
Innspill til Djupedalutvalget

Mobbing



BARNEOMBUDET

November 2013



Innhold

Bakgrunn	3
Barnekonvensjonen – barnets beste	3
Hva kjennetegner sakene?	4
Sakenes karakter- sakene er psykologisk belastende	4
Mangel på kompetanse – behov for kunnskap	5
Skolene	5
Fylkesmennene	6
Klagesystemet er for dårlig - behov for et enklere klagesystem	7
Fravær av kompensasjon - behov for tiltak som reparerer skade	8
Barneombudets forslag	8
Fylkesmennene	8
Sanksjoner	9
Elevens rett til å delta i egen sak	9
Elevombud/mobbeombud/barneombud – hvilken rolle bør vi ha?	9
Oppreisning	10
Økonomisk kompensasjon	10
Fri rettshjelp	10



Bakgrunn

Barneombudet ønsker å gi innspill til Djupedalutvalget. Vi uttaler oss på bakgrunn av de mange sakene vi mottar som handler om barn og ungdom som blir mobbet. Vår uttalelse er basert på de erfaringene vi har gjort oss gjennom disse sakene. Barneombudet har tidligere skrevet to rapporter om mobbingⁱⁱⁱ.

Barneombudets mandat

Barneombudets mandat er begrenset og vi har ingen formell vedtaksmyndighet. Vi har ikke mandat til å avgjøre mobbesaker, omgjøre vedtak eller instruere andre instanser.

Barneombudets arbeid er begrenset til å gi handlingskompetanse og informasjon, og å arbeide rettspolitisk. Vi skal i henhold til lov og instruks henvise saker til riktig instans. Vårt sterkeste virkemiddel er å anmode Fylkesmannen om å gjennomføre tilsyn, og å komme med generelle uttalelser basert på våre erfaringer.

Antall saker

Barneombudet får i gjennomsnitt én sak hver dag der barn eller foreldre forteller om mobbing og krenkelser.

I 2012 hadde vi 139 formelt registrerte saker, primært fra foreldre som ba om bistand i sin sak. I tillegg fikk vi henvendelser på telefon fra barn, ungdom, foreldre og fagmiljøer, 160 spørsmål fra barn på Klar Melding, og henvendelser fra personer som tok personlig kontakt.

Barneombudet får flere henvendelser pr år enn samtlige Fylkesmannsembeter til sammen. Vi antar likevel at vi kun ser toppen av isfjellet. I de fleste sakene har mobbing pågått i mange år. Flere av sakene har vært til behandling i klageinstansen, uten at det har ført til en løsning for barnet.

Type saker

De fleste sakene vi har fått til oss gjelder barn som er utsatt for langvarig utestengning og isolasjon, og/eller fysisk og psykisk vold fra medelever eller lærere. De siste årene har vi også fått saker der barn er usatt for seksuelle overgrep i skoletiden.

Barneombudet mottar ingen saker der det er vanskelig å forstå klagers anførsler, eller der det er spesielle utfordringer knyttet til opplæringsloven og forvaltningslovens ordinære regler. Likevel er sakene gjennomgående beheftet med saksbehandlingsfeil og mangler. I flere saker gjelder dette også klageinstansens behandling.

Barnekonvensjonen – barnets beste

Barnekonvensjonen artikkel 3 pålegger staten å vurdere barnets beste i alle saker som berører barn. Dette gjelder ikke bare i enkeltsaker, men også barn som gruppe. Alle løsninger som velges – uansett

om det er snakk om kompetanse, ressurser, ledelse, organisering, system eller lovverk – skal skje med utgangspunkt i barnets beste. Det følger av statens plikt til å implementere barnekonvensjonen i alle instanser og på alle nivåer, jfr. barnekonvensjonens artikkel 4. Barnets beste skal gjenspeile de lovforslag, tiltak, system og ressurser som settes inn i kampen mot mobbing.

Hva kjennetegner sakene?

Sakenes karakter

Saker om mobbing er gjennomgående psykisk belastende for både eleven og familien, men også for skolens ansatte. Med det mener vi at sakene er tidkrevende og ubehagelige. Dette må tas på alvor slik at vi kan finne tiltak som skaper større mot til handling blant de voksne som har ansvar for å løse sakene.

Mangel på kompetanse

Sakene som vi mottar viser at det er stor mangel på kunnskap om elevenes rettigheter, om hva som er krenkelser, om mobbingens skadepotensialeⁱⁱⁱ, og om de formelle regler og skolen og kommunens plikt til etterlevelse. Tilgjengelig forskning synes ikke å bli tatt i bruk. Det er kompetansemangler i skolene, men også hos Fylkesmennene som klageinstans og som tilsynsmyndighet. Å heve kompetansen er viktig, men tar tid, og må derfor ikke erstatte effektive tiltak som kan sikre gi elevene nødvendig bistand til rett tid.

Klagesystemet er for dårlig

Klagesystemet er komplisert, og en klagesak kan pågå i årevis uten at eleven får en løsning. Det er behov for å se på virkemidler som brukes i arbeidsmiljøloven, plan- og bygningsloven og i helselovgivningen.

Fravær av kompensasjon

Det er en utfordring at skolene ikke setter inn tiltak som er egnet til å reparere skade eller kompensere ydmykelser som eleven har vært utsatt for. Skolene synes å ville løse saken uten å stille noen til ansvar, og uten å sette inn tiltak som reparerer eller gjenoppretter den skade som har skjedd. Når skolen lager enkeltvedtak retter de seg mot det som skal skje fremover, og eleven forventes å legge år med krenkelser bak seg, uten engang å motta en beklagelse.

Nedenfor utdyper vi disse kjennetegnene ved sakene.

Sakenes karakter- sakene er psykologisk belastende

Det er særlig to psykologiske utfordringer som synes å gjøre seg gjeldende. Det ene er at mobbesaker i sin natur er menneskelig belastende, noe som fører til at voksne vegrer seg for å ta tak i dem på en god måte. Den andre utfordringen er at voksne synes å ha en aksept for at barn krenkes på måter en ikke ville akseptert dersom det gjaldt voksne.



Også i alvorlige saker har vi sett eksempel på at kommunen ikke setter inn tiltak selv om barn er utsatt for grove krenkelser, vold eller seksuelle overgrep. Sakene meldes ikke til politiet, foreldrene får ikke informasjon om det som har hendt og barnet mottar ikke adekvat helsehjelp.

Forskning viser at skolen har liten tiltro til foreldrenes forutsetninger for å samarbeide, og gir foreldre liten medvirkning^{iv}. Mobbesakene som vi mottar er preget av at skolene ikke ser at foreldrene kan være en viktig ressurs og informant. Skolene ønsker at saken skal «roes ned», og ser ikke at skolens passivitet ofte eskalerer konfliktnivået. Skolene tar ikke inn over seg hvor sårbare foreldrene til offeret er, og de ser ikke at skolens unnfalighet fremprovoserer sinne og frustrasjon. Skolen oppfatter seg ikke som en profesjonell part, og synes å ta klager som personlig kritikk. Det kan se ut som om skolens ansatte ikke orker å ta inn over seg opplevelsen av utilstrekkelighet, og i stedet for å be om bistand legges skylden for manglende løsninger på offeret eller familien.

Det er et problem at skolene ikke ser ut til å forstå barns forsvarsmekanismer, de ser ikke at barn som slutter å snakke om det ikke har det bedre, men ofte har gitt opp^v. I stedet for å ta ansvar velger skolen å tro at foreldrene overdriver med begrunnelse at barna ikke vil snakke om dette på skolen.

Det er vårt inntrykk at skolene mangler nødvendig verktøy for å kunne følge opp sakene på en god måte.

Mangel på kompetanse – behov for kunnskap

Det er vår erfaring at skolene selv synes at de gjør mye i kampen mot mobbing, men at de synes å ha liten kunnskap om metoder for å stanse mobbing og om hvilke tiltak som har dokumentert effekt. I tillegg blir ikke mål og effekt evaluert.

Barneombudets erfaring er at de som skal håndtere mobbesakene (ansatte og ledelse) mangler kunnskap om

- regelverket, vilkår og begreper
- informasjonsplikt og handleplikt
- mobbingens skadeomfang
- behovet for tverrfaglig samarbeid
- forebyggende arbeid, om observasjon og tiltak

Skolene

Mange skoler fremstår som lite lovlydige. I mange saker overser skolen viktige bestemmelser i opplæringsloven, forvaltningsloven, barnekonvensjonen og barnevernloven. Utdanningsdirektoratet påpekte forholdet etter tilsynet i 2008^{vi}. Det nasjonale tilsynet i 2010-2012 viser at det ikke er noen endring i antallet skoler og kommuner som begår lovbrudd^{vii}.



Av saksdokumenter som vi mottar kan det se ut som om skolene ikke ser at lovene bidrar til å sikre kvaliteten på skolens arbeid. Skolene ivaretar ikke krav om hurtighet i saksbehandlingen, og de ignorerer krav til dokumentasjon og informasjon til partene. Skolene foretar ingen vurdering av hva som er barnets beste og de vurderer ikke om tiltakene er saklige og forholdsmessige.

Skolene ser ikke at saker om mobbing av ett barn også avdekker plikt for skolen til å vurdere tiltak og oppfølging av også andre barn, for eksempel mobberne eller barn som er vitner til overgrep. De ser heller ikke behovet for tiltak rettet mot klasse miljøet.

Skolene fremstår som lite ydmyke på at de mangler kompetanse om mobbing og psykososialt miljø. De innhenter ikke bistand utenfra. Selv i saker med påstand om alvorlige overgrep, ser vi at skolene, eller kommunen, velger å foreta egne undersøkelser, uten forståelse for at dette kan ødelegge politiets og barnevernets etterfølgende arbeid.

Det er et stort problem at skolene ikke informerer elevene om at de har selvstendig klagerett, og at skolene ikke klagebehandler anmodninger om tiltak fra barn.

Fylkesmennene

Det er nødvendig å se på om Fylkesmennene har tilstrekkelig kunnskap til å løse klagesakene på en god nok måte.

Det er vår erfaring at fylkesmennene overser at en klage kan inneholde flere klager på ulike forhold og etter flere lover. Her har Fylkesmannen veiledningsplikt, og må om nødvendig bistå klageren i å oversende klagen til riktig kollega i andre fagenheter hos Fylkesmannen.

Vi har erfart at Fylkesmenn har oversett at en klage kan avdekke informasjon som tilsa behov for tilsyn. Det kan ha sammenheng med at Fylkesmennene har delt klage- og tilsynsoppgavene i ulike enheter, og kan ha manglende kunnskap om hverandres arbeidsområde.

Vi har også erfart at Fylkesmenn har oversett at en klage fra ett barn inneholdt informasjon som ga plikt til å følge opp også andre barn. Det er vårt inntrykk at Fylkesmennene i liten grad melder saker til barnevernet, og det er uklart om de har informasjons- og varslingsplikt til politi og hjelpeinstanser. Det kan være behov for å se på om Fylkesmannen bør ha melde- og informasjonsplikt når de avdekker mistanke om straffbare forhold eller andre lovbrudd.

Det er fortsatt en utfordring at Fylkesmennene i liten grad hører barn^{viii}. Det kan se ut som om Fylkesmennene mangler kunnskap om hvordan de kan høre barn. Det gjelder både i klagesaker og i tilsynssaker. Barneombudet har gitt innspill til Utdanningsdirektoratets Instruks til Fylkesmennene om tilsyn i opplæringssektoren, for å sikre at barn blir hørt i tilsynet^{ix}. Det er behov for å gjennomgå også Fylkesmennenes klagesaksbehandling og sikre at de tar imot klager fra barn, veileder og realitetsbehandler klager fra barn og at de hører barn i klagesaker.

Mobbesakene som vi mottar viser at Fylkesmennene har ulik forståelse av sitt ansvar og mandat. Det gir seg utslag i at de behandler like saker ulikt. For eksempel kan ett embete avvise en klage på grunn av foreldelse, mens et annet velger å se på klagen som en anmodning om et tilsyn. På den måten får klageren i det ene tilfellet forholdet belyst og får mulighet for endring, mens den andre avskjæres enhver mulighet for å gå videre med saken. Et annet eksempel er der et embete velger å avvise en klage fordi foreldrene ber om at rektor blir fjernet fra sin stilling med begrunnelse at dette er arbeidsrettslige forhold som ligger utenfor Fylkesmannens mandat, mens ett annet embete anser samme klage å være en klage etter opplæringslovens kapittel 9a, undersøker de bakenforliggende hendelser og fatter vedtak i saken.

Klagesystemet er for dårlig - behov for et enklere klagesystem

Klagesystemet er krevende for foreldre og barn, og klagesaker kan gå i en evig runddans uten noen garanti for løsning^x.

Normalprosedyren er

- Barn og foreldre tar saken opp med skolen. I mange saker har foreldre tatt opp mobbingen flere ganger over lang tid.
- Foreldre klager til Fylkesmannen fordi rektor ikke stanser mobbingen og/eller ikke fatter vedtak i saken.
- Fylkesmannen behandler ikke innholdet i klagen, men returnerer klagen til skolen med pålegg om å fatte et vedtak i saken.
- Rektor fatter et formelt riktig vedtak. Foreldre varsles om vedtaket. Foreldrene har nå formell klagerett til Fylkesmannen.
- I mange saker er tiltakene i skolens vedtak lite konkrete, og tiltakene er ikke forankret i forskningsbasert kunnskap om hva som virker. Vedtaket fører ikke nødvendigvis til endring. I mellomtiden går klagefristen ut. Foreldre må da levere en ny klage. Rektor fatter et nytt vedtak. Deretter kan saken klages til videre til Fylkesmannen.
- Klagen til Fylkesmannen skal leveres til skolen. Før rektor sender klagen til Fylkesmannen skal rektor vurdere vedtaket på ny. Dersom vedtaket opprettholdes skal skolen sende klagen til Fylkesmannen.
- Fylkesmannen behandler klagen, og avslutter deretter klagesaken. Saken returneres til skolen for videre oppfølging, evt. med pålegg om å fatte et nytt vedtak.
- Dersom mobbingen fortsatt ikke stanser må foreldre klage på nytt.

Klagesystemet er komplisert, og forutsetter at foreldre har en juridisk kompetanse de normalt ikke har. Det forutsetter også tilgang på informasjon som foreldrene i mange saker ikke får av skolen.

Klagesakene tar lengre tid enn barnet tåler å vente, og klagesaksbehandlingen gir ingen garanti for at barnet faktisk får et godt skolemiljø^{xi}. Klageinstansen avslutter klagesaken uten å vite om rettigheten er oppnådd^{xii}, og forutsetter at foreldrene eventuelt klager på ny^{xiii}. Systemet fanger ikke opp den tretthet og maktesløshet som oppleves.



Barneombudet vil advare mot bruk av tiltak og virkemidler som i realiteten lar barnet bære prisen eller risikoen. Dersom det er barnets ønske å bytte skole eller klasse, så bør det være en juridisk rett for barnet. Barn som mobbes skal beskyttes. Tiltak skal være umiddelbare og synlige. Barn skal ikke bli værende i en mobbesituasjon fordi de voksne har en drøm om å finne en fremtidig løsning.

Det finnes ikke noe system som sikrer barnet en helsemessig eller faglig «time out» inntil saken løses. Tilgjengelige virkemidler som å flytte mobberen (jfr. opplæringsloven kapittel 8), eller å innvilge offerets ønske om løsninger (skolebytte eller klassebytte), tas ikke i bruk. Fordi klasse- og skolebytte ikke er en juridisk rett for den som mobbes, så avslår kommunen søknader fra elevene og Fylkesmannen avviser klagen. Ungdomskolene henviser til at organisering og klasseinndeling tilligger rektor, og bruker det som begrunnelse for ikke å etterkomme spesielle ønsker om klassetildeling fra elever som er mobbet på barneskolen.

Skolen synes ikke å vurdere bruk av arbeidsgivers styringsrett, selv om det kan være til barnets beste. Med det mener vi at rektorene i liten grad bruker anledningen til å omfordele personalet, sette inn den beste de har på klasseledelse, og at de ikke bruker virkemidler som å blande elevgruppene på ny for slik å terminere uheldige konstellasjoner som har oppstått.

Fravær av kompensasjon - behov for tiltak som reparerer skade

Det finnes ingen instanser med myndighet eller virkemidler som er egnet til å sikre barnets rettigheter før skaden blir irreversibel. Av rettsmidler er barn henvist til et etterfølgende søksmål om erstatning for økonomisk tap etter at de er skadet^{xiv}.

Det barna trenger er en løsning mens de fortsatt er barn. Ikke penger når de er voksne og sitter med et ødelagt liv. Barn som er blitt mobbet over tid har en historie de trenger hjelp til å legge bak seg. Etter at mobbesaken er stanset er det behov for tiltak som gjør det mulig å se fremover. Det er behov for tiltak som kan gjenopprette tillit og gi eleven opplevelse av anerkjennelse.

A-hus fremhevet i 2009 de helsemessige konsekvensene av at eleven ikke mottar en beklagelse, og det at ingen snakker med medelevene om mobbingen.^{xv} Det er vår erfaring at behovet for å få en beklagelse er stort, både hos eleven og elevens foreldre. Det er behov for tiltak som er egnet til å kompensere ulike former for krenkelser og tap.

Barneombudets forslag

Fylkesmennene

Fylkesmennene må ha et mandat som gir dem mulighet til å gripe inn og sikre elevens rett overfor kommunene. Det kan både Arbeidstilsynet og Helsetilsynet.



Fylkesmannen må ha et mandat som gir dem mulighet for å ta stilling til alle faktorer som påvirker læringsmiljø, også om feilen knytter seg til mangler ved ressurser og personell.

Fylkesmannen bør få undersøkelsesplikt i enkeltsaker som gir grunn til bekymring, og de må avsette ressurser som sikrer at det ved behov gjennomføres hendelsesbaserte tilsyn i enkeltsaker som gir grunn til bekymring.

Sanksjoner

Brudd på opplæringsloven får ingen konsekvenser for kommunen, ansatte eller ledelse^{xvi}. Av hensyn til elevene er det behov for virkemidler som kan motivere skolen til å etterleve regelverket. Det kan skje ved å innføre ulike sanksjoner som er tilpasset alvoret i den enkelte sak.

Sanksjoner vil ha allmennpreventiv effekt, fremprovosere prioritet av saksområdet og sikre hurtighet i saksbehandlingen. I tillegg kan økonomiske sanksjoner være egnet til å reparere, og å kompensere tap og krenkelser.

Sanksjoner må ikke bare være bøter og straff, men kan ha en spennvidde fra den mildeste kritikk, til pålegg om konkrete tiltak, plikt til å innhente kompetanse utenfra, bruk av dagbøter for å sikre rettidig gjennomføring, og i ytterste konsekvens bøter og oppreisning (erstatning for tort og svie). Virkemidlene må være forholdsmessig og gjenspeile faktum i den enkelte sak, arten av lovbrudd og skaderisikoen.

Elevers rett til å delta i egen sak

Barnets stemme må få en større plass i saksbehandlingen. Barn må bli hørt i sin egen sak. Forvaltningen må lytte til løsninger barnet selv har tro på, og velge deretter.

Det er behov for en gjennomgang av hvordan skolen utnytter samarbeidsorganene i disse sakene. Det kan se ut som om rektorene i liten grad involverer elevrådet, skolemiljøutvalget og FAU i saker knyttet til det psykososiale miljøet. Disse har en rolle, og kan være en god støttespiller for elevene.

Elevombud/mobbeombud/barneombud – hvilken rolle bør vi ha?

Barneombudet ser store utfordringer i barns reelle tilgang til Fylkesmannen som klageinstans, og domstolens egnethet i denne type saker. Barneombudet støtter forslag om en særskilt klageinstans for barn, og om mer barnevennlige prosesser og instanser nasjonalt.

Det vi ser i skolesakene, er at det er behov for en ekstern instans som kan rykke ut og bistå elever og foreldre i de mest alvorlige sakene. Både barn og skoler vil tjene på det. Barneombudet ser for seg en slags bisitter, rettsmedhjelper eller fullmektig som har mandat til å rykke ut, mandat til å undersøke og mandat til å kreve tiltak.



Målet må være å gi aktiv bistand lokalt for å løse saken hurtig på lavest mulig nivå. En bør se på om det er forhold i den svenske modellen til Barn- og elevombudet som kan brukes. Barneombudet kan ha en rolle i dette, men vi har ikke utredet dette ytterligere.

Oppreisning

Det er behov for en hjemmel for å tilkjenne oppreisning (erstatning for tort og svie) slik en også kan i arbeidsrettssaker. Vurderingen av å tilkjenne oppreisning kan gjøres som en del av klagesaksbehandlingen.

Et formelt riktig vedtak er utilstrekkelig kompensasjon for et barn som i årevis har vært utsatt for mobbing og krenkelser. Det er slik klagesystemet fungerer i dag. Saken avsluttes når skolen har fattet vedtaket. Det er vanskelig for barnet å komme seg videre når det ikke engang får en unnskyldning. Oppreisning for tort og svie vil fungere som en formalisert unnskyldning.

Økonomisk kompensasjon

Foreldre som klager i årevis har store tap. Menneskelige, men også økonomisk. De får ikke sine utgifter dekket. Ofte er det utgifter som normalt ikke kompenseres, så som egen tidsbruk til å skrive klager, fri uten lønn fra jobb for å gå i møter, perioder med sykemeldinger, og så videre. I saker der foreldre til slutt får presset gjennom et skolebytte fordi skolen ikke løser saken, så må foreldre selv dekke skoleskyssen. Det er behov for tiltak som kan gi rett til å få kompensasjon for denne type utgifter.

Fri rettshjelp

Saker etter 9a er krevende. Barneombudet ber om at en vurderer om saker etter opplæringsloven § 9a-3 bør gi rett til fri rettshjelp.



-
- ⁱ Forskjellen mellom å ha rett og få rett. Tilsyns- og klagesystemet i skolen. Rapport fra Barneombudet nr. 4 – 2009
- ⁱⁱ Bekymringsmelding. Krenkelser i skolen. Brudd på elevenes rett til et godt skolemiljø, 2012
- ⁱⁱⁱ Fosse, 2006., og Sourrande, Jensen, Rønning m.fl. 2007, Barneombudets rapport nr. 4 – 2009 s. 16
- ^{iv} Forsker Thomas Nordahl og May-Len Skilbrei, NOVA rapport 13/2002
- ^v A.hus, senter for helsefremmende arbeid, brev datert 22.juni 2009, se barneombudets rapport nr. 4 – 2009, s.16
- ^{vi} Rapport fra felles nasjonalt tilsyn, 2008. Utdanningsdirektoratet.
- ^{vii} UDIR 2.5.2012, Oppsummering. Tilsyn med elevenes psykososiale skolemiljø, oppl. kap 9a.
- ^{viii} Bekymringsmelding, Barneombudets rapport 2012, s. 13.
- ^{ix} Instruks om tilsyn i opplæringssektoren, en håndbok i metode. Udir sak nr. 2012/6877.
- ^x Fylkesmannen i Troms, 2009. Barneombudets rapport nr 4, 2009, s. 13
- ^{xi} Forskjellen mellom å ha rett og få rett. Tilsyns- og klagesystemet i skolen, rapport fra Barneombudet nr. 4- 2009, s.18
- ^{xii} Bekymringsmelding, Barneombudets rapport, 2012 s. s. 8
- ^{xiii} Fylkesmannen i Hordaland 2009, Barneombudets rapport nr. 4, 2009, s.18
- ^{xiv} Opplæringsloven kapittel 9a-8
- ^{xv} A.hus, senter for helsefremmende arbeid, brev datert 22.juni 2009, Barneombudets rapport nr. 4 – 2009 s.16
- ^{xvi} Karin Rørnes 2009, Når mobbing blir en sak i retten.