and discussions of the cases which can include other participants aside from headmasters and C-level management, such as teachers, other students, the Educational and Psychological Counselling Service (PPT) or others. Case handling time is a central factor in the headmasters' experience of the quality of the communication with the county governors. Long case handling lead time can result in outdated information and the need to yet again update documentation from the schools.

Headmasters are the predominant participants from the municipalities in the enforcement process. Direct communication with the school C-level management usually comes in the form of a letter of decision, or in the cases where employees have been identified as the source of the poor school environment. Several municipalities have been improving their own case handling routines since the implementation of the enforcement process to secure an appropriate participation from C-level management. Several

municipalities have no such case handling routines. In these municipalities the involvement of C-level management, beyond the minimum requirements by law, is largely dependent on managements relationship with the headmasters or on their own initiative.

Research question 2: Whether, and how, the county governor has considered the consequence for the school environment/teaching environment in the student body, class or school collectively before a decision has been made.

All county governors use templates for decisions that by-and-large follow the same format regarding the consideration of compliancy of the five parts of the action requirement in the Education Act and the same format for presenting required measures that need to be taken if some parts of the action requirement has been violated. There exists a divergence between the county governors in their collection of documentation and how required measures are developed. Some county governors employ independent individuals to perform interviews with the student and parents (the complainants) or to perform investigations into the school environment. These individuals are usually from the PPT, child welfare services, school nurses, the student's primary teacher if this teacher is not involved in the source of the case in question, or other individuals that may assist in solving the case. Other county governors do not employ independent individuals, but rather perform their own interviews and investigations. The county governors have to a certain extent used a level-based system to categorize required measures, which is based on the directorate's guidelines. There is divergency between the county governors regarding the coverage of required measures for the different levels (measures for individuals, class-level, school-level and the like).

Research question 3: Which interaction with the county governors does municipalities/county councils regard as appropriate in cases that follow the Education Act §9A-6?

Headmasters are the predominant representative from the municipality participating in the enforcement process based on the requirements by law and due to their proximity to the cases in question. The main challenges for the municipalities derive from long case handling lead times and their limited possibility of interaction with the county governors in the case handling process and in the development of required measures.

School C-level management have a lesser role in the interaction. The management risks being involved only after a school environment case has been filed at the county governor's office, or if the case involves employees at the school. This is a challenge for the municipality which risks answering to their responsibilities to upholding the law with penalties such as fines and corporate penalties. Data from the focus groups show that several municipalities solve this problem of early management involvement by increased internal control through routines and exception handling based on municipal quality systems that define explicitly how management are to be informed and involved. This can prevent escalation of cases, so they are not submitted to the county governor. Municipalities solve this issue in different ways, and an alternative that would ensure less divergence would be to strengthen the C-level managements role in the enforcement process through changes in the Education Act and/or in the county governors' case handling routines.

Research question 4: How can the enforcement process be adjusted or be more poignant from legislation to secure real and continuous involvement by municipalities/county councils in the period from a case is submitted until required measures are decided?

Research question 5: If possible, comment/discuss good case handling routines that considers "all school employees".

This study shows that there is a need to develop the content, structure and emphasis on levels for required measures in the county governors' decisions, and that the case handling lead time is a central factor in how the measures work as intended and how these are perceived by the schools. Even though the second paradigm emphasizes belonging and social inclusion, and especially adults' responsibility to include, at the center still stands the submitting students subjective experience that needs to be taken into account and which is the condition for the evaluation of a good school environment. If the second paradigm is considered, it would impact the practicing of case handling routines regarding the involvement of adults and children that are important in our ability to recognize this student's subjective experience. An increased involvement would include both headmasters, C-level management, other employees and services in the municipality, or other students and their parents that have an affiliation to the case and its solution. We recognize five clear requirements that needs to be achieved to guide the case handling in line with the second paradigm and secure good involvement (see chapter 7.6).

The study also underlines the need to create a common case handling routine across the county governors' offices, and the need to achieve a common practice when implementing this case handling routine. There seems to be good dialog today between the county governors' offices through regional networks and with the directorate. These could be natural arenas to reduce the divergency found in the study, and natural places for the discussion of whether it is desirable to develop the case handling more in line with the second paradigm.

Research question 6: How can law and regulation be adapted to newer theories on bullying?

The enforcement process is challenged in different ways by newer theories on bullying based on the second paradigm. Newer theories on bullying are based on the students own subjective experience of lacking social inclusion and reduced social influence. We employ this definition of bullying:

The bullying of children and youths is the acts by adults and/or children and youths that prevent the experience of belonging, to be an important participant in a social community and the possibility for social influence (Lund, Helgeland, Kovac, Nome, Cameron & Godtfredsen, 2015, p.45).

An enforcement process based on newer theories on bullying requires an expansion of the five parts of the action requirement. This will have the greatest impact on the need to investigate and the development of required measures, where seven recommendations are given to secure measures that comply with newer bullying theories (see chapter 7.3). Such a new enforcement process would also challenge the notion of parties to the case and who are involved in the county governors' case handling process.

Research question 7: How would newer bullying theories alter the notion of parties in school environment cases? Are other students party to the cases?

Changing the enforcement process where more individuals are involved in the investigation and development of required measures challenges the current notion of case parties based on the Public Administration Act. Other students are involved in different ways. One students' experience of a poor learning environment can lead to other students experiencing unjust accusations for something they hold not to be true. This can

result in an experience of being overshadowed by the student submitting the case to the county governor. Therefore, it is important to change case handling routines to create possibilities for other students voices to be heard. It is important to note that this does *not* entail appointing blame, but rather ensuring contributions to the required measures that have an impact on all students involved. A crucial success criterion for the correct management of these cases is the relational competencies of the school employees.

A narrow notion of parties would in leu of newer bullying theories be considered an obstacle for involvement in the creation of an inclusive school environment. On the other hand, there is an opening for access and involvement/influence through party-rights that can be considered based on the statements from the Ombudsman regarding having party-rights without being a party as defined by the Public Administration Act. Here we see a possibility to ensure more involvement and cooperation in the case handling within the framework of existing law and regulation, given a change in the case handling routines of the county governors in line with newer bullying theories.

1. Sammendrag

NORCE har gjennomført en kartlegging av dagens håndhevingsordning for skolemiljø saker og gjort vurderinger av mulige konsekvenser av nyere mobbeteori på oppdrag fra KS. Rapporten bygger på dokumentanalyse av faktiske skolemiljø saker i landets ti fylkesmannsembeter og fokusgruppeintervju eller intervju i fire embeter. Målet med prosjektet har vært å kartlegge samhandlingen mellom fylkesmennene og kommunene/fylkeskommunene i meldte mobbesaker (oppl.I. kapittel 9A) og vurdere eventuelle endringer i samhandlingen.

Kommunikasjonen i håndhevingsordningen

Kommunikasjonen mellom deltakerne i håndhevingsordningen følger hvert enkelt fylkesmannsembetes saksbehandlingsrutiner som igjen er basert på en veileder fra Utdanningsdirektoratet. I praksis er det ulik tilnærming i fylkesmannsembetenes kommunikasjon med rektor og skoleeier i de forskjellige embetene. Dette er reflektert i både antall kontaktpunkter og formen på kommunikasjonen. Noen embeter har mest oppmerksomhet på dokumentasjon og bruker telefonisk kontakt for å sikre dokumentasjon fra rektor, mens andre embeter tilstreber telefonisk kontakt for drøftinger og møter som også kan omfatte andre enn rektor og skoleeier (lærer, andre elever, PPT med flere). Saksbehandlingstid er en sentral faktor for hvordan rektorer opplever kvaliteten i kommunikasjonen. Lang saksbehandlingstid etter innsendt dokumentasjon kan føre til utdatert informasjon og nye runder med innhenting av dokumentasjon.

Rektorer er den mest sentrale deltakeren i håndhevingsordningen fra kommunens side. Direkte kommunikasjon med skoleeier skjer i hovedsak i form av vedtaksbrev, eller ved skjerpet aktivitetsplikt der ansatte ved skolen er meldt som årsak til utrygghet. Flere kommuner har over lengre tid utarbeidet interne rutiner for å sikre god deltakelse for skoleeier i håndhevingsordningen. I flere kommuner er slike rutiner ikke blitt etablert. Her er skoleeiers deltakelse i håndhevingsordningen, utover lovens fastlagte kommunikasjon og ansvar, mer avhengig av relasjonen til sine rektorer og eget engasjement.

Fylkesmannens vurdering og vedtak

Alle fylkesmannsembetene bruker maler for vedtak som i stor grad følger samme oppsett med vurdering av de fem delpliktene i aktivitetsplikten og tiltak ved brudd på delpliktene. Det er variasjon mellom fylkesmannsembetene når det gjelder hvordan dokumentasjon innhentes og hvordan tiltak utredes. Noen embeter benytter seg av uavhengige personer for samtaler med elev og foreldre eller utredninger når det gjelder klassemiljø. Disse kan være PPT, barnevern, skolens helsesykepleier, kontaktlærer der denne ikke er involvert i

saken eller andre som kan bistå i løsning av saken. Andre embeter bruker ikke uavhengige, men gjennomfører samtaler selv. Embetene har i noen grad samme bruk av nivåinndeling i forhold til tiltak som igjen kommer fra Utdanningsdirektoratets retningslinjer. Det er variasjon mellom embetene når det gjelder hvilket nivå som omfattes av tiltakene (tiltak på individer, klasse, skole osv.).

Samhandlingen mellom kommune/fylkeskommune og fylkesmann

Rektorer er i dagens håndhevingsordning den fremste deltakeren fra kommunens side. Dette kan sees som en naturlig følge av dagens saksbehandlingsrutiner ved fylkesmannsembetene og dagens lovtekst som spesifiserer krav til deltakelse fra rektor og skole, i tillegg til rektors nærhet til skolemiljøsakene. Hovedutfordringene for kommunen/fylkeskommunen ligger i lang saksbehandlingstid og den begrensede muligheten for samhandling i saksbehandlingen og utarbeidelsen av tiltak. Skoleeiere er i dagens håndhevingsordning tildelt en mindre aktiv rolle i samhandlingen. Skoleeiere risikerer å bli involvert først når saken meldes til fylkesmannen, eller hvis saken omhandler ansatte og skjerpet aktivitetsplikt. Dette er utfordrende, da kommunen risikerer å måtte svare for sitt ansvar med tvangsmulkt om skolemiljøsakene ikke blir fulgt opp godt, og eventuelt arbeidsgiveransvar og foretaksstraff ved alvorlige svikt i aktivitetsplikten. Fra fokusgruppene kommer det frem at flere kommuner løser dette med styrket internkontroll gjennom rutiner og avvikshåndtering i kvalitetssystem som definerer eksplisitt på hvilken måte skoleeier skal informeres og involveres. Dette kan hindre eskalering av skolemiljø saker som så blir sendt til fylkesmannen. Det er store forskjeller mellom kommunene på hvordan denne utfordringen løses, og et alternativ som skaper likere prosesser vil kunne være styrking av skoleeiers rolle i håndhevingsordningen gjennom endringer i lovverket og/eller fylkesembetenes saksbehandlingsrutiner.

Mulige endringer i saksbehandlingen i håndhevingsordningen

Kartleggingen viser at det er behov for å gjøre mer med innholdet, formen og nivået på tiltakene i vedtakene, og at saksbehandlingstiden er en sentral faktor i hvordan tiltakene fungerer og oppleves på skolen. Selv om det andre paradigmet legger vekt på tilhørighet og fellesskapets, og da spesielt voksnes, ansvar for å inkludere, så er det fortsatt slik at det enkelte barns subjektive opplevelse må tas på alvor og er sentralt i evalueringen av om skolemiljøet er trygt og godt. Hvis det andre paradigmet skal legges til grunn så vil det i hovedsak ha innvirkning på utøvelsen av saksbehandlingen, med tanke på involvering av voksne og barn som er sentrale for å møte dette ene barnets opplevelse. Involveringen vil da kunne favne både skoleeier, rektor, andre ansatte og tjenester i kommunen, eller elever og foreldre som har en tilknytning til saken og dens løsning. Vi identifiserer fem klare krav som bør innfris for å rette saksbehandlingen etter nyere mobbeteori og sikre god involvering. Vi anbefaler at saksbehandlingen:

1. må alltid spørre eleven om han/hun ønsker at en tillitsperson skal delta i samtalene. Ikke ut ifra hvem den voksne mener er en tillitsperson, men med et åpent spørsmål til eleven om hvem han/hun ønsker skal delta. Dette gjelder i hele prosessen fra start til avslutning av saken.
2. må ivareta samhandlingskvaliteten i skolemiljø saker på den enkelte skole, i den enkelte kommune og det enkelte fylkesmannsembete med utgangspunkt i elevens opplevelse av et utrygt læringsmiljø.
3. må omfatte mer bruk av møteplasser som samler voksne og barn som er sentrale i å forstå og imøtekomme den ene elevens opplevelse av skolemiljøet for utvikling av eventuelle tiltak. Dette inkluderer samarbeidskvaliteter mellom voksne i og utenfor skolen. Det betyr vektlegging av dialog, respekt for hverandres synspunkter, fleksibilitet og åpenhet der samarbeidets fokus alltid er barnets beste.
4. må rette tiltak inn mot klassemiljø og de sosiale prosesser som foregår i elevgruppen. Det betyr at lærere og medelever i større grad må bli involvert i de tiltak som iverksettes og følges opp.
5. må være klare på at lukking av skolemiljø saker skjer etter en evaluering som ivaretar elevens opplevelse av skolemiljøet

Fra kartleggingen ser vi også at det er et stort behov for å bygge en lik saksbehandlingsrutine på tvers av embetene, og ikke minst at praktiseringen av denne rutinen må bli lik. Fylkesmannsembetene fremstår som å ha god dialog med både Utdanningsdirektoratet og hverandre gjennom regionale fora eller fagnettverk. Dette vil kunne være naturlige arenaer for å redusere variasjonen som er funnet i kartleggingen og naturlige steder for diskusjoner om det er ønskelig å bringe saksbehandlingen nærmere det andre paradigmet.

Nyere mobbeteori

Håndhevingsordningen for skolemiljø saker utfordres på mange måter av nyere mobbeteori som følger det andre paradigmet. Nyere mobbeteori tar utgangspunkt i elevens subjektive opplevelse av manglende tilhørighet og mulighet til medvirkning. Vi anvender denne definisjonen av mobbing:

Mobbing av barn og unge er handlinger fra voksne og/eller barn og unge som hindrer opplevelsen av å høre til, å være en betydningsfull deltaker i fellesskapet og muligheten til medvirkning (Lund, Helgeland, Kovac, Nome, Cameron & Godtfredsen, 2015, s.45).

En håndhevingsordning som følger nyere mobbeteori vil utvide aktivitetspliktens fem delplikter. Dette vil ha spesielt innvirkning på utredning og utforming av tiltak, der

rapporten gir syv konkrete anbefalinger for å sikre tiltak mer i tråd med nyere mobbeteorier. Det bør legges til rette for tiltak og evaluering som adresserer:

1. de voksnes rolle og holdninger i stedet for tiltak mot barns aggresjonsprofiler og personlighetsegenskaper
2. samarbeidskvaliteter mellom voksne i og utenfor skolen. Det betyr vektlegging av dialog, respekt for hverandres synspunkter, fleksibilitet og åpenhet der samarbeidets fokus alltid er barnets beste.
3. ledelse og strukturer i skolens virksomhet
4. klassemiljøarbeid med fokus på de sosiale prosessene som oppstår i leken og aktivitetene i friminuttene, gruppearbeidet, i læring og i prosessene når vennskap etableres og opprettholdes - en fellesskapende didaktikk.
5. forståelse for sosiale posisjoner som er i bevegelse i motsetning til fastlåste kategoriseringer av for eksempel rollen som «mobber/plager» og «offer» (se kapittel 7.4 om fellesskapende didaktikk).
6. støtte og veiledning til den/de som er involvert i mobbingen. (Den/de som er utsatt, og den/de som har utført mobbingen.)
7. at fellesskapende didaktikk er utgangspunkt for et trygt og godt klassemiljø

Nyere mobbeteori og parter

En endring håndhevingsordningen der flere individer involveres i utredningen og utformingen av tiltak utfordrer dagens smale forståelse av parter etter forvaltningslovens forstand. Andre elever blir også involvert på ulike måter. En elevs opplevelse av et utrygt læringsmiljø kan for eksempel føre til at andre elever opplever seg urettmessig anklaget for noe de selv ikke mener de har gjort. Det kan føre til at disse elevene opplever at deres opplevelse av situasjoner kommer i skyggen av det som er meldt som sak. Derfor er det viktig med rutiner i saksbehandlingen der det er rom for at de andre elevenes stemme også kommer frem. Da må det understrekes at her er det *ikke* snakk om å finne ut hvem som har rett, men de andre elevenes stemme kan være et avgjørende bidrag for å foreslå tiltak som kan være virksomme både for den enkelte elev som har meldt saken og for de andre elevene som er involvert. For å lykkes med dette blir de ansattes relasjonskompetanse avgjørende for hvordan dette håndteres. I lys av nyere mobbeteori vil derfor et smalt partsbegrep virke som en hindring for involvering for å skape et inkluderende fellesskap. Likevel er det å åpne for innsyn og involvering/medvirkning partsrettigheter som kan vurderes i tråd med Sivilombudsmannens uttalelser om partsrettigheter uten å være part etter forvaltningsloven. Vi ser her en åpning for å kunne skape mer involvering og samarbeid i saksbehandlingen innenfor dagens lover og regelverk, gitt at fylkesmannens saksbehandlingsrutiner og utøvelsen av rutinen endres i tråd med nyere mobbeteori.

2. Bakgrunn

I 2017 ble det gjort endringer i opplæringsloven kapittel 9A om elevenes skolemiljø. De nye bestemmelsene trådte i kraft 1. august 2017. Målet med de nye reglene var å sikre et mer effektivt regelverk mot mobbing og en bedre håndheving av reglene. Reglene gjelder for grunnskolen og den videregående skolen. Reglene gjelder også for elever som deltar i leksehjelpsordninger og i skolefritidsordninger.

Noen av de viktigste endringene var at det er lovfestet et krav til nulltoleranse. Dette er formulert som at skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Elevene har en individuell rett til et trygt og godt skolemiljø.

Det er elevens egen, subjektive opplevelse av skolemiljøet som er avgjørende.

I opplæringsloven §9A-4 er det formalisert en tydeligere aktivitetsplikt for skolen. Loven gir tydelige krav til hva skolen skal gjøre i fem delplikter:

1. følge med
2. gripe inn
3. varsle
4. undersøke
5. sette inn tiltak

Dette gjelder for alle som arbeider på skolen. Der det er tilfeller hvor ansatte krenker elever, vil det foreligge en skjerpet aktivitetsplikt for skolen, jf. §9A-5.

Skolen skal dokumentere hva som gjøres for å overholde aktivitetsplikten. Det betyr at skolen må lage en aktivitetsplan når det settes inn tiltak. Planen skal si noe om problemet tiltaket skal løse, hvilke tiltak som skal settes inn, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som har ansvar for å gjennomføre tiltakene og når tiltakene skal evalueres.

Skolen har en plikt til å sette inn tiltak så lenge eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, etter elevens egen opplevelse. De tiltakene som settes inn skal være riktige etter en faglig vurdering. Aktivitetsplikten er oppfylt dersom skolen har gjort alt det som med rimelighet kan forventes. Dette gjelder for alle delpliktene som utgjør aktivitetsplikten.

Håndhevingsordningen er regulert i opplæringsloven §9A-6. Det er fylkesmannen som er første instans. Fylkesmannen kan avvise en klage på tre grunnlag;

1. hvis saken ikke har vært tatt opp med rektor
2. hvis det er under en uke siden saken ble tatt opp med rektor
3. hvis saken ikke gjelder skolemiljøet på den skolen der eleven går når saken blir meldt til fylkesmannen.

Saksbehandlingen hos fylkesmannen skal skje etter forvaltningslovens regler.

Fylkesmannen kan fatte vedtak om hva skolen skal gjøre for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannens vedtak er regnet som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Fylkesmannen setter også en frist for gjennomføring av vedtaket, og fylkesmannen skal deretter følge opp om dette etterleves. Fylkesmannen kan blant annet vedta reaksjoner etter skolens ordensreglement eller andre tiltak for at eleven skal ha et trygt og godt skolemiljø. Kommuner og fylkeskommuner har ikke klagerett på Fylkesmannens vedtak.

Fylkesmannen kan bestemme at det skal fastsettes dagbøter knyttet til Fylkesmannens vedtak. Dagbøtene skal sikre gjennomføring av Fylkesmannens vedtak, og får virkning etter gjennomføringsfristen. Dagbøter løper til vedtaket er gjennomført. Skolen har plikt til å informere elevene og foreldre om rettighetene i kapittel 9A. Skolen skal også informere om aktivitetsplikten og om muligheten til å melde en sak inn til fylkesmannen. Skolens ansvar innebærer at alle skolens ansatte må følge med og gripe inn dersom de blir oppmerksomme på krenkelser og mobbing. Skolen er avhengig av et godt samarbeid med andre voksne i elevenes liv for å kunne sikre at alle elever opplever å ha et trygt og godt skolemiljø.

3. Om FoU prosjektet

Denne FoU-rapporten viser funn og anbefalinger fra KS' FoU-prosjekt nr. 194015 – Håndhevingsordningen for skolemiljø saker (opplæringsloven kapittel 9A) der NORCE Norwegian Research Centre er forskningspartner.

Målet med prosjektet har vært todelt. For det første å kartlegge samhandlingen mellom fylkesmennene og kommunene/ fylkeskommunene i meldte mobbesaker (oppl.l. kapittel 9A) og vurdere eventuelle endringer i samhandlingen. For det andre har det vært ønsket en kartlegging av hvem og/eller hva tiltakene i vedtaket er rettet mot. Denne delen av prosjektet skal ta utgangspunkt i nyere mobbeteorier, det som beskrives som det andre paradigmet.

Bakgrunnen for den første problemstillingen er at opplæringslovens kap. 9A sier noe om hva skolen skal gjøre, mens det av lovens kap. 13 går tydelig fram at det er kommunen og fylkeskommunen som er ansvarlig for å oppfylle de rettighetene opplæringsloven gir elevene, herunder retten til et trygt og godt skolemiljø. Bestemmelsene i kap. 9A om tvangsmulkt og erstatningsansvar er rettet mot kommunen/fylkeskommunen. Straffeansvaret gjelder både alle som arbeider i skolen og som kommunen/fylkeskommunen er arbeidsgiver for og for kommunen/fylkeskommunen dersom noen handler på vegne av skolen.

Problemstillingene som skal besvares er:

1. Hvilken kommunikasjon det har vært mellom fylkesmann, skole og kommune/ fylkeskommune før fylkesmannens vedtak om tiltak ble fattet i saker hvor det er konkludert med at aktivitetsplikten er brutt?
2. Om, og hvordan fylkesmannen har vurdert konsekvensen for skolemiljøet/ læringsmiljøet i elevgruppen, klassen og skolen samlet før vedtak er fattet
3. Hvilken samhandling med fylkesmannen anser kommuner/fylkeskommuner som hensiktsmessig i saker som er meldt i henhold til opplæringslovens § 9A-6?

4. Hvordan kan håndhevingsordningen justeres/presiseres fra lovgivers side for å sikre reell og løpende involvering av kommunen/fylkeskommunene i periode fra sak meldes til vedtak om tiltak fattes?
5. Hvis mulig kommentere/vurdere gode saksbehandlingsrutiner som også ivaretar «alle som arbeider på skolen».
6. Hvordan kan lovverket tilpasses nyere mobbeteori?
7. Hva gjør nyere mobbeteorier med partsproblematikken? Er andre elever parter i sakene?

Prosjektet har ikke hatt som mål å beskrive konkrete forslag til lovendringer, eller endringer i lovtekst, men beskriver heller hvordan håndhevingsordningen fungerer og oppleves i dag, og hvilke mulige konsekvenser ville komme fra å legge det andre paradigmet til grunn for håndhevingsordningen.

4. Forskningstilnærming

FoU prosjektet har en kvalitativ forskningstilnærming basert på forskningsspørsmålene over. Denne baserer seg på en smal del av arbeidet med oppl.l. kapittel 9A, da oppmerksomheten er rettet mot selve samhandlingen mellom Fylkesmannsembetene og kommuner/fylkeskommuner, samt vedtakene til fylkesmannsembetene. Videre er det i hovedsak rettet oppmerksomhet mot saker som er behandlet den siste tiden med tanke på større endringer i saksbehandling, rutiner og kapasitetsøkning hos aktørene sammenlignet med det første skoleåret etter den nye lovendringen (2017/18).

Dokumentanalysen er landsdekkende for alle 10 fylkesmannsembeter, men grunnet begrensninger i ressurser, har vi valgt ut fire embeter som caser hvor vi har innhentet mer detaljerte dokumentasjon av aktørenes opplevelse av håndhevingordningen.

4.1 Dokumentanalyse

Det er et behov for å se den faktiske saksbehandlingen inkludert samhandlingen opp mot aktørenes egne beskrivelser og opplevelser av håndhevingsordningen. Vi har derfor

gjennomført innhenting av faktiske skolemiljø saker med mål om å få fullstendig journalposter fra de 10 siste sakene som er behandlet i hvert av landets 10 fylkesmannsembeter. Sakene er innhentet gjennom en utvelgelse fra *eInnsyn - norsk offentlig postjournal* med tanke på saker med vedtak fra hvert embete. Sakene er så blitt begjært gjennom innsyn til hvert embete. Dette har per 20.06.2019 resultert i 109 saker fra embetene med fullstendige journalposter. For å sikre minst 10 saker per embete ble det etterspurt 14 saker per embete. I snitt ble det sendt inn ca. 11 saker per embete og med en variasjon mellom 4 og 14 saker. Det har vært stor variasjon mellom embetene i forhold til når de sladdede sakene ble levert, med behandlingstider fra tre uker til over tre måneder. Omfanget av sladding har også vært svært varierende fra embeter som har tilnærmet totalsladdet dokumenter til andre embeter som har kun sladdet navn og andre identifikatorer.

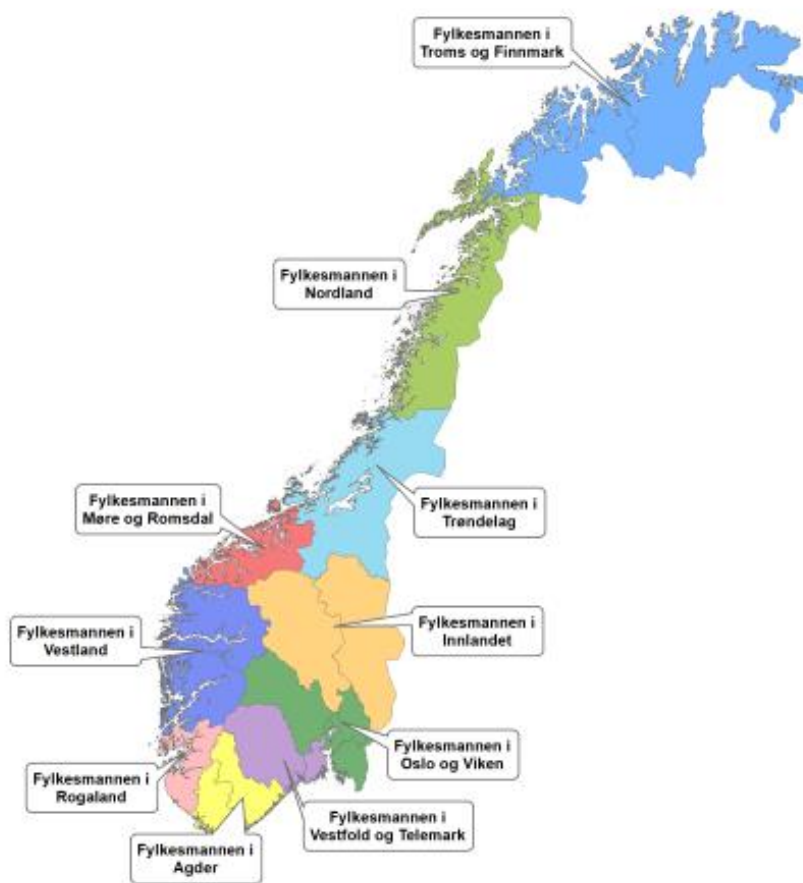
Dette har gitt totalt ca 300 dokumenter inkludert vedtak med tilhørende journalposter. Disse er anonymisert av embetene slik at ikke aktørene eller partene kan identifiseres. Likevel har ikke anonymiseringen stått i veien for analysen av samhandlingen som er dokumentert, eller vedtakene og tiltakene fra saksbehandlingen.

Analysen av skolemiljø sakene er gjennomført ved hjelp av en analyseguide som blant annet dokumenterer følgende:

- A. Sakens omfang i journalposter og tid
- B. Kommunikasjonsformer
- C. Roller i samhandlingen
- D. Bruk av maler i kommunikasjonen
- E. Konklusjoner og begrunnelser (aktivitetsplikt og delplikter)
- F. Eventuelle tiltak i saken

4.2 Fokusgruppeintervjuer

Fire embeter ble valgt ut til case på bakgrunn av foreløpige funn fra dokumentanalysen. Dette var embeter der saksbehandlingen pekte seg ut med hensyn til antall journalposter, saksbehandlingstid, geografi og hvorvidt embetene var blitt slått sammen nylig med tanke på samkjøring av saksbehandlingsrutiner i den prosessen. Målet med datainnsamlingen i disse fire embetene har vært å få omforente eller eventuelt forskjellige opplevelser av håndhevingsordningen, forventinger, behov og ønsker for ordningen videre og syn på elevens røst, klassemiljø, holdninger, kultur og systemarbeid i sakene.



Fylkesmannsembetene som ble valgt ut var Oslo og Viken, Agder, Vestland og Nordland. Det ble gjennomført intervjuer (se nedenfor) og fokusgruppeintervju i disse embetene. Fokusgruppeintervjuene ble gjennomført med rektorer fra grunnskoler i en region eller by tilhørende fylkesmannsembetet som var valgt ut. Dokumentanalysen bekrefter at rektor har en fremtredende rolle i samhandlingen og utgjør en naturlig aktør å innhente informasjon fra. Rektorene representerer slik i praksis skolen og kommunen i

håndhevingsordningen. Rektorene som deltok i fokusgrupper, ble valgt ut fordi de har erfaring med skolemiljø saker og samhandling med fylkesmannen. Andre kriterier var antall år med erfaring som rektor og kjønnsbalanse. Fokusgruppene ble arrangert i samarbeid med regionale pedagogiske kompetansesentre (RKK Nordland og Kompetansesenter Sør) og KS. Fokusgruppen i Nordland ble ikke gjennomført grunnet utfordringer for oppmøte av deltakere og dels få som hadde erfaringer med håndteringsordningen. Noen deltakere i Nordland ble fulgt opp med individuelle intervju for å få tilbakemeldinger og erfaringer med ordningen.

4.3 Intervjuer med fylkesmannsembetene

Fokusgruppene ble supplert med fire telefonintervju, ett fra hver av de fire fylkesmannsembetene: Oslo-Viken, Agder, Vestland og Nordland. Disse fylkesmannsembetene er de samme som for fokusgruppene. Et av intervjuene ble gjennomført som et gruppeintervju med to informanter. Ved utvelgelsen av informantene ble det lagt vekt på at disse hadde lang erfaring og helst hadde arbeidet med Håndhevingsordningen for skolemiljø saker fra loven kom i august 2017. En ønsket videre at informantene hadde noe ulik utdanningsbakgrunn, for å få frem både juridisk og skolefaglige perspektiver og erfaringer i saksbehandlingen. Våre informanter er alle kvinner, tre med lang erfaring, en med erfaring fra den nye ordningen ble iverksatt. Blant informantene er det en jurist, som også er lærerutdannet, og fire pedagoger. De innehar alle sentrale stillinger i dette arbeidet, som ledere og rådgivere.

Intervjuene dekket tema som hvilke rutiner og maler en har i oppfølgingen av sakene, veiledning og samkjøring, rolleforståelse i samarbeid mellom kommune/rektor, elevenes stemme og ivaretagelsen av klasse miljø, skolemiljø og forståelsen av voksenrollen. Det ble tatt notater under alle intervjuene. Det ble ikke benyttet båndopptak. Forskerne benyttet en semi-strukturert guide til intervjuene, og forsøkte også å la informantene komme med innspill og vinklinger som ledet til tema som ikke var del av intervjuguiden.

5. Kartlegging av håndhevingsordningen

Kartleggingen av håndhevingsordningen viser hvordan fylkesmannsembetene arbeider likt og hvor det er variasjon i samhandlingen i praksis, og beskriver hvordan samhandlingen mellom skole/kommune og fylkesmannen oppleves av deltakerne i håndhevingsordningen. Kapitelet innledes med en oppsummering av hovedfunn. Deretter følger beskrivelser av samhandlingen i håndhevingsordningen og en analyse av kommunikasjon, vedtak og tiltak fra alle 10 fylkesmannsembeter. Kartleggingen beskriver kommunikasjonen mellom deltakerne i håndhevingsordningen og nivåer i fylkesmannens utarbeidelse av vedtak og tiltak.

5.1 Oppsummering av kartleggingen

Problemstilling 1: Hvilken kommunikasjon det har vært mellom fylkesmann, skole og kommune/ fylkeskommune før fylkesmannens vedtak om tiltak ble fattet i saker hvor det er konkludert med at aktivitetsplikten er brutt?

Kommunikasjonen mellom deltakerne i håndhevingsordningen følger hvert enkelt fylkesmannsembetes saksbehandlingsrutiner som igjen er basert på en veileder fra Utdanningsdirektoratet. I praksis er det ulik tilnærming i fylkesmannsembetenes kommunikasjon med rektor og skoleeier i de forskjellige embetene. Dette er reflektert i både antall kontaktpunkter og formen på kommunikasjonen. Noen embeter har mest oppmerksomhet på dokumentasjon og bruker telefonisk kontakt for å sikre dokumentasjon fra rektor, mens andre embeter tilstreber telefonisk kontakt for drøftinger og møter som også kan omfatte andre enn rektor og skoleeier (lærer, andre elever, PPT med flere). Saksbehandlingstid er en sentral faktor i den opplevde kvaliteten i kommunikasjonen, der lang saksbehandlingstid etter innsendt dokumentasjon kan føre til utdatert informasjon og nye runder med innhenting av dokumentasjon.

Rektorer er den mest sentrale deltakeren i håndhevingsordningen fra kommunens side. Direkte kommunikasjon med skoleeier skjer i hovedsak i form av vedtaksbrev, eller ved

skjerpet aktivitetsplikt der ansatte ved skolen er meldt som årsak til utrygghet. Flere kommuner har over lengre tid utarbeidet interne rutiner for å sikre god deltakelse for skoleeier i håndhevingsordningen. I flere kommuner er slike rutiner ikke blitt etablert. Her er skoleeiers deltakelse i håndhevingsordningen, utover lovens fastlagte kommunikasjon og ansvar, mer avhengig av relasjonen til sine rektorer og rådmann eller kommunalsjefs engasjement i rollen som skoleeier.

Problemstilling 2: Om, og hvordan fylkesmannen har vurdert konsekvensen for skolemiljøet/ læringsmiljøet i elevgruppen, klassen og skolen samlet før vedtak er fattet

Dokumentanalysen og intervjuene med fylkesmannsembetene viser at alle fylkesmannsembetene bruker maler for vedtak som i stor grad følger samme oppsett med vurdering av de fem delpliktene i aktivitetsplikten og tiltak ved brudd på delpliktene. Det er variasjon mellom fylkesmannsembetene i forhold til hvordan dokumentasjon innhentes og hvordan tiltak utredes. Noen embeter benytter seg av det de kaller «uavhengige» for samtaler med elev og foreldre eller utredninger i forhold til klassemiljø. Uavhengige betyr i denne sammenhengen at personene eller rollene ikke er direkte involvert i utryggheten som eleven opplever. Disse kan være PPT, barnevern, skolens helsesykepleier, kontaktlærer der denne ikke er involvert i saken eller andre som kan bistå i løsning av saken. Andre embeter bruker ikke uavhengige, men gjennomfører samtaler selv.

Embetene har i noen grad samme bruk av nivåinndeling i forhold til tiltak (individ, klasse, skole) som igjen kommer fra Utdanningsdirektoratets retningslinjer. Det er variasjon mellom embetene i forhold til hvilket nivå som omfattes av tiltakene (tiltak på individer, klasse, skole osv.). De aller fleste vedtak har tiltak både på individnivå og klassenivå, og flere har tiltak på skolenivå, eller i noen tilfeller det som kan sees på som systemnivå i forhold til mer overordnede planer og systemer (internkontroll, sak/arkiv, delegasjon med mer). Variasjonene rundt nivå på tiltakene ser ut å til å variere basert på problemstillingen, altså hva saken gjelder, mer enn hvilket embete vedtakene kommer fra.

5.2 Samhandlingen i håndhevingsordningen

Opplæringslovens nye bestemmelser om mobbing, inkludert nye saksbehandlingsregler, trådte i kraft skoleåret 2017-2018. Tilbakemeldingene fra både saksbehandlere ved fylkesmannsembetene og fokusgruppeintervjuer med rektorer er at samhandlingen er mye bedre enn det første året, takket være endringer i rutiner, opplæring og kompetansebygging. Likevel meldes det om vedvarende utfordringer og til dels nye utfordringer med bakgrunn i sammenslåinger av fylkesmannsembeter. Det er særlig rektorer i grunnskolen som opplever utfordringer, mens rektorer ved videregående skoler opplever færre utfordringer og saker. Hovedutfordringene som er beskrevet består i rektorenes opplevelse av å ikke bli hørt i håndhevingsordningen, der skolens perspektiv og kommunens ansvar ikke oppleves som ivaretatt i samhandlingen. Andre hovedutfordringer er korte tidsfrister og noe manglende opplevelse av støtte fra fylkesmannen for rektorer i samhandlingen. Disse hovedutfordringene reflekteres også i behov for endringer fra kommunenes side i form av egne rutiner, oppgavefordeling og internkontroll (se også kapittel 5 om behov for endringer).

Analysen av embetenes saksbehandling viser noe forskjellig praksis, på tross av at deres egenutviklede rutiner er basert på samme sentrale veileder for saksbehandlingen og felles opplæring fra direktoratet. Analysen av de 10 siste dokumentene fra alle 10 fylkesmannsembeter viser også noe forskjell i saksbehandlingstid, antall dokumenter og aktivitetsnivået i sakene (se kapittel 5.3.6 for dokumentanalysen). Kapasitet og saksbehandlingspraksis fører til noen av utfordringene.

Noen fylkesmannsembeter er tydelige på at kun elever og foreldre som har meldt en sak til fylkesmannen, er parter i saken (jfr. Forvaltningsloven), mens kommune og skole er ikke parter da de ikke har klagerett. Andre fylkesmannsembeter er tydelige på at det er både elever og foreldre samt kommune/fylkeskommune ved skoleeier som er parter. Synet på andre parter er ellers ganske likt for rektorer og embetene. Ansatte som er mistenkt for, eller har del i, hendelser som er krenkende (jfr. Oppl.l. § 9A-5) skal ivaretas av arbeidsgiver og deres syn skal formidles gjennom skolens dokumentasjon. Ansatte, andre elever og deres foreldre kan alle bli parter eller bli gjort til parter i saker der deres rettigheter blir

påvirket av tiltak. Samtidig ble det diskutert i en fokusgruppe at det var en utfordring i forhold til nasjonal og internasjonal personvernlovgivning (GDPR) når andre personer blir omtalt i saksdokumentene som sendes til embetene.

Skolemiljøsakene i håndteringsordningen bærer ofte preg av konflikt og parter som har gått i skyttergravene. Disse konfliktene har reell risiko for å drukne elevens opplevelse av skolemiljøet. Fokus på dokumentasjon kan i noen tilfeller gå foran det å møte elevens opplevelse direkte og få en dialog om situasjonen og tiltak. Fylkesmannsembetene har noe forskjellige syn på tiltak på individnivå, klassenivå og skolenivå. Analysen av de siste 109 sakene fra landets fylkesmannsembeter viser dette, samt at form og detaljering av tiltak varierer mye fra embete til embete (se kapittel 5.3.6 for dokumentanalysen).

5.3 Samhandlingen mellom fylkesmann, skole og kommune/fylkeskommune

Utfordringene fra håndhevingsordningens tidlige dager danner et bakteppe for dagens praktisering av håndhevingsordningen. Dette kapitlet vil vise hvordan noen embeter har gjort forbedringer i praktiseringen av håndhevingsordningen for å imøtekomme disse utfordringene, men også at det fortsatt kommer frem mye frustrasjon og behov som ikke er møtt, særlig fra kommunal/grunnskolenes side, i embetenes forskjellige praksis.

5.3.1 Saksbehandlingsprosessen og deltakelse i prosessen

I fokusgruppeintervjuene med rektorene blir det gitt klar tilbakemelding på at rektorer, særlig i grunnskolen, har en konkret følelse av å stå utenfor prosessen i håndhevingsordningen. Rektorene opplever at skolens syn på saken ikke blir godt nok ivaretatt. Tilsvarende er det en sterk opplevelse av at fylkesmannen ikke er tilstede i saken på samme måte som skolen. De mener med dette at skolen har et mer helhetlig perspektiv på saken som ikke fylkesmannen har, og at dette må komme frem i større grad. Det meldes om en opplevelse av konflikt mellom fylkesmannens fokus på det ene barnet på den ene siden og skolens ansvar for alle barna på den andre siden. Konkret knytter

denne opplevelsen seg til manglende konstruktiv dialog mellom rektor og saksbehandler ved fylkesmannen. Rektorer etterlyser å bli intervjuet på samme linje som elev og/eller foreldre.

En underliggende faktor for dette behovet er en opplevelse av manglende veiledning og rådgivning fra noen embeter etter en sak er meldt. Fylkesmannens rolle i samhandlingen oppleves å endre karakter fra å gå fra rådgivning, opplæring og kompetansebygging til å bli lite støttende og lukket for skolen når en sak er meldt. I dette spiller også det som noen rektorer beskriver som følelsen av stigmatisering og straffeforfølgelse gjennom bruken av begreper som "brudd på aktivitetsplikt". Språkbruken og holdninger fører til at de føler at de har brutt loven og at de er mistenkeliggjort for å ikke ønske det beste for eleven.

Saksbehandlere i fylkesmannsembetene er alle tydelige på bruken av egenutviklede sjekklister og rutiner som er basert på Utdanningsdirektoratets veileder for saksbehandlingen i håndhevingsordningen. Selv om disse regionale rutinene har felles bakgrunn i den sentrale veilederen, ser vi variasjoner av rapportert praksis i saksbehandlingen mellom embetene som vi har undersøkt. Under følger en oversikt over saksgangen i håndhevingsordningen slik saksbehandlerne selv beskriver den ut fra sin erfaring. Oversikten er ikke basert på de skriftlige rutinene eller den sentrale veilederen, men heller fra deres rapporterte praksis. Tilfanget av tilbakemeldinger kan være underrapportert eller med mangler eller tolkninger fra informantene. Likevel gir dette et innblikk i deltakelsen i prosessen og overordnet prosess for saksbehandlingen fra melding til avslutning av saken. Oversikten er en sammensetning fra tilbakemeldingen fra de fire embetene, men fremhever forskjeller der noen fylkesmannsembeter har tilleggsaktiviteter eller alternative aktiviteter (angitt som «FM A-D» fra de fire casene):

- A. Melding fra foreldre eller elever per epost, digitalt på hjemmesiden (skjema) eller per telefon
- B. Fylkesmannen ringer ofte til foresatte og/eller elever for avklaringer.
- C. Fylkesmannen ringer til rektor kort tid etter for å varsle om meldt sak og forberede rektor på innsamlingen av dokumentasjon

FM A: Fylkesmannen ringer også til skoleeier i alle saker

Hvis skolen *ikke* har kjennskap til saken

FM B: Hvis skolen ikke kjenner saken så får de 5 dager på å dokumentere aktivitetsplikten

FM C: Saken skal egentlig avslås om ikke skolen kjenner saken, men fylkesmannen venter ofte en uke og hører med foreldrene om det er bedret seg

- D. Fylkesmannen sender brev til rektor og ber om dokumentasjon med kopi til skoleeier og foreldre/elever

Foreldre og elever har mulighet til å kommentere brevet

- E. Fylkesmannen ønsker som regel rask tilbakemelding med dokumentasjon. Frist er ofte 10 arbeidsdager.

FM C: Viktig med oppdatert dokumentasjon. Ofte flere henvendelser og avklaringer i forbindelse med dokumentasjonen. Kan gi utsettelse på en måned ved sykdom eller lignende.

I en del saker har fylkesmannen tett kommunikasjon med rektor og skoleeier avhengig av alvorlighetsgrad. I spesielt alvorlige saker taes kontakt direkte med skoleeier.

- F. Når all dokumentasjon fra skolen er på plass gjennomføres samtale med eleven. Ofte bruk av intervjuguide.

FM A og D: Benytter også uavhengige personer for samtale med eleven i stedet for fylkesmannens saksbehandler (PPT, helsesykepleier, evt. kontaktlærer hvis denne ikke allerede er del i saken).

FM C: Samtale med eleven selv, ikke uavhengige, unntatt BUP. Der skolen og foreldre er uenige, eller de foresatte er uenige seg imellom, prioriteres det å snakke med barnet først. En foreldre kan melde inn saken uten at den andre er enig. Det er viktig å snakke med eleven tidlig, uansett alder.

- G. Vurdering av innsamlede data.

FM A: Fylkesmannen kaller inn til eget møte med rektor og skoleeier i alle saker etter samtale med elev. Fylkesmannen vurderer også i hver sak å ha samtale med andre aktører enn partene (her: skoleeier og innklager), både voksne og barn, som da blir gjort til part. Vurderingen handler om tiltak i vedtak vil omfatte enkeltpersoner, som da har rett til informasjon om de blir nevnt etter personvernlovgivningen. Blir deres rettigheter berørt av tiltak, så må de bli part i saken.

FM C: Noen ganger har fylkesmannen reist ut til skolen for å ha møte med rektor, kontaktlærer, foreldre, barn, men fylkesmannen er tydelig på at de ikke er mekler. Fylkesmannen vurderer alltid om andre er part eller bør bli gjort til part i saken.

H. Ved brudd på aktivitetsplikten fatter fylkesmannen vedtak med pålegg og/eller tiltak

FM D: Drøfter forslag til tiltak med foreldre og elever, fylkesmannen har siste ord.

Frist for tiltakene er avhengig av tiltak, men ofte 2-3 uker

Det er tydelige forskjeller blant fylkesmennene når det gjelder fokus på "igangsatt" forstått som påbegynt arbeid med tiltak inkl. planlegging, "iverksatt" forstått som et operativt tiltak som ikke er avsluttet og "gjennomført" tiltak forstått som et avsluttet tiltak (meldt av rektor i flere embeter, men ikke nødvendigvis evaluert sammen med eleven), eller som i to embeter er "gjennomført" forstått som et tiltak som er evaluert med ønsket effekt – helst evaluert i samarbeid med eleven.

FM A: Tiltakene skal være igangsatt med tilbakemelding etter en måned eller 6 uker anslagsvis

FM B: En uke på å igangsette og en måned på å iverksette tiltaket

FM C: Ofte forskjellige frister for forskjellige tiltak

Skoleeier skal gjennomføre tiltakene og gir tilbakemelding til fylkesmannen (se avslutning under). Noen skoleeiere delegerer til rektor å gjøre dette, men ansvaret ligger fortsatt hos skoleeier.

I. Avslutning av saken skjer ved en utsjekk av om skolen har fulgt aktivitetsplikten og et vedtak om avslutning. Brevet går til skoleeier og foreldre/elever.

Fylkesmannen ber ofte om at skolen gi tilbakemelding på om tiltakene er gjennomført og foreldre og elever kan gi tilbakemelding på om de er enige i dette. Hvis de er uenige følger fylkesmannen opp. Da går fylkesmannen ofte direkte til skoleeier hvis rektor ikke har fulgt opp saken

FM A: Det blir ofte avholdt evalueringsmøte mellom skole og foreldre/elev som viser om saken er løst, mens noen skoler har rutiner som sier at fylkesmannen skal evaluere.

FM D: Opptatt av at foreldre melder at tiltakene er i gang (ikke nødvendigvis at eleven mener at skolemiljøet er trygt og godt). fylkesmannen har ikke alltid utsjekk av saken. Når de gjør det er det ikke alltid per telefon. De får gjerne en skriftlig evaluering av tiltakene fra rektor og så en telefon til foreldrene. Fylkesmannen kan avslutte saken uten at tiltakene er ferdige eller fått helt effekt. Noen få saker fortsetter i lang tid og tiltakene har ikke effekt. Noen ganger blir disse avsluttet allikevel, eller eleven bytter skole og saken avsluttes. I noen tilfeller har skolen gjort sitt beste, men så blir ikke skolemiljøet trygt allikevel.

FM C: Når redegjørelsen er kommet fra skolen om at vedtaket er fulgt, prøver fylkesmannen å snakke med eleven slik at saken avsluttes. Det sendes et avslutningsbrev og saksbehandler snakker med barnet, eventuelt ber foreldrene snakke med barnet. Fylkesmannen holder ikke saken helt til eleven har det bra, men til skolen har gjort det fylkesmannen har pålagt. Hvis foreldrene er uenige så kan de melde en ny sak. Fylkesmannen må avslutte saken når skolen har gjort det fylkesmannen har pålagt dem å gjøre. Ved manglende redegjørelse må skolen sende ny redegjørelse.

Oversikten over håndhevingsordningen i praksis viser samhandlingspunkter og deltakelse fra foreldre, skole/skoleeier og eleven selv, samt andre aktører som ikke nødvendigvis er direkte part i saken. Det kan for eksempel være personer fra støttetjenester og eventuelt personer som har befatning med saken som kan eller bør bli gjort til part og delta mer direkte.

Variasjonene i prosessen omhandler i stor grad frekvensen av kommunikasjon og formen på kommunikasjonen. Her ser vi at noen embeter konsekvent har flere fysiske møter eller telefonisk kontakt med deltakerne. Like viktig er innholdet i kommunikasjonen og formålet med kommunikasjonen. Noen embeter har telefonisk kontakt mer for å støtte den tekniske gjennomføringen av saksbehandlingen, slik som avklaringer av dokumentasjon, purre på dokumentasjon eller få fremdrift. Her sees en klar sammenheng med kapasiteten ved det enkelte embetet.

En analyse av embetenes 10-15 siste saker per mai 2019 viser likheter og forskjeller i saksbehandlingstid, antall dokumenter i hver sak og aktivitetsnivået i sakene.

Sortert etter Saksbehandlingstid	Gj. saksbeh. dager	Gj. antall dokumenter	Antall dager per dokument
Fylkesmannen i Troms og Finnmark	31	9	3,4
Fylkesmannen i Vestland	50	15	3,3
Fylkesmannen i Rogaland	68	10	6,8
Fylkesmannen i Innlandet	69	18	3,8
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	74	15	4,9
Fylkesmannen i Nordland	83	8	10,4
Fylkesmannen i Trøndelag	88	13	6,8
Fylkesmannen i Agder	94	15	6,3
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark	101	17	5,9
Fylkesmannen i Oslo og Viken	142	23	6,2

Sortert etter Antall dokumenter	Gj. saksbeh. dager	Gj. antall dokumenter	Antall dager per dokument
Fylkesmannen i Oslo og Viken	142	23	6,2
Fylkesmannen i Innlandet	69	18	3,8
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark	101	17	5,9
Fylkesmannen i Vestland	50	15	3,3
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	74	15	4,9
Fylkesmannen i Agder	94	15	6,3
Fylkesmannen i Trøndelag	88	13	6,8
Fylkesmannen i Rogaland	68	10	6,8
Fylkesmannen i Troms og Finnmark	31	9	3,4
Fylkesmannen i Nordland	83	8	10,4

Sortert etter Aktivitetsnivå	Gj. saksbeh. dager	Gj. antall dokumenter	Antall dager per dokument
Fylkesmannen i Vestland	50	15	3,3
Fylkesmannen i Troms og Finnmark	31	9	3,4
Fylkesmannen i Innlandet	69	18	3,8
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	74	15	4,9
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark	101	17	5,9
Fylkesmannen i Oslo og Viken	142	23	6,2
Fylkesmannen i Agder	94	15	6,3
Fylkesmannen i Trøndelag	88	13	6,8
Fylkesmannen i Rogaland	68	10	6,8
Fylkesmannen i Nordland	83	8	10,4

Gj. saksbeh. dager	Gjennomsnittlig antall kalenderdager fra saken er journalført til vedtaket er journalført
Gj. antall dokumenter	Gjennomsnittlig antall journalposter per sak for de siste 14 sakene
Antall dager per dokument	Viser takten i kommunikasjonen gjennom journalposter som brev, telefoner, møter med mer

Fylkesmannen i Oslo og Viken skiller seg ut med lang saksbehandlingstid og et stort antall dokumenter i sakene. Oslo og Viken melder at de har mange saker per saksbehandler og at det er to saksbehandlere per sak, en jurist og en med pedagogisk bakgrunn. Trykket av

innkomne saker kan forklare deler av saksbehandlingstiden, men det er tydelig at det kan være vanskeligere å finne tider for begge saksbehandlere for møtedatoer. I tillegg gjør stor pågang at saker blir håndtert fort helt frem til skolen leverer dokumentasjon, for så å bli satt noe på vent da analysen av innhentet dokumentasjon tar tid. Dette tar i flere tilfeller så lang tid at dokumentasjonen må oppdateres da det skjer mye på skolen etter meldt sak. Samtidig kan foreldre kontakte saksbehandler og fortelle at situasjonen er bedre og at fylkesmannen kan vente med videre behandling. Da blir ofte sakene “fryst” til foreldrene kommer med mer tilbakemelding. Dette kan ta måneder, og det kan vise seg at det er behov for undersøkelser og vedtak allikevel. En videreføring av saken fører til mer oppdatering av dokumentasjon før vedtak kan fattes. Andre fylkesmenn lukker saken om foreldre og/eller eleven melder om bedring i situasjonen, eller går fortere til et vedtak. Samtidig avslutter Oslo og Viken saker der skolen har gjennomført tiltak fra fylkesmannen, selv om ikke situasjonen er fullstendig forbedret. Foreldre eller elever som ikke er enige i avslutningen og status i situasjonen må melde saken på nytt. Andre fylkesmenn venter med å avslutte saken og i noen tilfeller kan saker fortsette lenge uten løsning eller avslutning.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark skiller seg ut med svært rask behandlingstid og færre dokumenter per sak. Bakgrunnen for dette er ikke undersøkt nærmere av kapasitetshensyn i prosjektet. Fylkesmannen i Vestland skiller seg ut med hensyn til høyt aktivitetsnivå og fortsatt nærmere gjennomsnittlig saksbehandlingstid på halvannen måned og gjennomsnittlig antall saksdokumenter. Dette antyder at man hos Fylkesmannen i Vestland har kortere tid mellom hver gang det er kontakt med deltakerne i håndhevingsordningen, det vil si en raskere takt i kommunikasjonen.

5.3.2 Dokumentasjon av andre interessenters perspektiver

Fylkesmannsembetene er tydelige på at deres egen og skolens dokumentasjon av aktivitetsplikten fem delplikter, står sentralt i saksbehandlingen. Denne dokumentasjonen er grunnlaget for å få frem partenes (skolen, eleven og foreldrene), men også andre interessenters stemme og syn på saken, og danner grunnlaget for eventuelle pålegg eller tiltak. Disse interessentene vil kunne være andre voksne og barn

som ikke regnes som part, men som er del, eller oppfattes som delaktig, i krenkende hendelser eller utrygt skolemiljø. Interessenter kan også være voksne og barn som kan ha en nøkkelrolle i å gjenopprette et godt og trygt skolemiljø, der deres perspektiver kan være viktige for tiltak, situasjonsforståelse eller prosessen videre.

Selv om rektor er ledende i arbeidet med aktivitetsplikten og samhandlingen med fylkesmannen i håndhevingsordningen, så har skoleeier en sentral rolle. Rektorene beskriver alle at de føler at de har skoleeier i ryggen. Med dette mener de at skoleeier stiller seg bak rektor og støtter rektor. Rektorene opplever ofte en stor mobilisering ved sak hos fylkesmannen. Skoleeier benyttes av flere rektorer til tidlig deltakelse i møter med foreldre og elever, for tilgang til juridisk bistand og tilgang til støtteapparatet i kommunen (PPT, mobbeombud, helsesykepleier, miljøarbeidere, tverrfaglig team med mer) og som sparringspartner. Det er delte meninger om tverrfaglig team eller støtteapparatet i forhold til deres deltakelse etter sak er opprettet hos fylkesmannen. Flere melder om positive opplevelser av støtteapparatet inn i saken, mens noen melder om at de opplever at støtteapparatet tar «foreldrenes side i saken» og at de ikke nødvendigvis kjenner skolen godt nok til å vite hva som fungerer på denne skolen. Fylkesmannsembetene er klare på at sakene der skoleeier er koblet på og hjelper skolen, og setter inn riktig kompetanse, er de sakene som er enklest å løse. Det er stor variasjon fra kommune til kommune med tanke på hvordan skoleeier forholder seg. I noen kommuner er skoleeier veldig på saken, mens i andre kommuner er de mer distanserte. Noen saker kan grense mot psykisk helse for eksempel, og da mener embetene er det viktig at skoleeier er koblet på for å kunne spille på andre tjenester som PPT for eksempel (se kapittel 6.3 for mer om rektor og skoleeier i håndhevingsordningen).

Fylkesmannsembetene er tydelige på at saksbehandlingen og praksisen er lik uansett hvem som melder saken, men samtalene er annerledes der det er eleven som melder. Elever som melder saker selv er ofte eldre elever på ungdomsskole og videregående. Disse er i klart mindretall med et estimert omfang på 2-3% av saksmengden. Som regel er det foreldre som melder saken, enten på eget initiativ eller i noen få saker på oppfordring fra skolen der de ser behov for bistand/klargjøring. Der saken er meldt av noen som ikke har tilgang til å melde saker, vil saksbehandler i fylkesmannsembetet kunne oppfordre

enkeltelever med foreldre til å melde en sak. Dette vil være tilfeller der en sak er meldt av eksempelvis grupper av foreldre, FAU, utenforstående tredjepersoner (eks. naboer) eller tjenester i kommunen unntatt barnevernet. Kun barnevernet har tilgang til å melde saker, ellers er det den enkelte elev og foreldre som må melde saken.

Forskjellen på saksbehandlingen i håndhevingsordningen der brudd på § 9A-5 meldes og brudd på § 9A-4 er en skjerpet aktivitetsplikt der skoleeier skal være involvert helt fra starten og prosessen skal gå raskere. I disse sakene skal skoleeier komme med tiltak i forhold til den voksne. Embetene er tydelige på at ved brudd på denne skjerpede aktivitetsplikten så ligger personalhåndteringen hos skoleeier, ikke hos fylkesmannen. Likevel vurderer embetene skoleeiers håndtering opp mot elevens opplevelse av skolemiljøet og kan ta ny kontakt ved behov. Skoleeier har ansvaret for de ansatte og ivaretagelsen av de ansatte og deres rettigheter. Hvis det er behov for å pålegge etter arbeidsmiljøloven, er det skoleeier som må gjøre dette. Fylkesmannen pålegger dermed ikke at en kontaktlærer byttes ut eller lignende, dette er vurderinger og avgjørelser som må komme fra arbeidsgiver.

Skolen må gjennom dokumentasjonen vise hva som er lærers oppfatning av saken. Rektorene er tilsvarende tydelige når det gjelder hvordan deres ansatte skal behandles i slike saker. Rektorene har personalansvaret for den voksne, og er ansvarlige for å ivareta den ansatte og få dennes syn på saken frem i saksbehandlingen. Noen embeter har kommunikasjon direkte med for eksempel lærere, mens andre unngår slik direkte kontakt. Likevel understreker embetene og rektorene at det er svært viktig at læreren også blir hørt, selv indirekte gjennom dokumentasjon fra skolen. Embetene og rektorene beskriver at lærere eller andre voksne kan bli part eller gjøres til part (se seksjonen under om parter).

Rektorene melder at det er økende tilfeller av vold blant yngre elever helt ned i småtrinnet mot voksne ansatte. Dette oppleves svært utfordrende og rektorene ønsker å kunne skape mer trygghet og god ledelse med hensyn til hvordan de voksne skal håndtere slike situasjoner på en god måte. Rektorene mener at slike saker, og muligheten for slike saker, fortsatt er en stor kilde til utrygghet blant de ansatte. Fylkesmannen er tydelig på at

de ikke tar stilling til vurdering av om hvorvidt en handling var nødrett, eller nødverge, da dette er utenfor fylkesmannens mandat. Dette må skoleeier melde til politiet for behandling. Det er aktivitetsplikten i forhold til krenkelser iht. opplæringsloven fylkesmannen kan vurdere for å gjenopprette et trygt og godt skolemiljø.

I saker der elever mobber eller skaper utrygghet for andre elever følges samme saksbehandling. Syn på saken og stemmen til eleven(e) som oppfattes som kilden til utryggheten skal i hovedsak komme frem gjennom skolens dokumentasjon av saken. Eventuelt vil fylkesmannen kunne be om at skolen gjennomfører utvidede undersøkelser på klassenivå eller skolenivå. Embetene melder om saker der begge involverte elever melder sak til fylkesmannen. Da må fylkesmannen behandle begge saker hver for seg, og i begge saker ta for seg hver elevs subjektive opplevelse av skolemiljøet. Noen embeter er tydelige på at de aktivt unngår å inkludere barn som krenker eller dennes foreldre i undersøkelsene, med mindre de har meldt sak. Disse embetene ønsker å unngå at disse elevene med foreldre skal bli part ved at de trekkes inn av fylkesmannen. Deres rolle kan undersøkes i forbindelse med skolemiljøet, men ikke intervju dem. Andre embeter er tydelige på at det er saker der fylkesmannen må vurdere at en annen elev er part i saken. Ved inngripende tiltak, som å bytte klasse, må denne eleven gjøres til part. Disse embetene mener at man alltid bør vurdere om andre elever skal gjøres til parter, eller om andre elever skal høres. Vanligvis gjør disse embetene ikke dette, da skolen har redegjort for saken og fått frem disse elevenes sider av saken.

Flere saker har elementer av psykiatri, eller utfordringer som grenser til barnevernstjenesten. Rektorene mener at det er en utfordring og at noen saker ikke bare burde gått til fylkesmannen, men også til barnevernet og/eller helsevesenet. Meldinger til barnevernet oppfattes som vanskelig av rektorene og det oppleves som et mangelfullt system for meldinger til helsevesenet. Fylkesmannsembetene melder også om denne problematikken, der løsningene ofte ligger på tiltakssiden med involvering av skoleeier og andre kommunale tjenester. Barnevernet er ellers i en særstilling ved at de er de eneste utenom foreldrene og eleven selv som kan melde inn saker.

Loverket i dag oppleves som sammensatt og komplekst og det er dermed vanskelig for rektorer å balansere alle hensyn i sitt arbeid (eleven, alle de andre elevene og ansatte). Noen rektorer opplever det vanskelig med tiltak fra fylkesmannen som medfører regulering av alle barn på klasse eller skolenivå, da dette kan gi uante konsekvenser, som tilfeller der tiltak for en elevs opplevelse av utrygghet rammer andre elevers opplevelse av skolemiljøet negativt. Dette kan igjen føre til en kjede av nye skolemiljø saker, slik de beskriver det. Andre rektorer mener at det er positivt med tiltak på klasse- og skolenivå, da dette ofte medfører større diskusjoner om temaene i saken og kan gi kompetansebygging langt utover de faktiske tiltakene fra fylkesmannen. Flere rektorer har gitt tilbakemelding på at det er en utfordring med voksenstyrte tiltak. Her vil ofte elevene oppdage at det gjelder en skolemiljø sak, og at dette kan føre til mer oppmerksomhet eller mer mobbing. Dette mener noen rektorer igjen fører til at andre foreldre melder nye saker. Ut fra oversikten over prosessen i håndhevingsordningen så finnes eksempler på hvordan embetene forsøker å tilpasse tiltakene slik at elevene er enige eller kan komme med forslag til tiltak som de har tro på.

Gjennom fokusgruppene og intervjuer med rektorer fra videregående skoler ser vi at det er store forskjeller i antall saker som blir meldt til fylkesmannen. Videregående skoler har klart færre saker per elev enn i grunnskolen. Dette mener rektorene i videregående skoler skyldes alder og modenhet hos elevene og at mulighetene for å løse skolemiljø saker før de meldes til fylkesmannen derfor er større. Videregående skoler opplever i større grad fylkesmannen som rådgivende instans. Dette virker naturlig for de skolene som sjeldent har saker til behandling. Videregående skoler melder også om mer tid til forebyggende arbeid generelt enn det de opplever i grunnskolen. Dette kan skyldes belastningen i uketimer per fag eller kanskje i større åpning for bruk av tid til tematisk behandling av forskjellige aspekter av skolemiljøet.

Rutiner

Rektorene i både grunnskole og videregående skole melder om rutiner for skolemiljø saker som det siste året har hatt en god utvikling og satt seg i organisasjonene. Rutinene omfatter skolens egne undersøkelsesplikter, forebygging, planer og tiltak på lokalt nivå

med mer i tillegg til hvordan de skal forholde seg til saker i håndhevingsordningen med fylkesmannen. En rektor viser til digitale løsninger inkludert en “alarmknapp” online der den som trykker på den blir bedt om å beskrive utryggheten/saken og hvorvidt og hvordan elevens egen opplevelse er kommet frem. Saker med skjerpet aktivitetsplikt går både til rektor og til skoleeier.

Fylkesmennene beskriver felles opplæring hos Utdanningsdirektoratet med flere temasamlinger særlig første året etter lovendringen. Alle embetene har utviklet egne sjekklister og rutiner for saksbehandlingen i håndhevingsordningen basert på sentral saksbehandlingsveileder som kom mai 2018. Embetene opplever sterk styring fra direktoratet for å oppnå ens praksis. Det er stort fokus på maler som har aktivitetspliktens delplikter som rammeverk for alt. Det er dokumentasjon av delpliktene fra skolen og vurderingen av om disse er oppfylt basert på elevens opplevelse som står sentralt. Delpliktene er rammen for hele saksbehandlingen og innsamling av dokumentasjon, og for malene for vedtak og vurdering av avslutningen av saken.

5.3.3 Kapasitet og kompetanse hos fylkesmannsembetene

Rektorene ser utfordringer med saksbehandlingstid og tidsfrister (se kapittel 6), selv om det har vært en bedring siden høsten 2017 i starten av dagens håndhevingsordning. Rektorene er nå bekymret for sammenslåing av embeter. Noen skoler er i små samfunn der fylkesmannsembetet har hatt nære relasjoner og god kunnskap om skolene. Dette gjelder ikke bare små samfunn. Det kommer også tilbakemeldinger på mulige utfordringer etter sammenslåing i det utvidete hovedstadsområdet. Rektorer er delte i sitt syn om godt samarbeid etter sammenslåinger av fylkesmannsembetene. Sterkeste tilbakemeldinger på endring i negativ retning kom fra rektorer i Oslo og Viken, mens i de andre sammenslåtte embetene kommer det frem at sammenslåingen har ført en positiv utvikling. I Agder med ble det påpekt en utvidelse av antall saksbehandlere og kompetanse/bakgrunn med sammenslåingen som ble oppfattet positivt, mens det Vestland er rektorer som er bekymret for ny regioninndeling med tanke på kjennskap og nærhet til skolene.

Det er også delt syn på fylkesmannsembetenes tilgjengelige kompetanse. Rektorer i fokusgruppen i Oslo og Viken var svært negative til kompetansen hos fylkesmannen, som rektorene mente bar preg av jurister som ikke kunne skrive gode tiltak. Tiltakene mente de var upresise og faglig uforutsiktelige. Spesielt uheldig oppfattet rektorene saker med fokus på å få mange tiltak i stedet for å få ett som faktisk fungerer. Fylkesmannen i Oslo og Viken melder at de arbeider to og to sammen med jurist og skolefaglig bakgrunn for å sikre bred nok kompetanse. I Oslo og Viken er saksbehandlerne fordelt på tre lokasjoner i regionen uten at de mener at dette påvirker arbeidet. Dette embetet har meldt om mange saker per saksbehandler (se kapittel 5.3.1 for likheter og forskjeller mellom embetene). I Agder var rektorer fornøyd både med skolefaglige saksbehandlere og jurister, selv om de mente det kunne være personavhengig hvilken opplevelse en hadde.

Når det gjelder kompetanseutvikling hos embetene melder noen at de har faste møter en gang i uken. Her diskuterer saksbehandlerne hvordan de svarer og kommuniserer i de enkelte sakene. Ikke alle embetene har slike møtepunkter. Utdanningsdirektoratet hadde flere samlinger første året med alle embetene. Det var god oppfølging det første året med informasjon og veiledning. Nå virker direktoratet mer fjernt for embetene. Dette oppveies noe av at embetene har fått mer kompetanse nå, noe som har ført til mer kontakt på tvers av embetene enn med direktoratet. Embetene er organisert med nettverk i større regioner for erfaringsutveksling og samspill med hensyn til saksbehandling. Skriftlige henvendelser til direktoratet gjøres fortsatt med avklaringer av prinsipiell art, der svaret ofte går ut til alle embetene for å få lik forståelse og praksis.

5.3.4 Rådgivning og veiledning i innmeldt skolemiljøsak

Tilgangen på rådgivning og veiledning for rektor fra fylkesmannsambetet i innmeldte saker står som en utfordring for opplevelsen av å bli hørt og for opplevelsen av å bli støttet, og unngå stigmatisering. Utfordringen er skottene i rolleskiftet hos saksbehandlerne i embetene fra opplæring, rådgivning, veiledning og kompetansebygging utenfor eller utenom konkrete saker over til rollen som undersøker, vurderer og myndighetsutøver på den andre siden i konkrete saker.

Rektorene opplever dette skiftet som en utfordring selv om de har forståelse for at embetene ikke kan gå for langt i rådgivningen i en konkret meldt sak.

Fylkesmannsembetene melder at rektorer og skoleeiere tar ganske ofte kontakt for veiledning. De kan ha mye dialog for å sikre at skolen får skriftlig dokumentert sine synspunkt slik at alle kan lese og se de samme oppfatningene av saken. Embetene skal veilede i saken, men det kommer frem at det er ulike syn på dette med veiledning blant embetene når det gjelder utstrekning.

5.3.5 Tidsaspekter

Et viktig moment i håndteringsordningen er at det må ha gått fem virkedager fra saken ble kjent for skolen før fylkesmannen kan ta imot en melding fra foreldre eller elever.

Fylkesmannen kan ikke vurdere aktivitetsplikten om skolen ikke har hatt mulighet til å gjennomføre plikten. Embetene løser utfordringene med for tidlig meldte saker fra foreldre og elever på forskjellig vis. Noen gir beskjed til skolen ved rektor og gir dem fem virkedager på å oppfylle og dokumentere aktivitetsplikten, for så å fullføre saksbehandlingen som vanlig. Andre har fokus på at saken teknisk sett burde bli avvist på grunn av at skolen ikke hadde kjennskap til saken, men avventer en uke før de hører med foreldrene om situasjonen har bedret seg før de eventuelt starter saken på nytt med kontakt av skolen.

Rektorene melder om svært korte svarfrister for å sende dokumentasjon. Dette er ofte fire-fem dager, der noen embeter oppleves som lite imøtekommende for å utsette fristen, selv der rektorene mener at de har gode grunner for utsettelse (se likheter og forskjeller blant embetene). Dette gir for noen en opplevelse av at fylkesmannen fremskynder saken for å unngå at skolene forstyrrer eller roter til dokumentasjonen slik den er. Postgang inkludert håndtering av post med scanning av dokumenter fører i noen tilfeller til at svarfrist utløper samme dag som rektor leser brevet fra fylkesmannen.

Det er også en opplevelse av at fylkesmannen ikke må holde seg til de samme tidsfristene som skolene må forholde seg til, at det i praksis er forskjellige saksbehandlingsregler som gjelder. Noe av bakgrunnen for dette kan ligge i meldinger fra embetene om

kapasitetsproblemer der den første fasen av håndhevingsordningen blir gjennomført svært raskt frem til skolene sender inn dokumentasjon, men at det videre i analysen av dokumentasjonen blir brukt mer tid, og til dels mye mer tid (se kapittel 5.3.1 for likheter og forskjeller blant embetene).

Rektorene opplever at der elever og foreldre klager raskt til fylkesmannen, så forstyrres arbeidet med å løse saken. En uke etter utryggheten er blitt oppdaget skal dokumentasjonen være på plass. Denne dokumentasjonen skal også ivareta elevens stemme, andre elvers syn, lærer eller ansattes syn og tiltak som er blitt gjennomført i tillegg til planer og aktiviteter for alle delpliktene. Rektorene mener at tidlig og av og til *for tidlig* innsending av saker ikke gagnar saken, og at noen fylkesmannsembeter bruker lang tid på å svare partene. Dette kan virke utmattende for foreldre, barn og skole.

5.3.6 Samhandling om skolemiljø saker utenfor meldte saker

Oppmerksomheten i denne kartleggingen har vært på § 9A-6 og håndhevingsordningen med samhandling i saksbehandling fra melding til vedtak og avslutning. Likevel forteller rektorer om viktigheten av samhandling som i mange embeter foregår utenom konkrete skolemiljø saker. Dette handler om embetenes opplæringsarbeid og besøk på skolene. Det handler også om tilsyn med ofte konstruktive prosesser og utfall selv ved avvik. I tillegg bruker flere rektorer fylkesmannen som rådgiver og veileder i skolemiljø saker som er vanskelige, men i en tidlig fase.

Disse aktivitetene har i mange tilfeller resultert i økt tillit, forståelse for fylkesmannens mandat i håndhevingsordningen og respekt for kompetansen fylkesmannen besitter. Disse effektene påvirker igjen hvordan håndhevingsordningen fungerer når en sak blir meldt inn. Holdninger og praktisk gjennomføring av saksbehandlingsarbeidet går lettere. Tiltak kan bli mer målrettet gjennom og forståelse av konteksten ved de enkelte skolene og evaluering og lukking av sakene kan foregå på en bedre måte.

Noen rektorer melder et behov for at fylkesmannen på samme måte kan arbeide med foreldres forståelse av håndhevingsordningen utenom konkrete saker. Disse opplever at mange skolemiljøsaker går ut over mer langsiktig og forebyggende arbeid, og ser behovet for at foreldre har en mer helhetlig forståelse av skolemiljøet.

Samhandlingen med øvrig støtteapparat utenfor håndhevingsordningen er tilsvarende viktig når det til slutt blir meldt en sak. Dette omfatter erfaring med samarbeid i forebyggingsarbeidet og i lokal håndtering av skolemiljøsaker utenom håndhevingsordningen. Dette kan også ha påvirkning på håndhevingsordningen og hvilke muligheter partene og fylkesmannen har for gjennomføring av gode tiltak.

5.3.7 Samhandlingen analysert fra saksdokumenter – vedtak og nivåer på tiltak

Analysen av de siste 109 skolemiljøsakene på tvers av landets fylkesmannsembeter viser at alle embetene følger samme mal for sitt embetsområde (regioner av fylkesmannsembeter). Disse er stort sett like på tvers av embetsområdene, men ikke helt identiske. Dette gjelder både hvordan klager blir mottatt, skoleeier/rektor blir informert om mottatt sak, samt vedtakene.

Når fylkesmannen får innmeldt saker er det et fast antall kommunikasjonspunkt som er til stede i alle saker i tillegg til et varierende antall kommunikasjonspunkter utover disse standard/nødvendige kommunikasjonspunktene.

Kontaktpunktene for samhandling sett fra de faktiske saksdokumentene er som følger:

1. Sak blir meldt inn
2. Fylkesmannen kontakter rektor (i de fleste tilfeller først på telefon) og informerer skriftlig om at sak foreligger og dokumentasjon må sendes inn
3. Rektor sender inn informasjon
4. (Fylkesmannen kontakter rektor for mer informasjon dersom informasjon tilsendt ikke er tilstrekkelig eller tydelig nok)
5. Fylkesmannen kommer med et vedtak med tidsfrist for skole til å iverksette eventuelle tiltak beskrevet i vedtaket
6. Skole kommer tilbake med tilsvarende og medfølgende dokumentasjon

7. Dersom vedtaket er fulgt/saken er evaluert, så avslutter fylkesmannen saken

Vi vil i det følgende se på kontaktpunkt 2 og 5 som er sentrale punkt i samhandlingen mellom fylkesmannen og kommunen om en løsning av skolemiljøsakene (start og vedtak). De aller fleste nytter elektronisk meldeskjema hva angår innmelding av saker til fylkesmannen. I dokumentene kommer det frem at de fleste foreldre ringer og snakker med fylkesmannen før de formelt sender inn meldeskjemaet. I noen av embetene er det saksbehandler ved fylkesmannen som fyller inn skjema etter telefonsamtalen og dermed blir dette den formelle innmeldingen. I neste omgang skal skoleeier/rektor informeres. Informasjonen til skoleeier/rektor er stort sett en standardisert mal som brukes for skriftlig informasjon om at en sak foreligger og krav om innsendelse av dokumentasjon. I flere av disse standardiserte informasjonsskrivene refereres det til samtale forut mellom fylkesmann og rektor, der det kommer frem at fylkesmann har underrettet rektor om at en sak er innmeldt, samt hvem som har meldt inn og hva som er hovedtema for innmeldingen.

Disse meldingene om innmeldte saker og innhenting av dokumentasjon er forskjellige alt etter hvor mye av innholdet som er kommunisert på telefon mellom rektor og fylkesmann i forkant av utsendt brev. I det første formelle brevet mellom fylkesmann og skole blir *rektor* adressert i brevt teksten. Selve adressen på brevet har i vår dokumentanalyse vært sladdet. Sladdingen skal forhindre identifisering av involverte parter så det ikke mulig å si om dette brevet typisk går først til skoleeier eller direkte til rektor. Etter måten innholdet er formulert på er det mest sannsynlig at dette går til rektor og ikke skoleeier. Vedtakene derimot blir sendt til skoleeier der fylkesmannen eksplisitt skriver at det er skoleeiers plikt å formidle innholdet i vedtaket til rektor. Noen embeter sender denne informasjonen på mail, mens andre skriver på formelt brevpapir. Noen går inngående inn på hva de etterspør (Oppl.l. kapittel 9A og hva denne krever), hvilken dokumentasjon fylkesmannen forventer innsendt, dato for innsending og at foreldrene har fem virkedager på å kommentere det som skolen sender inn, mens andre er kortere og kun viser til at denne informasjonen om hva som formelt kreves av skolen er gitt muntlig til rektor i

telefonsamtale. Felles for alle er at fylkesmannen i større eller mindre grad har snakket i forkant med rektor om saken før rektor får en formell henvendelse fra fylkesmannen.

Videre kommunikasjon mellom partene (dvs. foreldre, fylkesmannen og rektor/skoleeier) er mer eller mindre lik på tvers av fylkesmannsembetene. Enkelte saker ser ut til å kreve mer telefonkontakt. Dermed har noen av embetene mer telefonkontakt med rektor enn andre. Disse telefonkontaktene ser ut til å være i sammenheng med avklaringer på dokumentasjon, enten at det er dokumentasjon som mangler eller at dokumentasjonen ikke er dekkende/tydelig nok.

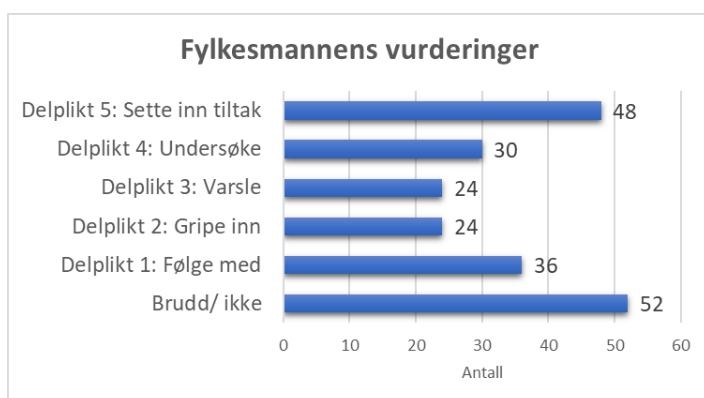
Det varierer også hvor mye tilleggsinformasjon rektorene sender inn når dokumentasjon innsendes. Enkelte rektorer legger ved en redegjørelse av saken sett fra skolens ståsted hvor det kommer frem hvordan skolen opplever saken, mens andre sender kun inn dokumentene som etterspørres av fylkesmannen.

Selve vedtakene ser ut til å også stort sett følge samme mal. Vedtaksbrevet henvender seg til klager (dvs. foreldrene til barnet som ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø).

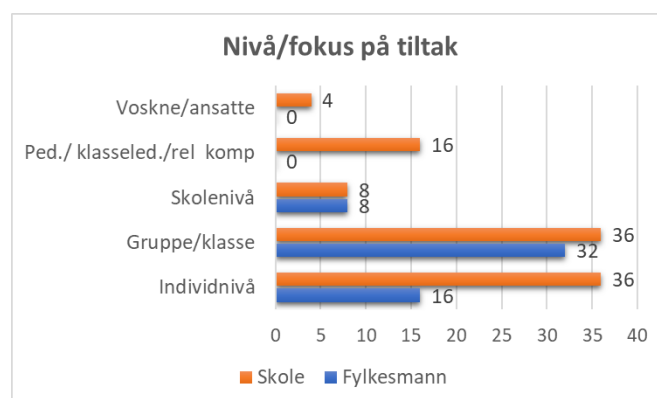
Skole blir fremstilt i tredje person. Vedtakets innhold er som regel som følgende:

1. Fylkesmannen sitt vedtak – hovedkonklusjon på brudd eller ei.
2. Hva som er fylkesmannen sitt rettslige grunnlag
3. Oppsummering av hva saken gjelder
4. Fylkesmannen sin vurdering av om skolen har oppfylt sin aktivitetsplan. Her er det som regel gjort en vurdering på hvert av de fem punktene: 1. å følge med, 2. å gripe inn, 3. å varsle rektor og skoleeier, 4. å undersøke saken, og 5. å sette inn tiltak. Det blir beskrevet hva skolen har gjort og eventuelt hvilke tiltak som skolen har dokumentert.
5. Enkelte av embetene har egne vurderinger på om hvorvidt barnets røst er blitt hørt.
6. Fylkesmannen sine vedtak med eventuelt tiltak som fylkesmannen pålegger skolen å gjennomføre med tidsfrister for tilbakemelding til fylkesmannen.
7. Klagerett. Under dette punktet henvender vedtaksbrevet seg direkte til foreldre/de som klager inn saken om hvilke rettigheter de har til å klage inn vedtaket. Det blir også skrevet at skoleeier og skolen ikke kan klage inn vedtaket.

Figur 4-1 viser foreløpige analyser av hvilke delplikter fylkesmannen konkluderer med er brutt. Selv om ikke alle embetene rakk å sende inn alle journalposter innen fristen, så gir denne oversikten allikevel et bilde over hvilke delplikter som oftest blir brutt i saker som blir innmeldt til fylkesmannen. Tabellen viser at delplikten som omfatter å sette inn tiltak er den delplikten som flest ganger blir brutt. Dermed blir vedtak på tiltak sentralt: Figur 4-2 viser et foreløpig bilde av hvilket nivå tiltakene som er dokumentert og sendt inn til fylkesmannen fra skolene (oransje farge), og hvilket nivå tiltakene har i fylkesmannen sine vedtak (blå farge).



Figur 4-1 Fylkesmannens vurderinger av delpliktene



Figur 4-1 Nivå/fokus på tiltak av skole og som vedtak hos Fylkesmannen

Innholdet i vedtakene varierer mellom de forskjellige fylkesmannsembetene. Disse variasjonene er hovedsakelig på a) hvor generelle tiltakene er, og b) hvor detaljert informasjon som følger tiltakene.

Vedlegg A viser eksempler fra alle embetene.

a) Grad av generell til konkret

Enkelte av vedtakene fremstår som svært generelle og opplyser bare om at rektor må oppfylle de punkter som fylkesmannen har konkludert med er brutt. I disse vedtakene må rektor foreslå tiltak som skolen mener vil fungere, iverksette aktiviteter (uspesifisert) for å skape tilhørighet og fellesskap på klassenivå, og/eller foreta bredere undersøkelse av klassemiljø. De mest generelle tiltakene beskriver bare nivåinndelingen (altså individ, klasse, skole, osv), samt hvilken delplikt som må følges opp bedre (altså undersøke, rapportere, følge med, rutiner for å gripe

inn, sette inn tiltak, osv). I den andre enden av skalaen finner man de fylkesmannsembetene som i detalj beskriver tiltak og hvordan tiltakene fylkesmannen vedtar skal gjennomføres og til hvilken tid. For eksempel kan fylkesmannen vedta hvilken type verktøy som skal brukes når undersøkelser skal gjennomføres (eksempelvis INNBLIKK).

- b) Det er også variasjon i hvor detaljert informasjonen er som blir gitt om fylkesmannens tiltak. Enkelte embeter skriver utfyllende informasjon som går over flere sider (se vedlegg) om hva og hvordan skolene skal gjennomføre vedtakene. Det kan være detaljerte med informasjon ned til nøyaktig utførelse. I motsatt tilfelle oppsummerer bare fylkesmannen tiltak vedtatt i kulepunkter og i stikkordsform.

Det er variasjon mellom embetene i forhold til hvilket nivå som omfattes av tiltakene (tiltak på individer, klasse, skole osv.). De aller fleste vedtak har tiltak både på individnivå og klassenivå, og flere har tiltak på systemnivå. Variasjonene rundt nivå på tiltakene ser ut å til å variere basert på problemstillingen, altså hva saken gjelder, mer enn hvilket embete vedtakene kommer fra. Ofte har skolene flere tiltak i aktivitetsplanen som fylkesmannen i utgangspunktet mener er egnet. I de tilfellene fylkesmannen vedtar brudd på aktivitetsplikten, så er det ofte begrunnet med at tiltakene i skolens aktivitetsplan er for dårlig beskrevet. Tiltakene mangler informasjon om ansvarspersoner, hvem som skal være involvert i tiltaket, når tiltaka skal iverksettes og avsluttes, samt evalueres. I forhold til barnets stemme i tiltakene, virker det som om alle fylkesmannsembetene fokuserer på barnets stemme i et eller flere av tiltakene som vedtas. Foreldrenes stemme og medvirkning på utvikling av aktivitetsplaner ser også til å gå igjen i vedtak på tvers av fylkesmannsembetene.

6. Noen forslag til endringer i samhandlingen

Kartleggingen av dagens håndhevingsordning avdekker hvordan rollene i samhandlingen opplever sterke og svake sider ved saksbehandlingen. Vi vil her belyse noen konkrete behov som er meldt og spesielt belyse kommunens representanter i håndhevingsordningen.

Problemstilling 3: Hvilken samhandling med fylkesmannen anser kommuner/fylkeskommuner som hensiktsmessig i saker som er meldt i henhold til opplæringslovens § 9A-6?

Rektorer er i dagens håndhevingsordning den fremste deltakeren fra kommunens side. Dette kan sees som en naturlig følge av dagens saksbehandlingsrutiner ved fylkesmannsembetene og dagens lovtekst som spesifiserer krav til deltakelse fra rektor og skole, i tillegg til rektors nærhet til skolemiljøsakene. Hovedutfordringene for kommunen/fylkeskommunen ligger i lang saksbehandlingstid og den begrensede muligheten for samhandling i saksbehandlingen og utarbeidelsen av tiltak. Skoleeiere er i dagens håndhevingsordning tildelt en mindre aktiv rolle i samhandlingen. Dette kan være forståelig ut fra en praktisk tilnærming, men det reiser en del prinsipielle spørsmål knyttet til hvem som sitter med det faktiske ansvaret og kommunens/fylkeskommunens mulighet til å løse sakene. En del av problemstillingen er at skoleeiere risikerer å bli involvert først når saken meldes til fylkesmannen, dersom rektor ikke oppfatter saken som alvorlig eller hvis saken omhandler ansatte og skjerpet aktivitetsplikt. Dette er utfordrende, da kommunen risikerer å måtte svare for sitt ansvar med tvangsmulkt om skolemiljøsakene ikke blir fulgt opp godt, og eventuelt arbeidsgiveransvar og foretaksstraff ved alvorlige svikt i aktivitetsplikten.

6.1 Behov for endringer i samhandlingen fra kartleggingen

Rektorer ved grunnskolene opplever i større grad utfordringer med dagens håndhevingsordning enn rektorer ved videregående skoler. Flere utfordringer er

beskrevet i foregående kapittel og rektorenes forventinger til endringer i samhandlingen med fylkesmannen reflekterer utfordringene:

- Bedre mulighet til å få frem skolens opplevelse av saken og syn på løsninger. Dette kan oppnås enten gjennom intervju med rektor, fysiske møter på skolen eller telefonmøter. Undersøkelsesplikten til fylkesmannen må starte så tidlig som mulig og gjøres mer grundig.
- Behov for tidligere avklaring med skolen samtidig med foreldre og eleven. Ønske om økt kunnskap hos foreldre tidlig om håndhevingsordningen. Skolen trenger bistand av fylkesmannen med foreldrenes helhetlige perspektiv på saken. Saker til fylkesmannen er ofte konfliktfylte med tanke på hjem-skole relasjonen. Det er et behov for at fylkesmannen kommer raskt i gang med saken og søker å bygge dialog mellom partene.
- Behov for mer støtte og veiledning fra fylkesmannen i saker som er meldt. Rektorene forstår utfordringen med hvor langt fylkesmannen kan gå i rådgivning, men ønsker støtte og veiledning i prosessen. Fylkesmannen bør være involvert i dialog og kompetanseheving sammen med foreldre også etter vedtak er fattet.
- Behov for mer skolefaglig kompetanse hos fylkesmannen.
- Behov for at fylkesmannen stiller opp for skoleeier slik skoleeier stiller opp for rektor og rektor stiller opp for lærer. Se rådgivning og veiledning i saker, og bygging av tillit utenfor konkrete saker.
- Behov for raskere saksbehandling.
- Ønske om kartlegging av kompetansen hos fylkesmannen og øke kompetansen med skolepedagogisk utdanning. Fylkesmannen bør ha et tverrfaglig team.

Det er tydelig at alle fylkesmannsembetene tar første henvendelse direkte til rektor, og at det primært er samhandling mellom fylkesmannens saksbehandler og rektor i håndhevingsordningen. De skriftlige henvendelsene er adressert til kommunen ved skoleeier, og ansvaret for oppfølgingen av fylkesmannens vedtak ligger på kommunen ved skoleeier.

Saksbehandlere i fylkesmannsembetene har i begrenset grad fremmet særlige behov eller forventninger til endringer i samhandlingen. Kapasitet i saksbehandlingen er nevnt som en utfordring for samhandlingen, der lav kapasitet hindrer fysiske møter og telefoner med partene. Det har også vært diskutert om direktoratet burde ha faste frister fra meldt sak til vedtak sendt, eller fra melding av sak til skolens brev med dokumentasjon kommer. Slike frister er ikke fastsatt i dag, men embetene melder om at dette diskuteres.

6.2 Saksbehandling og involvering

Problemstilling 4: Hvordan kan håndhevingsordningen justeres/presiseres fra lovgivers side for å sikre reell og løpende involvering av kommunen/fylkeskommunene i periode fra sak meldes til vedtak om tiltak fattes?

Problemstilling 5: Hvis mulig kommentere/vurdere gode saksbehandlingsrutiner som også ivaretar «alle som arbeider på skolen».

Vi ser fra kartleggingen store variasjoner knyttet til kvaliteten i samhandlingen mellom de ulike instansene blant annet ved for lang saksbehandlingstid, kommunikasjon mellom de ulike aktørene som stopper opp, ulike forståelser som fører til økt konfliktnivå mellom de som skal lytte til barns opplevelse av å ikke ha det trygt og godt på skolen. Og det er nettopp her at det nye paradigmet vil understreke den kompleksitet som må ligge til grunn for å forstå også løsningen på at barn og unge skal ha et trygt og godt læringsmiljø: Det handler om sosiale prosesser som er på avveie mellom elevene og som blir forsterket der voksne ikke samhandler og leder elevene på en tydelig og varm måte. Dårlig samhandling og kommunikasjon mellom de voksne er en opprettholdende faktor for mobbing. Det forsterker de negative sosiale prosessene fordi de som skulle støtte og veilede elevene ikke klarer å samhandle til elevens beste.

Konsekvensene av det andre paradigme er også at kapittel 9A ikke kan oppfylles dersom ikke skoler, skoleeier og fylkesmannsembeter klarer å etablere gode strukturer, rutiner og er oppmerksomme på å ha en åpen og god kommunikasjon. Fokuset rettes da ikke først

mot utfordrende og «vanskelige» elever eller foreldre, men mot hvordan samhandlingen i utfordrende og komplekse saker kan bli best mulig.

Det at den subjektive opplevelses rett er grunnlaget for at aktivitetsplikten utløses betyr ikke at de andre elevene ikke skal høres- tvert imot. Det andre paradigme har nettopp sitt utgangspunkt i fellesskapet og kompleksiteten som oppstår der sosiale prosesser er på avveie. Og der dette perspektivet får råde vil også det overordnede bli: Hvordan kan vi etablere klassefelleskap der alle elevene kjenner at de hører til og er betydningsfulle deltakere i fellesskapet? Her ligger nøkkelen til inkluderende læringsmiljøer. Når den enes subjektive opplevelse skal høres gjennom den saken som er meldt, blir en del av tiltakskjeden rettet mot fellesskapets dynamikk. I denne prosessen skal alle høres, og dialoger mellom elevene, elever og lærere, elever og foreldre, foreldre og ansatte blir startpunktet for endring. Forskning dokumenterer helt tydelig at der skoler får til dette, der er det mindre mobbing og høy trivsel både blant ansatte, foreldre og elever (Eriksen & Lyng, 2015; Schott & Søndergaard, 2014).

Intervjuene viser at både skoleledere og fylkesmannsembetene er opptatt av elevens subjektive opplevelse, men i den praktiske hverdagen med mangel på ressurser og høyt konfliktnivå hjelper det lite når praksisen ikke reflekterer dette i stor nok grad. Og det er her det avgjørende punktet for hele prosessen starter. Sjekklistene og rutiner er en del av alle embetenes praksis, der også «inn- og utsjekk» av elevens opplevelse er sentral faktor. *Hvordan* dette vektlegges gjennom prosessen i påvirkningen av tiltakene varierer i altfor stor grad i fylkesmannsembetene.

«Vi har utarbeidet vår egen sjekkliste. Den skal sikre at vi har en ens fremgangsmåte. Den utarbeidet vi før ny lov kom, men så er det gjort endringer underveis selvfølgelig. Den brukes hele tiden. Opplevs som veldig greit. Vi har et fast møte i gruppen en gang i uken. Eventuell justering av denne sjekklisten/malen er et fast punkt på agendaen.» - saksbehandler fylkesmannen

Analysen av saksbehandlingen i embetene viser likheter som felles veiledning fra departementet og nesten samme mal for innmelding og vedtak med fokus på delpliktene i aktivitetsplikten. Likevel er det til dels stor variasjon i rutiner og ikke minst utførelsen av rutiner mellom embetene. Embetene bruker også maler for blant annet vedtak, men det

er variasjon i malene og innhold mellom embetene. Dette vil si at selv om de fleste har overskrifter for vurdering av delpliktene i aktivitetsplikten, så varierer omfang og vinkling av innholdet for vurdering av delpliktene mellom embetene. I noen tilfeller varierer vedtaksmalene internt i samme embete også, der noen delplikter blir utelatt uten at det beskrives hvorfor (om de er oppfylt eller ikke relevante er uvisst). Det er tydelig at maler for blant annet vedtak vil kunne harmoniseres enkelt mellom embetene enten gjennom embetsregionene eller gjennom en innsats fra departementet.

Dokumentanalysen av de siste sakene i alle embetene viser stor variasjon i saksbehandlingstid, antall journalposter (inkludert kommunikasjonsfrekvens med parter) og typer tiltak i forhold til hvilke nivå eller roller tiltakene omfatter (se kapittel 5.3.7). Ivaretagelsen av elevenes opplevelse av skolemiljøet varierer også mellom embetene med tanke på hvilken kompetanse og bakgrunn saksbehandlerne har og måten samtalene med elever og eventuelt foreldre gjennomføres (se kapittel 5.3.2). Denne variasjonen er bekymringsverdig fordi det indikerer at ivaretagelsen av barn avhenger av hvor de bor i landet. Ivaretagelsen av barns rettigheter bør sikres mot slik variasjon i fylkesmannsembetenes saksbehandling. Og som understreket tidligere: dette er en opprettholdende faktor for at elever ikke får et trygt og godt læringsmiljø.

Likeledes er variasjonen stor i undersøkelser som leder opp til vedtak med tilhørende tiltak (møte, bruk av PPT mm). Intervjuene med skoleledere og saksbehandlere hos fylkesmennene viser at de fleste embetene ber skolen gjennomføre undersøkelser der det er behov, spesielt ved behov for undersøkelser av klassemiljø eller en sjelden gang skolemiljø.

«Vi gjør alltid en vurdering av om elevens stemme kommer godt nok frem, i skolens dokumentasjon eller foreldrenes dokumentasjon. Vi vurderer samtale med en uavhengig person eller fylkesmannen selv. Da utarbeider vi en intervjuguide. En uavhengig kan være fra PPT, helsesykepleier, mfl, som kanskje kjenner litt til saken, da kan det være naturlig å velge dem. I andre saker kan det være kontaktlærer. Men aldri en person som er del av en konflikt blir valgt.»
-
saksbehandler fylkesmannen

To av embetene melder at de benytter uavhengige personer for samtalen med eleven (eksempelvis PPT, helsesykepleier, se kapittel 5.3.1), og to av embetene har også begynt å benytte møter på skolen der andre enn de som er direkte parter i saken kan delta. Dette kan være kontaktlærer, PPT, BUP eller andre avhengig av saken. Tilpasning av samtaler med eleven på elevens premisser, og møter som omfatter alle voksne som kan ha en direkte rolle i forbedringen av elevens opplevelse av skolemiljøet er en bevegelse i retning av implementering av nyere mobbeteori i undersøkelser og utforming av tiltak.

«Noen ganger har vi reist ut til skolen og deltatt på møter. Har ikke hatt kapasitet til å være mye ute, har så mange saker. I disse møtene møter ofte rektor/kontaktlærer/foreldre/barn, men vi er ikke megler.» - saksbehandler fylkesmannen

Det er også stor variasjon i avslutningen av saker blant embetene, der de fleste avslutter saken når tiltakene er rapportert gjennomført, tilsvarende avvikshåndtering i et tilsyn. Oppfølgingen av tiltakene tar veldig forskjellig form, fra å vente på tilbakemelding fra rektor/skoleeier, ta aktiv kontakt med rektor/skoleeier eller i et par embeter en aktiv evaluering med eleven og eventuelt foreldre. En passiv avventing av rektors/skoleeiers tilbakemelding på tiltak uten å videre undersøke innhold i skolens implementering av tiltak eller effekt opplevd av eleven er i grenseland for hva som kan kalles «oppfølging». Oppfølging krever en aktiv holdning og adferd, og en ekte evaluering krever direkte tilbakemeldinger fra eleven. Lukking av saker fordi de ikke lar seg løse etter flere runder, eller fordi tiltakene ikke fungerte i første runde er ufullstendig oppfølging. Det hjelper lite at elev og foreldre kan sende inn saken på nytt om de ikke er fornøyd etter første, eller andre runde med tiltak.

«Vi har saker som ruller og går og man kommer ikke i mål. Tiltakene gir ikke et godt resultat. Hva gjør dere da? Vanskelig, sitter i en slik sak nå, noen ganger må en avslutte saken. I denne saken slutter eleven i skolen og da sluttes saken der.» - saksbehandler fylkesmannen

Det er tydelig fra analysen av dataene fra fylkesmannsembetenes saksbehandling av skolemiljø saker at «inn- og utsjekk» av elevens opplevelse er en sentral faktor, men at det er stor og uheldig variasjon i praksis for hvordan elevens opplevelse vektlegges i

saksbehandlingsprosessen. Elevens subjektive opplevelse i hele saksbehandlingsprosessen er sentral, og er utgangspunktet for saksbehandlingen. Det betyr, som understreket tidligere, ikke at de andre elevens opplevelse ikke skal høres.

Kartleggingen viser at det er behov for å gjøre mer med innholdet, formen og nivået på tiltakene i vedtakene, og at saksbehandlingstiden er en sentral faktor i hvordan tiltakene fungerer og oppleves på skolen. Det andre paradigmet legger vekt på tilhørighet og fellesskapet, og da spesielt de voksne, sitt ansvar for å inkludere. Samtidig så er det fortsatt slik at det enkelte barns subjektive opplevelse må tas på alvor og er sentralt i evalueringen av om skolemiljøet er trygt og godt. Hvis det andre paradigmet skal legges til grunn så vil det i hovedsak ha innvirkning på utøvelsen av saksbehandlingen, med tanke på involvering av voksne og barn som er sentrale for å møte dette ene barnets opplevelse. Involveringen vil da kunne favne skoleeier, rektor, andre ansatte og tjenester i kommunen, eller elever og foreldre som har en tilknytning til saken og dens løsning.

I praksis betyr det å legge nyere mobbeteori til grunn for håndhevingsordningen at saksbehandlingsrutinene, og praktiseringen av disse rutinene, for fylkesmannsembetene:

6. må alltid spørre eleven om han/hun ønsker at en tillitsperson skal delta i samtalene. Ikke ut ifra hvem den voksne mener er en tillitsperson, men med et åpent spørsmål til eleven om hvem han/hun ønsker skal delta. Dette gjelder i hele prosessen fra start til avslutning av saken.
7. må ivareta samhandlingskvaliteten i skolemiljø saker på den enkelte skole, i den enkelte kommune og det enkelte fylkesmannsembete med utgangspunkt i elevens opplevelse av et utrygt læringsmiljø.
8. må omfatte mer bruk av møteplasser som samler voksne og barn som er sentrale i å forstå og imøtekomme den ene elevens opplevelse av skolemiljøet for utvikling av eventuelle tiltak. Dette inkluderer samarbeidskvaliteter mellom voksne i og utenfor skolen. Det betyr vektlegging av dialog, respekt for hverandres synspunkter, fleksibilitet og åpenhet der samarbeidets fokus alltid er barnets beste.

9. må rette tiltak inn mot klassemiljø og de sosiale prosesser som foregår i elevgruppen. Det betyr at lærere og medelever i større grad må bli involvert i de tiltak som iverksettes og følges opp.
10. må være klare på at lukking av skolemiljø saker skjer etter en evaluering som ivaretar elevens opplevelse av skolemiljøet

Fra kartleggingen ser vi også at det er et stort behov for å bygge en lik saksbehandlingsrutine på tvers av embetene, og ikke minst at praktiseringen av denne rutinen må bli lik. Fylkesmannsembetene fremstår som å ha god dialog med både Utdanningsdirektoratet og med hverandre gjennom regionale fora eller fagnettverk. Dette vil kunne være naturlige arenaer for å redusere variasjonen som er funnet i kartleggingen og naturlige steder for diskusjoner om det er ønskelig å bringe saksbehandlingen nærmere anbefalinger fra nyere mobbeteori.

Videre i neste kapittel vil håndhevingsordningen diskuteres i lys av nyere mobbeteori, også kjent som det andre paradigmet. Kapitlet diskuterer også hvordan dette nye perspektivet på mobbing utfordrer dagens håndhevingsordning for skolemiljø saker.

7. Nyere mobbeteori

Nyere mobbeteori tar utgangspunkt i kjerneelementer av det som kan beskrives som det andre paradigmet. Vi vil her gjøre rede for det andre paradigmet og hvordan håndhevingsordningen vil kunne endres i lys av nyere mobbeteori.

7.1 Det andre paradigmet

Problemstilling 6: Hvordan kan lovverket tilpasset nyere mobbeteori?

Den svenske mobbeforskeren Dan Olweus (1997) regnes som en pioner innen mobbelitteraturen, og var en av de første som beskrev og operasjonaliserte fenomenet mobbing. I følge Olweus er: *"En person er mobbet eller plaget når han eller hun, gjentatte ganger og over en viss tid blir utsatt for negative handlinger fra en eller flere personer"* (Olweus, 1997, s. 17). Negative handlinger er ifølge Olweus knyttet til situasjoner når en påfører, eller prøver å påføre, en annen person skade eller ubehag.

I Norge har Læringsmiljøsenderet vært ett av de ledende forskningsmiljøene i debattene og forskningen knyttet til mobbing. Erling Roland og Grete Sørensen Vaaland definerer mobbing slik:

"Med mobbing eller plaging forstår vi psykisk og/eller fysisk vold mot et offer, utført av enkeltpersoner eller grupper. Mobbing forutsetter et ujevnt styrkeforhold mellom offer og plager, og at episodene gjentas over tid. Fysisk plaging, utestengning og erting er de vanligste former for mobbing" (Roland og Vaaland, 2003, s. 8).

Oppsummert kan en si at definisjonene fra det som ofte beskrives som *det første paradigmet*, understreker at mobbing handler om at (1) noen skader noen andre, enten psykologisk eller fysisk, (2) handlingen er intensjonell, (3) handlingen gjentas over tid, (4) det er makt ubalanse mellom aktører (Monks & Coyne 2011).

De sentrale teoretiske ideene *det andre paradigmet* bygger på en forståelse der barnets kompetanseutvikling forstås som en dynamisk utveksling mellom indre og ytre forutsetninger: Psykologiske og biologiske forutsetninger, sosiokulturelle handlingskontekster og materielle handlingskontekster (Nygren, 2008). Mobbing blir da tolket, forstått og analysert ut ifra en forståelse av at barn som blir mobbet og mobber andre, alltid først må sees i forhold til de relasjoner og den kontekst de befinner seg i. Det betyr i denne sammenhengen at skolens kultur, strukturer og relasjoner, samt holdninger og forventninger til barn fra foreldre og de ansatte i skole, er helt sentrale og avgjørende faktorer der mobbing skjer.

Både første og andre paradigmets perspektiver løfter frem individuelle, kontekstuelle, relasjonelle og kulturelle faktorer i forståelsen av, og i arbeidet mot mobbing, men *vektingen* er forskjellige og avgjørende i måten en forstår fenomenet mobbing.

Når vi skal forstå elevers opplevelse av et trygt og godt læringsmiljø, må det rettes søkelys på *hvor* dette arbeidet skal ha sitt hovedfokus. Det gjelder i det forebyggende arbeidet, så vel som i tiltaks- og oppfølgingsarbeidet. Da blir det i denne sammenheng nødvendig å se nærmere på de grunnleggende forskjellene mellom første og andre paradigmets forståelse av mobbing.

Bevegelsene fra første paradigmet til andre paradigmets forståelse av mobbing er:

- Fra fokus på at mobbing er knyttet til antall ganger og over tid til at mobbing er sosiale prosesser på avveie (Schott & Søndergaard, 2014). Disse sosiale prosessene er dynamiske, påvirkbare og avhengige av de voksnes holdninger, kunnskap og handlinger i samspill med de genetiske disposisjonene og livsbetingelsene barn og unge lever under. Når mobbing oppstår er dette er en del av det utfordrende livsmestringslandskapet der barn og unge er *totalt* avhengig av de voksnes tilrettelegging for øvelse, støtte og veiledning.
- Fra fokus på aggresjon, manipulasjon og ondskap til fokus på behovet for å høre til, være en del av et fellesskap og medvirkning (Hansen, 2014, 2018; Kofoed & Søndergaard, 2013). Dette betyr f.eks at aggresjon kan anses som en del av

mobbeprosessen mellom barn og unge, men ikke aggresjon forstått som aggressive, fastlåste personligheter. Aggresjon blir her forstått som sinne og fortvilelse, som *re-aksjoner* hos barn og unge i utfordrende situasjoner, og som en del av de sosiale prosessers utfordringer.

- Fra fokus på individuelle faktorer som utgangspunkt for å forstå årsaker til mobbing i kontekst, kultur og relasjon og fra fokus på rollefordeling som mobber, plager eller offer til sosiale prosessers utfordringer og gode «gyldige-vi»(Eriksen & Lyng, 2015; Lund, Helgeland & Kovac, 2017).

Nyere mobbeteori som bygger på andre paradigmers forståelse har tre kjerneelementer som må knyttes opp til skolemiljøer: 1. Behovet for å høre til, 2. Angsten for å bli ekskludert og 3. Fokuset på fellesskapets betydning for opplevelsen av et trygt og godt læringsmiljø (Schott & Søndergaard, 2014).

Disse tre elementene har en avgjørende betydning for hvordan hver enkelt sak håndteres. På den ene siden vil elevens subjektive opplevelse av å høre til, og angsten for å bli ekskludert, være helt sentralt for å forstå og sette inn tiltak knyttet til den enkelte elev. På den andre siden vil fokuset rettes mot de sosiale prosesser og fellesskapende didaktikk som vil involvere de fellesskap som eleven er en del av. Det betyr også at de andre elevene alltid vil være en del av det arbeidet som har sitt utgangspunkt i den enkeltes opplevelse av å ikke ha et trygt og godt læringsmiljø.

Elevens stemme i håndhevsordningen er utfordret fra mange hold. Og som denne undersøkelsens funn har vist, kan teknokratiske prosesser med dokumentasjon og frister føre til at en risikerer å miste elevens stemme underveis. Relasjoner mellom skole og hjem kan gå inn i konflikter som overdøver elevens opplevelse og mulige løsninger for eleven og skolemiljøet. Og uten at elevens opplevelse av et utrygt skolemiljø kommer frem, og er førende for de videre prosessene i arbeidet mot et trygt og godt skolemiljø, vil en ikke kunne ivareta elevens rett til et trygt og godt læringsmiljø.

I skolemiljøer må en derfor, med elevens opplevelse i front, vende blikket mot de sosiale prosesser som er på avveie, de prosesser som har ført til at den enkelte elev ikke

opplever et trygt og godt læringsmiljø. Da blir fokuset rette mot skolens kultur, strukturer og relasjoner, samarbeidskultur, holdninger og forventninger til barn fra foreldre og de ansatte i skolen. Denne forståelsen av mobbing står i motsetning til et syn på mobbing der antallet hendelser over tid, kategorisering av elever som aggressive, mobber, mobbeoffer eller lignende har fokus. Løsningen på hvordan en kan arbeide for et inkluderende læringsmiljø er etablering, opprettholdelse og vedlikehold av inkluderende fellesskap der den enkeltes opplevelse av tilhørighet er det sentrale. Forebygging av mobbing vil i den andre paradigmet understreke betydningen av at de voksne identifiserer de sosiale prosessene som skaper utenforskap, tar ledelsen og veileder og støtter barn og unge i de komplekse prosessene som er en del av det å forstå og håndtere både egne og andres behov, følelser og atferd.

Kompleksiteten i skolemiljø saker er tydelig. De andre elevene blir også involvert på ulike måter. En elevs opplevelse av et utrygt læringsmiljø kan for eksempel føre til at andre elever opplever seg urettmessig anklaget for noe de selv ikke mener de har gjort. Det kan føre til at de opplever at deres opplevelse av situasjoner kommer i skyggen av det som er meldt som sak. Derfor er det viktig at det legges til rette for rutiner i saksbehandlingen der det er rom for at de andre elevenes stemme også kommer frem. Da må det understrekes at her er det *ikke* snakk om å finne ut hvem som har rett, men de andre elevenes stemme kan være et avgjørende bidrag for å foreslå tiltak som kan være virksomme både for den enkelte elev som har meldt saken og for de andre elevene som er involvert. For å lykkes med dette blir de ansattes relasjonskompetanse avgjørende for hvordan dette håndteres. Når elevs opplevelse skal være en del av bakgrunnen for videre tiltaksarbeid, *må* det være voksne som elevene har tillit til som gjennomfører samtalene og bringer informasjonen videre til skolens ledelse. Tillitspersonen(e) bør også være den som følger opp med tanke på om tiltakene som iverksettes er virksomme eller ikke. I den prosessen må det være tett dialog med eleven som har meldt saken, men også med de elevene som er involvert. Dersom det ikke er noen av klassens lærere som er tillitspersonen(e) må informasjonsflyten til de involverte lærere være i sentrum for håndteringen av saken. Skolens ledelse har et overordnet koordineringsansvar og må ha disse punktene inne som en del av sine strukturer og rutiner.

Foreldre er også en del av den kompleksiteten som blir løftet frem i nyere mobbeteori som en del av det som påvirker de sosiale prosessene som er på avveie mellom elever. Foreldre er en ressurs i samarbeid der skolene får til et konstruktivt samarbeid. De kan gi informasjon til skolen som er avgjørende for å forstå og handle i forhold til den utrygghet som eleven kan oppleve på skolen i relasjonen til de andre. Det er alt fra det som eleven har med seg fra utfordringer i hjemmet som en del av de sårbarheter som blir forsterket i relasjoner til andre (eks: økonomi, psykisk helse, familiekonflikter med mer) til fritidsproblematikk som påvirker det som skjer på skolen.

Foreldre kan også, som denne kartleggingens data viser, oppleves som opprettholdende faktor for at saken ikke blir løst. Kommunikasjonsutfordringer, ulike oppfatninger av situasjoner, relasjoner og ansvar er noen av temaene som forstyrrer et godt samarbeid i disse sakene. Foreldre er en del av mobbetematikken. De er involvert og skal involveres. Det å ha et barn som ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen kan føre til at foreldre selv blir sårbare, og i dette landskapet blir det helt avgjørende at de profesjonelle tar et hovedansvar for samarbeidets kvalitet. Forsvar og bagatellisering er disse samarbeidsprosessenes største fiende, og tilrettelegging for dialog er eneste vei inn til et godt samarbeid. Ledelse av disse dialogene der de profesjonelle retter fokus mot barnets beste, og har en raushet for sårbarhetsuttrykk, er i sentrum for samarbeidet, og er viktige momenter for felles løsninger for at eleven skal få et trygt og godt læringsmiljø.

I den kompleksitet som er en del av det andre paradigmet forståelse av mobbing trer ledelse på alle nivåer frem som avgjørende for at skolemiljø saker skal løses. Skoleledelsens ansvar og oppfølging av at rutiner følges. Der ansatte går i forsvar, eller bagatelliserer, er det alltid leders ansvar å ta tak i dette og legger til rette for en tilbakemeldingskultur som er åpen og reflektert over egen praksis. Med en tydelig ledelse i front vil også klasseledelse være et fokusert område i skolens arbeid for inkluderende praksiser, som igjen er forebyggende for mobbing og en sentral del for de tiltak som alltid må være en del av trygge og gode læringsmiljøer (Ogden, 2012).

Der samarbeid med barn, unge og foreldre går i lås har skolens ledelse et overordnet ansvar for å legge til rette for dialoger. Sammenhengen mellom tydelig ledelse,

skolekultur og trygge læringsmiljø er godt forskningsdokumentert (Olweus, 2005; Søndergaard, 2012; Vaillancourt, Hymel, & McDougall, 2003).

Det andre paradigmet utfordrer dagens håndhevingsordning for skolemiljøer ut ifra de tre kjerneelementene i nyere mobbeteori. De neste kapitlene diskuterer mulige anbefalinger og konsekvenser nyere mobbeteori vil kunne medføre for noen av de viktigste delene av håndhevingsordningen: Aktivitetsplikten delplikter og tiltak, fellesskapende didaktikk og pedagogiske grep for skolemiljøet, partsbegrepet og fylkesmannens saksbehandling og involvering av andre enn de som er parter etter forvaltningsloven.

7.2 Nyere mobbeteori – aktivitetsplikten og tiltak

Håndhevingsordningens mest sentrale element er aktivitetsplikten med sine fem delplikter. Vi vil her gjennomgå disse delpliktene med spesiell omtanke for tiltak sett i lys av nyere mobbeteori.

1. Plikt til å følge med

Utgangspunktet for at en skole skal følge med handler om tiltak på flere nivåer. Det handler om strukturer som ivaretar at de ansatte følger med og er oppmerksomme på elevene i på de ulike arenaene som er tilknyttet skolen, inkludert korridor, toaletter, skolevei med mer der det nødvendigvis ikke er voksne tilstede. Det handler også om å følge ekstra godt med enkelte elever/grupper som kan være ekstra sårbare for å oppleve skolemiljøet utrygt.

Med nyere mobbeteori som overordnet forståelse for mobbing blir plikten til å følge med i enda større grad enn tidligere rettet mot gruppedynamikkene og samspillet mellom elevene på de ulike arenaene på skolen. Det betyr blant annet at den enkeltes sårbarhet også må forstås og handles i forhold til de sosiale dynamikker som oppstår i episodene som kan oppleves utrygge for eleven.

2. Plikten til å gripe inn

Å gripe inn er knyttet til krenkende hendelser som skjer akkurat der og da. Da handler det om å gripe inn for å stoppe det som skjer. Den og de som stoppes vil, ut ifra nyere mobbeforståelse, ikke kategoriseres automatisk inn i etablerte roller som mobber, offer eller tilskuer. Posisjoner skifter, og ut ifra en hendelse kan en ikke, og skal en ikke definere barn og unge inn gitte kategorier. Det betyr at den subjektive opplevelse fra de som er involvert må komme frem uten at de voksne forhåndsdefinerer «skyldspørsmålet». Det handler *ikke* om at noe ikke er rett og galt. Det handler om å ha kunnskap om at posisjoner skifter og behovet for å høre til kan føre til at følelser tar overhånd på en slik måte at atferd ikke kan tolereres. Dette gjør at spørsmål og oppfølging vil kunne ta en annen retning, enn der en forhåndsdefinerer barn inn i roller som for eksempel offer og mobber.

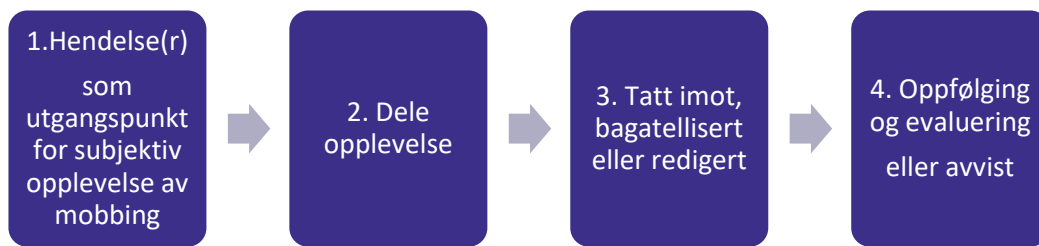
3. Plikt til å varsle

Rektor skal varsles når elever ikke har det trygt og godt på skolen, og terskelen skal være lav. Varselet kan komme fra foreldre, eleven selv som ikke har det trygt og godt, andre elever eller ansatte ved skolen. I denne delen av aktivitetsplikten er det helt avgjørende at rektor tar det som formidles på alvor. Del fire av aktivitetsplikten er helt avhengig av rektors håndtering av varselet.

4. Plikten til å undersøke saken

Det skal handles umiddelbart og undersøkes hvor det foreligger mistanke eller kunnskap om at en eller flere elever ikke har det trygt og godt. I denne undersøkelsesfasen må elevens subjektive opplevelse være styrende for de videre undersøkelsene.

Og under denne delplikten må det fokuseres på de opplevelser som formidle fra hendelsen(e), både av de som har sett og de som har deltatt. Her er det utslagsgivende for gode eller negative prosesser mot aktivitetsplikten del 5: Om elevens opplevelse blir tatt imot eller ikke.



Undersøkelsesplikten må ta sitt utgangspunkt i den eleven som ikke har det trygt og godt, og de opplevelser som formidles fra hun eller ham. Derfra blir samtale med foresatte og systematisk observasjon av samspill mellom elever i ulike kontekster på skolen helt sentralt i undersøkelsesfasen. Det vil i tillegg, med bakgrunn i nyere mobbeteorier, bli viktig å trekke inn klasseledelse og skolekultur som en mulig del av de opprettholdende faktorer for at elever ikke har det trygt og godt på skolen. Det betyr at det i delplikt 4 også bør legges inn at det ikke kun er elever og samspillet mellom dem det skal rettes søkelys mot, men også mot klasseledelse og skolekulturtematikk som for eksempel samarbeids- og kommunikasjonskultur. På bakgrunn av dette må den informasjonen som er kommet frem være utgangspunkt for de tiltakene som iverksettes.

5. Plikt til å iverksette tiltak og evaluere

Kartleggingen viser at det er behov for å gjøre mer med innholdet, formen og nivået på tiltakene i vedtakene, og at saksbehandlingstiden er en sentral faktor i hvordan tiltakene fungerer og oppleves på skolen. Med utgangspunkt i nyere mobbeteori må det derfor legges til rette for tiltak og evaluering som adresserer:

1. de voksnes rolle og holdninger i stedet for tiltak mot barns aggresjonsprofiler og personlighetsegenskaper
2. samarbeidskvaliteter mellom voksne i og utenfor skolen. Det betyr vektlegging av dialog, respekt for hverandres synspunkter, fleksibilitet og åpenhet der samarbeidets fokus alltid er barnets beste.
3. ledelse og strukturer i skolens virksomhet

4. klassemiljøarbeid med fokus på de sosiale prosessene som oppstår i leken og aktivitetene i friminuttene, gruppearbeidet, i læring og i prosessene når vennskap etableres og opprettholdes - en fellesskapende didaktikk.
5. forståelse for sosiale posisjoner som er i bevegelse i motsetning til fastlåste kategoriseringer av for eksempel rollen som «mobber/plager» og «offer» (se kapittel 7.4 om fellesskapende didaktikk).
6. støtte og veiledning til den/de som er involvert i mobbingen. (Den/de som er utsatt, og den/de som har utført mobbingen.)
7. at fellesskapende didaktikk er utgangspunkt for et trygt og godt klassemiljø

7.3 Nyere mobbeteori – fellesskapende didaktikk

I det en setter *fellesskapende* sammen med didaktikk-begrepet rettes fokus mot hvordan undervisningens mål, metoder og innhold proaktivt kan samle elevene om et faglig innhold som det *felles tredje* (Hansen, 2014). Det kan være den ene eleven som ofte ikke blir aktiv deltaker i gruppearbeidet, det kan være de to bestevenninnene som aller helst vil arbeide sammen, eller de tre som jobber godt sammen og ikke ønsker «forstyrrelser» fra andre, som gjennom *måten* undervisningen blir ledet på kan møtes i læringsfellesskapet. Og her er det læreren som er den avgjørende, det er han/hun som leder prosessene.

Som vi ser av figur 4.2, er det få av tiltakene som rettes direkte inn mot klasseledelse og lærers relasjonskompetanse. Med fokus på klassens sosiale dynamikker som bakgrunn for å forstå at mobbing oppstår, er det avgjørende at også tiltak settes inn her. Det kan synes som om fylkesembetene vegrer seg for å anbefale tiltak knyttet direkte til lærere, og det kan være mange årsaker til dette. I intervjuene er embetene tydelige på at lærere ikke er part i skolemiljøsakene, og at saksbehandlerne ikke ønsker å gjøre dem til part hvis ikke det er nødvendig. Likevel er det eksempler på vedtak med tiltak der det gjøres flere endringer i pedagogiske tilnærminger, støtte i klasserommet i form av skoleassistent eller andre pedagoger, eller reallokering av lærere mellom klasser. Alle disse tiltakene er innenfor en rektors styringsrett og berører ikke en lærers rettigheter. Vegringen for tiltak

rettet direkte mot læreren kan komme av usikkerhet om tiltaket vil påvirke en lærers rettigheter, som så vil medføre at læreren blir gjort til part med alle de rettigheter og plikter som følger av forvaltningsloven.

Fokusgruppeintervjuene med skolelederne viste at rektorene så det som sin plikt å ivareta de ansattes stemme og rettssikkerhet i skolemiljø saker, men at mange ikke var fornøyd med tilgangen til dialog og felles utvikling av løsninger på sakene. Mange rektorer mener at fokus på skriftlig tilbakemelding ikke er nok. Rektorene var tydelige på at dersom en lærer må endre arbeidsmetoder, tilnærminger, holdninger eller endre arbeidsoppgaver (bytte klasse) så er dette en sak mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, ikke en del av skolemiljø saken med fylkesmannen. Det er tydelig et behov for mer direkte dialog i utviklingen av tiltak, og samtidig bedre veiledning i saksbehandlingsrutiner for hvilke tiltak som berører rettigheter til tredjeparter. Saksbehandlingen sett i lys av nyere mobbeteori vil måtte omfatte involvering av voksne og barn som er sentrale for å møte opplevelsen av utrygghet. Dette vil kunne møte rektorer, læreres og andre interessenters behov for dialog om gode tiltak uten at partene i saken må endres.

I dagens saksbehandling av skolemiljø saker er ikke den/de som krenker part i saken, om ikke tiltak vil berøre deres rettigheter. Etter dagens praksis må hver av dem sende inn en egen sak for å kunne ha direkte medvirkning i saksbehandlingen, men vel å merke som en helt separat sak fra den som ble meldt av eleven som opplevde krenkelsen. Tilsvarende kommer tydelig frem av intervjuer med embetene. Saksbehandlerne viser til at der det for eksempel er saker med opplevelse av destruktive eller utrygge klassemiljø, må hver enkelt elev med foreldre melde inn separate saker vedrørende det samme klassemiljøet. Fra dokumentanalysen ser vi at denne typen saker forekommer ofte. Det understrekes av embetene at hverken FAU, elevråd, grupper av elever eller foreldregrupper har mulighet til å sammen melde en sak, kun elev eller foreldre (se kapittel 5.3.1). Og det bør stilles spørsmål ved om lovverket skal endres/utvides slik at det er mulig for denne type «grupper» å melde inn en skolemiljø sak.

Sett i lys av nyere mobbeteori vil praksisen med å unnlate eller ha indirekte involvering av voksne som har en mulighet til å bedre skolemiljøet være kontraproduktivt. Likeledes vil

dagens praksis med å ikke tillate en samlet behandling av flere elevers eller foreldres opplevelse i samme sak være kontraproduktiv. Klassemiljøet må sees på som en helhet og voksnes bidrag til å bedre miljøet må inkluderes i en saksbehandling som følger nyere mobbeteori.

Departementets veileder for saksbehandlingen av skolemiljø saker beveger seg på alle nivåer i forhold til vedtak (individ, klasse og skole). Likevel ser vi av dokumentanalysen at tiltakene ofte er på individnivå, selv om embetene forteller om større fokus på helheten i miljøet.

Klassemiljøarbeid har alltid hatt en sentral plass i alt arbeid mot mobbing (Olweus 1997, Roland & Wåland, 2003). Men som understreket tidligere, vektlegger nyere mobbeteorier de sosiale dynamikkene i klasserommet langt mer for å forstå mobbing og for å sette inn tiltak enn det tradisjonelle mobbeteorier gjør (Søndergaard, 2012). På mange måter kan vi si at de sosiale dynamikkene i klasserommet kommer på førsteplass i alt arbeid mot mobbing i skolen i nyere mobbeteori. Det handler om hvordan barn og unge blir til i møte med hverandre i læringsfellesskapet, der de øver seg på å samarbeide, være uenige, sinte, nysgjerrige, fortvilet, glade og forskjellige sammen med veiledning og støtte underveis fra en tydelig og varm klasseleder. Det er her fellesskapene oppstår, og det er her mobbingen kan ha gode eller dårlige vekstvilkår.

Kartleggingen av skolemiljø sakene i fylkesmannsembetene viser at mange av sakene handler om selve klassemiljøet, ikke om hendelser mellom individer, men heller om destruktive miljø der den sosiale omgangen kan være mer «rå» eller skarp i tone og form. Dette er miljø der det aksepteres adferd og hendelser som ellers ikke ville bli akseptert. Slike miljø skaper grobunn for mobbing og andre krenkelser.

Elevenes relasjonserfaringer har startet hjemme og i barnehagen, og i det barnet trer inn i klasserommet som seksåring starter skolelivet som skal bli en av de viktigste kontekstene i ett barns liv. De har med seg sitt temperament, sin sårbarhet og tidligere erfaringer på å bli møtt, avvist og elsket inn i klasserommet, inn i relasjonene til de andre barna og til lærerne. Det samme har lærerne. De har med seg sin kunnskap, posisjon,

relasjonskompetanse, temperament, personlighet, erfaringer og lederstil. Alt dette møtes i klasserommet der læring og fellesskap utvikles. Det hjelper lite med tiltak ensrette mot eleven eller elevgrupper der en har lærere som ikke tar ledelsen og bygger relasjoner til elevene og mellom elevene gjennom systematisk og målrettet arbeid.

Sett i lys av en nyere forståelse av mobbing må lærere involveres (se kapittel 5.3.1 og 5.3.6). Indirekte involvering gjennom skolens skriftlige dokumentasjon skaper ikke et fellesskap for å løse utryggheten til eleven. Saksbehandlingen i skolemiljøsaker bør omfatte møteplasser for dialog om løsninger som kan ligge til grunn for fylkesmannens tiltak. Her bør det være mulighet for at partene deltar, men også andre voksne og barn som er sentrale i løsningen av utryggheten, uten at partene må endres av den grunn.

Gjennom å løse oppgaver sammen, få ansvar, fordele ansvar, utforske og meningsforhandle om informasjon, opplevelser og handlinger kan gode fellesskapsopplevelser oppstå. Aktiv deltakelse mot et felles mål med mulighet for mestring alene og sammen kan skape samhørighet, og gi en opplevelse av å være en betydningsfull person i og for fellesskapet. De du løser oppgaver sammen med, reflekterer sammen med, og strever litt sammen med i både enighet og uenighet, for deretter å komme ut av det sammen med i mestring, er det mindre sjans for at du utsetter for krenkelser som mobbing (Plauborg, 2011).

Uforutsigbarhet er en del av mange undervisningssituasjoner. Uenigheter som oppstår på fritiden og i friminutt kan bli med inn i klasserommet, og de sosiale prosesser kan komme på avveie. Det er en del av den kompleksitet som oppstår der mennesker er sammen. Det er også elever som er mer sårbare enn andre, som strever med å regulere både følelser og atferd i møte med ulike relasjoner og situasjoner. Som en rektor uttrykte det:

«Tror det er viktig å trygge lærerne, slik at lærerne også er trygge på hvordan de skal gå frem. Vi blir skremt av å høre at en tredjeklassing slår læreren. Dette er krevende for lærere i barneskolen å håndtere.»

Som det kommer frem i intervjuene er for eksempel både psykisk sårbarhet og barnevernsproblematikk en del av skolemiljøsakene som skaper ekstra utfordringer for den enkelte skole. Og det stilles spørsmål ved hvordan en kan forvente at en lærer skal kunne håndtere denne kompleksiteten. «Å legge sten til byrden» ved å pålegge lærere mer kan være ett argument for å ikke rette tiltak direkte mot klasserommet og læreren.

«Vi fikk noen pålegg på individnivå, og på systemnivå. Opplevde dette nyttig, men krevende.» - rektor

Det er elever som strever og som trenger ekstra hjelp, og det er kommuner som har velfungerende systemer for samarbeid og tiltak knyttet til særskilt sårbarhet. Fokusgruppeintervjuene viser et stort forebyggende arbeid og gode samarbeidsrelasjoner mellom kommunale tjenester som bygges utenfor konkrete skolemiljø saker og som kan benyttes inn i vanskelige saker som skulle oppstå. Konkrete samarbeid kan være PPTs systemrettede arbeid og bistand på enkelte skoler. Andre samarbeid vises gjennom ressursgrupper og basisgrupper ved skoler der alle tjenester rundt en elev samles for gjensidig oppdatering og utvikling av tiltak for barnet. I noen embeter er saksbehandlerne til fylkesmannen svært aktive i opplæring og veiledning i arbeidet med skolemiljøet før saker meldes. Her får embetene god oversikt over skolens og kommunens arbeid inkludert muligheter for involvering av andre tjenester skulle en skolemiljø sak bli meldt.

Forskning viser at det kan både være de elevene som strever med å finne sin plass blant de andre og som dermed utsetter andre for mobbing i kampen for å få en plass, og det kan være den jenta som trekker seg helt tilbake og blir taus (Lund, 2012).

Ambisjonene der *felleskapende didaktikk* styrer undervisningen, er aktiv deltakelse i undervisningen for alle. Da må undervisningen tilrettelegges og tilpasses elevene, med et ekstra skråblikk på de som strever med å finne sin plass i fellesskapet. Når fellesskapende didaktikk blir argumentert inn i arbeidet mot mobbing er det også fordi forskningen viser at i de klasser der det er fellesskapende aktiviteter som preger læreprosessene, er det økt trivsel og mindre mobbing (Eriksen & Lyng, 2018).

Inn i dette landskapet blir det ikke spørsmål *om* vi skal veilede og støtte den eleven som utsetter andre for mobbing, men *hvordan* det kan gjøres på best mulig måte. Konsekvensen av å rette fokuset mot hvordan undervisningen og relasjonene ledes er at skolemiljøsakene alltid må stille spørsmål inn mot klassemiljø, klasseledelse, relasjonsledelse og fellesskapende didaktiske muligheter og løsninger. Læreren er ikke alene om dette arbeidet i klasserommet. Han/hun står i en sammenheng, har selv en leder, og er selv en del av et fellesskap der det må utvikles gode samarbeids- og støtterutiner. Økonomi, prioriteringer og delingskulturer på personalrommet er en del av det som påvirker hvert enkelt klasserom og hver enkelt elev. Skolen rommer både arbeidsmiljø for de voksne og for barn/unge, der ledelse av voksne og ledelse av klassen er en viktig faktor for hvilket miljø det er i skolen, og i klassen. Undersøkelser som skal omfavne skolemiljø og klassemiljø bør også omfavne arbeidsmiljø og ledelse ved skole og i klassen. Saksbehandlingsrutiner for skolemiljø saker bør derfor omfatte undersøkelser av om endringer i utøvelse av ledelse, enten i lærerværelse eller i klasserommet, kan forhindre destruktive miljø eller grobunn for aksept for krenkelser og mobbing.

7.4 Nyere mobbeteori – parter

Problemstilling 7: Hva gjør nyere mobbeteorier med partsproblematikken? Er andre elever parter i sakene?

I klagesaker etter forvaltningsloven blir kommunen ikke regnet som part i saken og har som hovedregel ikke klagerett. Når Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen og gir pålegg etter kommuneloven § 60d, vil kommunen derimot bli regnet som part og ha klagerett. Skolemiljø saker etter opplæringsloven paragraf 9A ligner mest vanlige klagesaker etter forvaltningsloven, og ikke tilsynssaker. For eksempel kan Fylkesmannen åpne egne tilsyn mot skolen/kommunen på grunnlag av konkrete skolemiljø saker etter kapittel 9A (Prop. 57 L 2016-17). Et eksempel på dette kom frem av fokusgruppeintervjuene der en rektor forteller om tilsyn som de opplevde hadde sin bakgrunn i skolemiljø saker ved skolen. For rektoren opplevdes både saksbehandlingen i

skolemiljø saker og tilsyn som grunnleggende like i prosess og konsekvenser. Dette viser at opplevelsen kan være lik for skolen på de to forskjellige lovanvendelsene *skolemiljø saker* og *tilsyn*, selv om skolen (kommunen) i skolemiljø saker *ikke har* klagerett, mens de i tilsyn *har* klagerett. Samtidig understreker rektoren at begge prosesser var velkomne i med hensyn til mulighet for forbedringer og arbeidet med sakene skapte faglige diskusjoner ut over selve påleggene/tiltakene.

Kommunen, skoleeier og skole har ikke klagerett på vedtak fra fylkesmannen i håndhevingsordningen. Flere fylkesmannsembeter legger til grunn at kun foreldre og elever er part i saken, da kommunen ikke har klagerett. Saksbehandlerne var tydelige på at manglende klagerett gjør at kommunen og skolen ikke er part. Forvaltningslovens kapitler om generell saksbehandling, og enkeltvedtak spesielt, inneholder adskillig flere rettigheter og plikter enn kun klage tilgang. Dette var kun tema for refleksjon i et av embetene i forhold til forhåndsvarsling med mer.

Både rektorer og embetene er tydelige på at ansatte og andre personer/elever ikke er part, men flere mener at dette må vurderes gitt deres rettigheter. Rektorer er tydelige på at lærer som ansatt er ikke part i saken. Det vil være en personalsak, der rektor skal ivareta læreren/ansatte. Læreren blir kun part hvis enkeltvedtaket omfatter lærerens rettigheter. Alle tiltak som skaper endringer innenfor stillingshjemmelen, stillingsbeskrivelse eller arbeidsgivers styringsrett medfører nødvendigvis ikke at læreren blir part i saken. Kommunen, og skolen, er da part i saken, ikke læreren.

Fylkesmannen er også tydelig på at kun elever og foreldre har klageadgang. Lærer kan ikke klage på fylkesmannens vedtak, men det er en diskusjon nå knyttet til saker der en lærer har en tydelig rolle, men ikke får gitt sitt syn på saken. Sivilombudsmannens uttalelser om parter i skolemiljø saker (sak nr 2018/496) omhandler behovet for innsyn og rett til å bli hørt (partsrettigheter) selv når en ikke er part. Saken illustrerer den innledende distinksjonen mellom tilsyn og skolemiljø saker, men sett fra en lærers ståsted.

Sivilombudsmannen vektlegger at vurderingen av om en lærer må bli gjort til part vil være hvorvidt et vedtak vil kunne medføre vesentlige skadevirkninger eller annen stor ulempe

for læreren. Selv om et vedtak ikke gir skade eller ulempe, eller påvirker en lærers rettigheter, så kan en lærer ha krav til innsyn i saken og rett til å bli hørt basert på forsvarlig saksbehandling og å opptre i samsvar med god forvaltningsskikk. En lærer kan altså få tilgang til noen partsrettigheter uten å være definert som part. Det er vurderingen av en persons *reelle tilknytning* til en sak, i hvilken grad personen er *berørt*, som avgjør om personen bør bli vurdert gjort til part, eller få tilgang til partsrettigheter uten å være part.

Fylkesmennene melder at Utdanningsdirektoratet har gitt beskjed til embetene om at lærere ikke er part og at verken skole, skoleeier eller lærer kan klage. Det er viktig å ivareta lærerens rettsikkerhet selv om de ikke er part gjennom at deres syn på saken kan komme frem. I praksis til nå har dette blitt ivaretatt gjennom skoleeiers samtaler med den ansatte og dokumentasjon av dette. Kvaliteten på skoleeiers håndtering vil da være førende for om rettsikkerheten til den ansatte blir ivaretatt. Hvorvidt noen er part eller ikke har flere embeter ikke rutiner på, så det gjøres en egen vurdering fra sak til sak.

Ett embete brakte også opp nasjonal og internasjonal personvernlovgivningen (GDPR) med hensyn til at personer som blir omtalt i saksbehandlingen har personvernrettigheter, og at disse kan medføre at personer som ikke er parter allikevel må informeres om omtalen. Denne problemstillingen er ikke utforsket videre, men kan være et viktig moment i forhold til hvordan andre lover gir rettigheter selv om individer ikke er parter.

Vi ser at nyere mobbeteori vil utfordre dagens saksbehandlingsrutiner når det gjelder mer involvering av voksne og elever med reell tilknytning til saken for å løse saken. Mulige konsekvenser av det andre paradigmet for fylkesmannens saksbehandling oppsummeres i neste kapittel 7.6. En endring av saksbehandlingsrutiner som involverer flere individer i utredningen og utforming av tiltak utfordrer dagens smale forståelse av parter etter forvaltningslovens forstand.

I lys av nyere mobbeteori vil et smalt partsbegrep virke som en hindring for involvering for å skape et inkluderende fellesskap. Likevel er det å åpne for innsyn og involvering/medvirkning partsrettigheter som kan vurderes i tråd med Sivilombudsmannens uttalelser om partsrettigheter uten å være part etter

forvaltningsloven. Vi ser her en åpning for å kunne skape mer involvering og samarbeid i saksbehandlingen innenfor dagens lover og regelverk, gitt at fylkesmannens saksbehandlingsrutiner og utøvelsen av rutinen endres i tråd med nyere mobbeteori.

8. Konklusjoner og anbefalinger

Kartleggingen av samhandlingen i dagens håndhevingsordning for skolemiljøsaker og analysen av håndhevingsordningen opp mot nyere mobbeteori i det andre paradigmet viser en samhandling som har store variasjoner med behov for mer kommunikasjon og involvering på tvers av landets ti fylkesmannsembeter. Variasjonen finnes igjen i flere deler av håndhevingsordningen, men knytter seg spesielt til embetenes saksbehandlingsrutiner og praktiseringen av disse rutinene. Dette skjer på tross av samlende initiativ som Utdanningsdirektoratets veileder og koordinering og samkjøring på tvers av embeter i samme region.

Variasjonen påvirker saksbehandlingstid, ivaretaking av elevens stemme gjennom hele saksbehandlingen, involvering av skoleeier og skole, innhold i vedtak, tiltak og evaluering før skolemiljøsaker lukkes. Det kommer klart frem av kartleggingen at embetene kan lære mye av hverandre i alt fra konkret bruk og innhold i maler, praktisk gjennomføring av kontakt med elev og foreldre, dialog og møtepunkter med både skoleeier og skole og evaluering av saker med eleven i sentrum før lukking av saker. Her er det et klart behov for en kombinasjon av sentral samkjøring av rutiner og regionalt arbeid med gjennomføring av rutiner i praksis. En gjennomgang av frister i saksbehandlingen for både kommuner og fylkesmannsembetene fremstår som nødvendig for å forbedre samhandling og unngå en svært negativ og lang saksbehandlingstid. En gjennomgang av rutiner og frister vil kunne imøtekomme noen av de avdekte behovene for mer involvering som rektorene melder og som skoleeier opplever som ansvarlig for skolemiljøet.

En håndhevingsordning i lys av nyere mobbeteori fra det andre paradigmet blir utfordret på mange fronter. Det andre paradigmet tre kjerneelementer må knyttes opp mot delpliktene i aktivitetsplikten: 1. Behovet for å høre til, 2. Angsten for å bli ekskludert og 3. Fokuset på fellesskapets betydning for opplevelsen av et trygt og godt læringsmiljø. Dette vil spesielt ha innvirkning på utredning og utforming av tiltak, og i rapporten gir vi syv konkrete anbefalinger for å sikre tiltak mer i tråd med nyere mobbeteorier (se kapittel 7.2). Samtidig vil saksbehandlingen i håndhevingsordningen utfordres av nyere mobbeteori, der vi identifiserer fem klare krav som bør innfris for å rette

saksbehandlingen etter det andre paradigmet (se kapittel 6.2). Partsbegrepet i håndhevingsordningen utfordres også, men det sentrale er åpningen for mer involvering av både barn og voksne i saksbehandlingsprosessen for å skape et inkluderende fellesskap. Her er uttalelsen fra Sivilombudsmannen om at det bør gis mulighet for partsrettigheter uten å være part etter forvaltningsloven en mulig åpning for slik involvering.

Denne kartleggingen og analysen gir ingen direkte anbefalinger til endring av lover, men beskriver dagens håndhevingsordning med dens variasjon og muligheter for en revidert håndhevingsordning i lys av nyere mobbeteori. Det er klart at mange av anbefalingene i denne rapporten vil kunne gjennomføres uten endringer i lovteksten, men desto tydeligere fremkommer det et behov for å revidere og samkjøre saksbehandlingsrutiner for fylkesmannsembetene og måten rutiner praktiseres.

Referanser

- Eriksen, I. M., & Lyng, S. T. (2015). Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø: Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker. *Velferdsforskningsinstituttet NOVA. NOVA rapport, 14*, 15.
- Eriksen, I. M. & Lyng, S. T. (2018). Elevens psykososiale miljø: Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker i skolemiljøarbeidet. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hansen, H. R. (2018). *Mobning*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hansen, H. R. (2014). Fællesskabende didaktikker. *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift*, 31, 63-72.
- Kofoed, J. & Søndergaard, D. M. (2013). *Mobning gentænkt*.
- Lund, I. (2012). *Det stille atferdsproblemet. Innagerende atferd i barnehage og skole*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Lund, I., Helgeland, A., Kovac V.B., Nome, D., Cameron, D.L., Godtfredsen, M. (2015). *Hele barnet, hele løpet: Mobbing i barnehagen*. Universitetet i Agder, Kristiansand
- Lund, I., Helgeland, A., & Kovac, V. B. (2017). På vei mot en ny forståelse av mobbing i et folkehelseperspektiv. *Acta Didactica Norge - tidsskrift for fagdidaktisk forsknings- og utviklingsarbeid i Norge*, 11(3), 19
- Monks, C. P., & Coyne, I. (2011). *Bullying in different contexts*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Nygren, P. (2008). En teori om barn og unges handlingskompetanse. In P. Nygren & H. Thuen (Eds.), *Barn og unges kompetanseutvikling* (pp. 38-46). Oslo: Universitetsforlaget.
- Olweus, D. (1997). *Mobbing i skolen. Hva vi vet og hva vi kan gjøre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olweus, D. (2005). *Bullying at school what we know and what we can do*. Oxford: Blackwell.
- Plauborg, H. (2011). Klasseledelse og fællesskabende didaktikker: Om meningsfulde læringsmuligheter og værdig deltagelse i undervisningen. *Kvan*, 90(31), 67-78.
- Roland, E., & Vaaland, G. (2003). Zero, SAFs program mot mobbing. *Stavanger: Senter for atferdsforskning, Høgskolen i Stavanger*.
- Schott, R. M. & Søndergaard, D. M. (2014). *School bullying: New theories in context*: Cambridge University Press.
- Søndergaard, D. M. (2012). Bullying and social exclusion anxiety in schools. *British Journal of Sociology of Education*, 33(3), 355-372.
- Utdanningsdirektoratet, (2019) Nullmobbing.no: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/tiltak-skolemiljo/skolemiljotiltak-undersoke/#om-undersoke>
- Vaillancourt, T., Hymel, S., & McDougall, P. (2003). Bullying is power: Implications for school-based intervention strategies. *Journal of Applied School Psychology*, 19(2), 157-176.

Vedlegg A – Eksempler på vedtak

Eksempler på tiltak fra fylkesmann i hvert av fylkesmannsembetene fra scannede originaldokumenter

Oslo og Viken

Tiltak foreslått:

- Systematisk observasjon
- Vurdere bruk av støttegruppe
- Tett oppfølging fra en voksen over tid
- Bidra til å skape tilhørighet og fellesskap i klassen gjennom sosiale aktiviteter
- Fokuserer på tydelig klasseledelse og trygghet gjennom organisering av underviningen

Vestfold og Telemark

Skolen iverksetter følgende tiltak

- Skolen må sikre at varslingsrutiner, hvordan hvarsling skal skje og hvordan varsling skal dokumenteres, er kjent for alle som arbeider på skolen
- Skolen må foreta en bredere undersøkelse for å få klarhet i faktiske forhold og årsakene til at xxx ikke har et trygt og godt skolemiljø
- Skolen må lage aktivitetsplanen på nytt med utgangspunkt i det undersøkelsene avdekker og avklare tiltakene med XX og foreldrene. Det skal legges vekt på å høre xx og skolens vurdering av hva som er det beste for xxxx
- Skolen må følge opp og evaluere tiltakene i aktivitetsplanen.
- Skolen skal oversende fylkesmannen dokumentasjon som viser skolens arbeid i forhold til disse punktene

Agder

Med hjemmel i oppl.l. § 9A-6 pålegger fylkesmannen derfor xxx skole å iverksette følgende tiltak:

1. Å sørge for at skolens aktivitetsplan-mal inneholder de fem minimumskravene beskrevet i § 9 A-4
 - hvilket problem som skal løses
 - hva skolen har planlagt
 - når tiltakene skal gjennomføres
 - hvem som er ansvarlig
 - når tiltakene skal evalueres

2. Å utarbeide en ny aktivitetsplan for
3. Å legge til rette for at xxx hver morgen blir møtt av en voksen på skolen, som ønsker han velkommen.
4. Å innhente ekstern kompetanse for å kartlegge og observere klassemiljøet i klassen til xxx og gi skolen veiledning i forhold til positiv atferdsstøtte og arbeidsmåter som fremmer et «gyldig vi» i elevgruppa.

Nordland

Som et resultat av et skole-hjem samarbeid, og fylkesmannens samarbeid med heimen og skolen, har fylkesmannen bestemt at xx kommune ved xx skole iverksetter følgende tiltak for å sikre et trygt og godt skolemiljø:

1. All krenking/utøving av vold må stoppe. Umiddelbart.

Alle barn har rett til et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal ha nulltoleranse for krenkelser. Skolen skal derfor stoppe alle krenkelser umiddelbart. Skolen må reflektere over og drøfte hva skolen legger i begrepet nulltoleranse og hva det innebærer for de ansatte i det daglige. XXX har opplevd vold fra medelev over lengre periode nå. Vi er også kjent med at xxx har vært redd for å få på skolen den siste tiden. Vi ser på saken som svært alvorlig, og det er viktig at skolen følger opp vårt vedtak. Alle voksne på skolen har ansvar for dette.

2. Alle voksne på skolen må følge godt med og gripe inn.

Tiltaket settes i gang umiddelbart. Fylkesmannen forstår at xxx føler seg utrygg pga medelev som [beskrivelse av adferd til medelev]. Medeleven kan godt leke med xxx.... En voksen må være tett på under hele skoletiden og særlig i overgangsfaser (fra time til friminutt, i garderobe osv.) slik at denne eleven ikke får mulighet til å utøve vold mot andre. Alle voksne på skolen har ansvar for å følge godt med og gripe inn.

3. Kontaktlærer skal avholde klassesamtaler og elevsamtaler.

Tiltak som settes i gang umiddelbart. Klassemøter minst en gang per uke og nå i starten daglige elevsamtaler. Samtaler som trygger, som viser at barnet høres, og samtaler som gir refleksjoner om inkludering og fellesskap. Diskusjoner om forventninger til hverandres oppførsel og hvordan vi opptrer sammen med andre. Fortelle hverandre om hva som gjør meg utrygg. Forsterke det som er positivt. Vise omsorg for hverandre. Struktur, varme og trygghet er viktige byggesteiner for et godt skolemiljø – for alle. Rektor og kontaktlærer har et særlig ansvar her.

4. Skolen skal skrive logg

Tiltakene settes i gang umiddelbart. Skolen må skrive logg hvis og når xxx blir slått av medelev. Loggen bør ha to kolonner som viser; hva skjedde, hvor skjedde det, når

skjedde det (klokkeslett), ja/nei om der var voksne til stede som observerte hendelsen, hva ble observert. Dette er også positivt fordi en slik logg kan bidra til at man lettere kan se mønstre og bidra til at man kan være i forkant av hendelser, fordi man da kan lære seg hva som trigger og eventuelt utløser atferden. Alle voksne skal være kjent med loggen og kunne skrive i den. Den voksne som observerer slike hendelser må varsle ledelsen ved skolen.

5. Rektor skal gi beskjed.

Tiltaket settes i gang umiddelbart. Rektor skal umiddelbart gi beskjed til xxx foresatte hvis xxx har blitt slått. Ingen i hjemmet skal gå og lure på hva som har skjedd. Det er viktig at man får fram et nyansert bilde av hva som skjedde. Åpenhet og ærlighet er nøkkelen for et godt skole-hjem samarbeid. En god relasjon mellom skole og hjem der man kommuniserer godt begge veier er blant de beste forutsetninger for et godt læringsmiljø og skolemiljø

Rogaland

Stavanger kommune må sørge for at xxx skole fortsetter med de tiltakene som allerede er satt i gang og vurdere disse i forhold til Fylkesmannens vurderinger av tiltakene. Skolen må fortsette med veiledningen fra [tverrfaglig team] og ressurscenter. De må i tillegg sørge for følgende tiltak:

Tiltak på systemnivå:

- Rektor må sikre at skolen systematisk følger med på elevenes opplevelse av læringsmiljøet.
- Rektor må sørge for et system som sikrer at skolen uten ugrunnet opphold gjennomfører tilstrekkelige undersøkelser når skolen har mistanke eller får melding om et miljø som ikke fremmer helse, trivsel og læring.
- Rektor må sørge for at skolen utarbeider aktivitetsplan og setter inn tilstrekkelige tiltak når tiltaksplikten utløses
- Rektor må vurdere om skolen har gode nok instruksjoner til friminuttvaktene, og om nødvendig sette inn tiltak for å sikre at elevene får den hjelpen de trenger.

Tiltak på klassenivå:

- Rektor må vurdere ressursbruken i klassen slik at det sikres gode betingelser for å jobbe med elevene på en systematisk måte (jf. vurderingen s 8 og 9)
- Det sosiale systemet i klassen må undersøkes nærmere (jf. vurderingen s. 6).

- Det må settes inn tiltak for å jobbe aktivt med det sosiale systemet i klassen, med mål om at det skal være understøttende for de voksnes ledelse av klassen og for et inkluderende fellesskap (jf. vurderingen s. 8 og 9).

- Skolen må organisatorisk og pedagogisk tilpasse undervisningen slik at alle elevene har gode forutsetninger for å mestre samhandlingen i klasserommet.

- De voksne må gi elevene strategier for å håndtere konflikter på en annen måte enn med fysisk og verbal krangling.

Tiltak på individnivå:

- Elevene som ikke klarer å følge reglene, må følges opp på en systematisk måte. De voksne må etter prinsippene som omtalt s. 8, øve dem opp til å innordne seg etter forventningene.

- Skolen må sette inn tiltak på individnivå for å få slutt på at elever er fysiske med hverandre.

Troms og Finnmark

Med hjemmel i opplæringsloven § 9 A-6 fatter Fylkesmannen slikt

VEDTAK:

1. Fylkesmannen er kommet til at kommune v/ skole ikke oppfyller aktivitetsplikten. Skolen har ikke oppfylt plikten til å undersøke, følge med og det er ikke satt inn tilstrekkelige tiltak for å sikre sin rett til et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-6.

2. Fylkesmannen pålegger skole følgende presiseringer i den oversendte aktivitetsplanen:

a. Det må være en tydelig beskrivelse av hvilke tiltak som gjøres for å bedre skolemiljøet. Det må konkretiseres hvilke tiltak som gjennomføres i kollegiet for å forebygge krenkende atferd blant elevene

3. De voksne som har tilsyn i friminuttene må være aktive og snakke med barna og vise interesse, også når det ikke er konfliktsituasjoner

4. Rektor må sørge for god informasjonsflyt mellom skolen og ansatte ved SFO. Det må jobbes for å få til felles verdier og grensesettinger slik at det er en felles holdning til elevene både på skolen og på SFO.

5. Skolen/kommunen må sørge for at det er nok ressurser ved SFO slik at de kan følge opp at det ikke oppstår uønskede situasjoner der.

Trøndelag

Fylkesmannen vedtar at xxxx skole skal:

- Dokumentere hvordan skolen jobber for å oppfylle plikten til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø
- Lage tiltaksplan, i samråd med XXX med det formålet at xxx skal finne seg godt til rette i den nye klassen sin
- Skolen skal også identifisere, og ved behov sikre, eventuelle overgangssituasjoner hvor elevene på tvers av alle klassene møtes dersom dette oppleves utrygt for XXX

Møre og Romsdal

Fylkesmannen ber xxx skule og/eller xxx kommune så raskt som mogleg og seinast innan xxx om å sende oss ei utgreiing om:

- Kva skolen har avdekt etter undersøkinga/kva som kom fram av undersøkinga
- Meir konkrete på tiltaket om tettare inspeksjon i friminutta
- Tiltak for samtale og oppflkging av eleven
- Kva for langsiktige tltak skulen planlegg
- Dokumentasjon på vurdering av elevens beste og på at eleven er blir høyrst om tiltak

Vestland

Fylkesmannen gjør følgende vedtak:

Xxx skole har ikke oppfylt aktivitetsplikten sin etter opplæringsloven § 9A-4.

- Fylkesmannen pålegger xx kommune å sørge for at xxx skole
- Har rutiner for å følge med, og dokumentere disse
- Har rutiner for å gripe inn, og dokumentere disse
- Har rutiner for å varsle, og dokumentere disse
- Har rutiner for å undersøke, og dokumentere disse
- Grundig og tilstrekkelig undersøker hver sak om trygt og godt skolemiljø
- Oppdaterer xx aktivitetsplan og konkretiserer denne
- Vurderer å sette inn tiltak på klasse- og skolenivå med fokus på samhold og fellesskap
- Evaluerer tiltakene i aktivitetsplan og dokumenterer dette
- Dokumenterer at eleven har blitt hørt, og hvordan elevens stemme vektlegges
- Setter inn følgende tiltak:
 - Skolen skal gjennomføre lærer styrte fellesaktiviteter i friminuttene

Innlandet

Fylkesmannen vedtar følgende:

Fylkesmannen har utfra en helhetsvurdering basert på pedagogiske og juridiske vurderinger konkludert med at skolen, i tillegg til allerede igangsatte tiltak, skal iverksette følgende aktiviteter:

I. Kompetanseheving i metoder for å stoppe krenkelser/mobbing/utestenging og gjenopprette et trygt og godt skolemiljø

[Skole/skoleeier] må tilegne seg metoder for å stoppe krenkelser/mobbing/utestenging. I dette arbeidet anbefales metoder beskrevet av Læringsmiljøsentret ved for eksempel Tove Flack. Rektor må beskrive hvilket arbeid som gjøres for å sikre at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å kunne stoppe krenkelser/mobbing/utestenging samt legge frem en plan over arbeid med de ansattes kompetanseheving våren 20xx og skoleåret 20xx/20xx.

I dette arbeidet må det inngå kompetanseheving om følgende:

- a) Hvordan undersøke slike saker og hvordan analysere data
- b) Utarbeide barnets beste vurdering i tilknytning til utarbeidelse av faglig begrunnede, egnede tiltak og gjennomføring av disse
- c) Oppfølging av den som har blitt utsatt for krenkelser/mobbing/utestenging
- d) Oppfølging og stoppsamtaler med de som utsetter andre elever for krenkelser/utestenging/mobbing
- e) Skape et trygt og godt skolemiljø for eleven

Skoleeier må vurdere om det er tilstrekkelig å benytte seg av eksisterende kompetanse i kommunen i dette arbeidet eller om det er behov for samarbeid med ekstern instans i arbeidet med kompetanseheving.

Skoleeier må dokumentere sin vurdering av dette overfor Fylkesmannen. Frist xxxx

Rektor må legge frem en plan for hvordan kompetansehevingen skal gjennomføres i perioden xxx til xxx. Frist for å sende plan for kompetansehevingen: xxxx

II. Gjennomføring av ytterligere undersøkelse

Skolen må gjennomføre bredere undersøkelser rundt hva som ligger bak elevens opplevelse av å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Det må gjennomføres sosiometriske undersøkelser som viser a) elev-elev-relasjon og b) lærer-elev relasjoner i klassen for å få et helhetlig bilde som danner utgangspunkt for utarbeidelse av faglig begrunnede lovlige,

egnede og tilstrekkelige tiltak. «Innblikk» utviklet av Tove Flack anbefales for å avdekke ev. skjult mobbing.

- Strukturert observasjon av klasse miljøet og analyse av data: frist xxxx
- Elevsamtaler og analyse av samtaler: frist xxxx
- Utarbeide sosiogram: frist xxxx
- Kartlegging lærer-elev-relasjon: frist xxxx

III. Tiltak rettet mot elever som krenker/mobber/utestenger

Etter ytterligere undersøkelser må det vurderes om det skal gjennomføres stoppsamtaler/ ansvarliggjørende samtaler med avtaler og mulige konsekvenser for elever som krenker/mobber/utestenger eleven. Hvis dette skal gjennomføres er det vesentlig at de aktuelle ansatte som skal gjennomføre stoppsamtaler har tilstrekkelig kompetanse for å utføre dette. Det må i forkant av slike samtaler utarbeides en konsekvenstrapp. Rektor dokumenterer dette overfor

Fylkesmannen ved å sende aktuelle vurderinger og konsekvenstrapp i etterkant av undersøkelsene. Frist: xxxxx

IV. Trygg relasjon til en eller flere voksne på skolen

Skolen må sammen med xxx finne frem til en voksen person som xxx selv opplever at xx har eller kan utvikle en trygg og god relasjon til og som xxx kan støtte seg til. Dette vil være viktig for xxx opplevelse av å bli tatt på alvor og for å få effekt av samtaler. Frist xxxx

V. Oppfølgingssamtaler

Xxx skal tilbys samtaler med fagperson som har kompetanse på området og som xxx kan utvikle en trygg og god relasjon til. Dersom xxx ønsker slike samtaler skal disse foregå utenom skoletid og i samarbeid med xxx.

Frist: xxxxx

VI. Kartlegging av risikoområder/ overgangssituasjoner

Skolen skal foreta en kartlegging av risikoområdene i forhold til når og hvor det oppstår konflikter mellom de to [xxx]gjengene på trinnet.

Frist: xxxxx

VII. Samarbeidsmåte skole - hjem - elev

Skolen inviterer foresatte og xxx til et møte med bakgrunn i Fylkesmannens vedtak. Skolen og foresatte lager en plan for videre oppfølging av xxx sitt skolemiljø og for videre skole-hjem samarbeid. Frist for å gjennomføre møtet og utarbeide møteplan settes til xxx.

Fylkesmannen ber skolen oversende møtereferat som viser hva skolen og foresatte har blitt enig om når det kommer til videre arbeid. Dette referatet sendes umiddelbart etter at møtet er gjennomført.

VIII. Samarbeid mellom alle instanser i saken

Skoleeier må innkalle alle relevante instanser i saken til tverrfaglig møte med tanke på å skape en felles forståelse for hvilke tiltak som ut fra faglige begrunnelser vil være lovlig, egnede og tilstrekkelige i saken.

Skoleeier må selv vurdere hvor mange tverrfaglige moter det er behov for å gjennomføre. Skoleeier må i første møte lage en møteplan for samarbeidsmøtene som viser videre fremdrift i saken. Aktuelle instanser kan være skolehelsetjeneste, fastlege, person som er ansvarlig for oppfølgingssamtaler, aktuelle ansatte på skolen. Merk at denne listen er retningsgivende, men ikke uttømmende.

- Frist for gjennomføring av første møte: xxxx
- Frist for utarbeidelse av møteplan: xxxx
- Frist for å utarbeide faglig begrunnende tiltak og sette dem inn i en oppdatert aktivitetsplan settes til: xxxx

Utforming av aktivitetsplan og evaluering skal skje i samarbeid med eleven og foreldrene, og vare vedtatte tiltak og aktiviteter skal inngå i aktivitetsplanen

Skolen sin plikt etter loven opphører ikke med vart vedtak, men fortsetter helt til xxx og xxx forelder opplever at xxx har det trygt og godt på skolen. Så lenge xxx ikke opplever det, må skolen jobbe aktivt med saken i samarbeid med eleven og foreldrene. I skolemiljø saker vil noen tiltak kunne gjennomføres raskt, mens andre vil ta lengre tid.

Fylkesmannen sitt vedtak skal iverksettes umiddelbart og oppfylles innen de oppgitte frister. Dokumentasjon for oppfyllelse av tiltakene og aktivitetene sendes Fylkesmannen fortløpende ved utløpet av fristene. Denne dokumentasjonen skal beskrive hvordan det har blitt jobbet for å oppfylle vedtaket og innholdet i arbeidet, herunder hvilke faglige vurderinger som ligger bak det som har blitt gjort og de tiltak som er utarbeidet. Dokumentasjon for undersøkelser skal inneholde rådata av kartlegginger og samtaler, analyser og sosiogram.



NORCE Norwegian Research Centre AS
www.norceresearch.no