

GOD HJELP TIL RETT TID?



Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker
i den nye håndhevingsordningen om elevenes skolemiljø - 2018

BARNEOMBUDET

Barneombudet juni 2018
Forsidefoto: Jon Tyson
Print: Nilz & Otto Grafisk AS
ISBN: 978-82-7987-202-3
ISBN: 978-82-7987-203-0 (pdf)

Forord

Høsten 2017 ble det innført et nytt regelverk som skulle sikre elever en enklere, tryggere og raskere klageordning. I forkant hadde jeg i flere år uttrykt bekymring for systemet som skal sikre at elevene får oppfylt sin rett til et trygt og godt skolemiljø.

Tidligere har vi sett at fylkesmenn har behandlet like saker ulikt. At de ikke har hørt elevene, og ikke foretatt en vurdering av barnets beste. Selv om en elev fikk medhold i klagen av fylkesmannen, så var det ikke sikkert at det førte til at eleven fikk det bedre på skolen. Et slikt system ga ingen reell rettssikkerhetsgaranti for elevene. Jeg anbefalte derfor en nasjonal klageinstans med tilstrekkelig juridisk, barnefaglig og skolefaglig kompetanse.

Da Stortinget høsten 2017 valgte å innføre et nytt lovverk, men beholde fylkesmannen som klageinstans, sa jeg derfor at jeg ville følge ordningen med argusøyne. Jeg påpekte at klageinstansen måtte være barnesensitiv. Det betyr blant annet at den må være tilgjengelig, kunne gi bistand raskt, gi alderstilpasset informasjon og bruke et språk som elevene kan forstå.

Ordningen skal evalueres i 2019, men elever som blir mobbet har ikke tid til å vente. Mobbing og andre krenkelser av elever er alvorlig, og elever kan få ødelagt både barndommen og fremtiden sin.

I begynnelsen av 2018 ba jeg derfor om innsyn i sakene som fylkesmennene hadde mottatt fra elever i grunnskoler og videregående opplæring i løpet av det første halvåret etter at de nye reglene trådte i kraft. Formålet var å få vite hvordan ordningen fungerer, og å bidra til at ordningen blir så god som mulig.

Hovedinntrykket vårt er at saksbehandlingen har blitt enklere, raskere og tryggere – *for noen elever*.

Gjennomgangen av sakene har vist at det er store variasjoner mellom embetene, og flere har en saksbehandling som gir grunn til bekymring. Vedtakene om hva skolene skal gjøre er ofte generelle, og gir liten konkret veiledning. De færreste gjør en reell vurdering av barnets beste. Det er behov for tiltak som sikrer en lik praksis, slik at like saker behandles likt.

En del fylkesmenn utmerker seg med grundig arbeid, konkrete tiltak, barnefaglige vurderinger og god informasjon om regelverket og hvordan reglene skal omsettes i handling. Her får elevene en enklere, raskere og tryggere saksbehandling. Jeg ønsker å fremheve disse avgjørelsene, og oppfordrer alle fylkesmennene til å følge samme praksis.

Det er helt nødvendig å sikre alle elever det samme rettsvernet - uansett hvor de bor i landet. Jeg ønsker derfor å invitere Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene til en samtale der målet er å spre god praksis, og å bidra til at alle får en forvaltningspraksis av ypperste klasse til elevenes beste.

Det vi ikke vet noe om, er om elevene selv har merket at håndhevingsordningen er blitt enklere, raskere og tryggere. Når ordningen skal evalueres, må derfor elevene få en sentral rolle, og bli hørt.

Vi voksne skal ikke finne oss i at man i hvert klasserom kan finne barn som opplever mobbing to eller flere ganger hver måned. Og vi skal ikke godta at barn som ber fylkesmannen om hjelp ikke får den hjelpen de har krav på.

Anne Hindbøe

Sammendrag

Elever som opplever at de ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal ha en effektiv og barnevennlig klageordning. 1. august 2017 trådte endringer i opplæringsloven kapittel 9A med en ny håndhevingsordning i kraft. I denne rapporten ser vi på hvordan fylkesmennene behandler saker om elevenes skolemiljø etter den nye håndhevingsordningen.

Barneombudet ba om innsyn i alle sakene som ble meldt til fylkesmannsembetene i løpet av høsten 2017. Vi mottok og gikk gjennom 462 saker. I 222 av dem var det gjort enkeltvedtak. Det er disse enkeltvedtakene som ligger til grunn for våre funn og anbefalinger.

Flere positive funn

Hovedinntrykket vårt er at saksbehandlingen har blitt enklere, raskere og tryggere - for noen elever. Det har vært en stor økning i antall saker som er meldt til fylkesmennene sammenlignet med tidligere år. Det kan være et tegn på at ordningen er lettere tilgjengelig for elever og foreldre. Vi har gjort flere positive funn:

1. Fylkesmennene legger tydelig elevens opplevelse til grunn når de vurderer om retten til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt. Flere embeter er tydelige dersom de mener skolen har bagatellisert elevens opplevelse av skolemiljøet. Dette er et viktig signal for å oppfylle barn og unges rett til et trygt og godt skolemiljø.
2. De fleste fylkesmennene er opptatt av at elevens rett til å bli hørt. Mange embeter hører eleven selv, og vektlegger det eleven forteller i sine begrunnelser.
3. Flere fylkesmenn fastsetter hvilke tiltak skolen skal iverksette for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Noen fylkesmenn er svært konkrete i det de vedtar at skolen skal gjøre. Dette kan være med på å skape hurtig endring for eleven.
4. Flere fylkesmenn kommer raskt i gang med saksbehandlingen. Flere tar kontakt med skolen allerede samme dag, eller dagen etter at saken ble meldt til dem. Dette bidrar til at skolen intensiverer arbeidet.

Forbedringspunkter

Vi mener det er flere utfordringer som Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene bør ta tak i for at ordningen skal gi alle elever god hjelp til rett tid. Her er fem utfordringer som vi vi bør tas tak i:

1. Mange fylkesmenn foretar ikke en reell vurdering av barnets beste. I mange saker er det kun vist til lovhjemmelen, uten at det fremgår hva som er barnets beste, eller hvordan dette er vurdert og vektet mot andre hensyn.
2. Det er for store forskjeller i hvordan fylkesmennene vurderer om aktivitetsplikten er oppfylt. Noen av embeter vurderer kun enkelte av delpliktene. Flere begrunner ikke godt nok om skolene har gjort det som eleven med rimelighet kan forvente for å oppfylle aktivitetsplikten.
3. Det er for store forskjeller i hvor konkrete tiltak fylkesmennene vedtar at skolen må gjøre om aktivitetsplikten ikke er oppfylt, og om de begrunner det.
4. Fylkesmennene håndterer saker med særskilt sårbare elever ulikt. Det fører til at det er elever som ikke får nødvendig hjelp. Det er nødvendig med en felles forståelse av hvordan disse sakene skal behandles.
5. Det er for stor variasjon i saksbehandlingstiden til fylkesmennene. Lang saksbehandlingstid kan være skadelig for eleven. Fylkesmennene må ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å kunne behandle saker raskt og trygt.

Barneombudet mener det er nødvendig med tiltak som sikrer at Fylkesmannsembetene har samme praksis og kvalitet på saksbehandlingen, slik at alle elever får like god hjelp uavhengig av hvor de bor.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
1. Innledning	6
2. Fylkesmannens bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen.....	9
2.1 Økt oppmerksomhet på barnets rett til å bli hørt	9
2.2 Fylkesmennenes bruk av barnets beste i saksbehandlingen er ikke i mål	14
3. Overordnede spørsmål om aktivitetsplikten og saksbehandlingen	18
3.1 Rettslig grunnlag for fylkesmennenes vurdering av aktivitetsplikten.....	18
3.2 Elevens opplevelse av skolemiljøet.....	18
3.3 Skjæringstidspunktet for vurderingen av om skolen har oppfylt aktivitetsplikten	19
3.4 Embetenes begrunnelser for vedtaket og opplysning av saken	20
3.5 Kun halvparten av fylkesmennene påpeker kritikkverdige forhold.....	22
3.6 Saksbehandlingstid og prosessen frem til vedtak.....	23
4. Fylkesmannens vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt	26
4.1 Hvilke delplikter vurderer fylkesmennene?	26
4.2 Følge med-plikten forstås og vektlegges ulikt av fylkesmennene	28
4.3 Gripe inn-plikten undersøkes i ulik grad av fylkesmennene	30
4.4 Sett enighet om innholdet i varslingsplikten.....	34
4.5 Vurderingen av når undersøkelsesplikten er oppfylt varierer sterkt.....	35
4.6 Vurderinger og anbefalinger	37
4.7 Stor enighet i hva som er kravene til aktivitetsplanen.....	39
4.8 Store forskjeller i vurderingen av om tiltaksplikten er oppfylt.....	40
4.9 Rimelighetsvurderingen mangler hos de fleste embetene	44
5. Fylkesmennenes fastsettelse av tiltak og videre oppfølging av saken	47
5.1 Fylkesmennene vurderer sjeldent hvor konkrete tiltak de bør fastsette	47
5.2 Store variasjoner i hvor konkrete tiltak fylkesmennene vedtar	48
5.3 Krav om frister, evaluering og bruk av tvangsmulkt	53
6. Saker med særskilt sårbare elever	55
6.1 Ulik behandling av barn som er særskilt sårbare.....	55
6.2 Flere alvorlige saker med høyt fravær og elever som bytter skoler	56
6.3 Flere sammensatte saker hvor skolemiljøet og tilretteleggingen henger sammen	58
7. Avvisningsvedtak og saker som løses på andre måter	61
8. Våre anbefalinger	64
Litteraturliste	67

1. Innledning

Arbeidet med barns skolemiljø er menneskerettighetsarbeid. Utdanning er en grunnleggende menneskerettighet som alle barn og unge skal nyte godt av. Retten er regulert i barnekonvensjonen artikkel 28. Å sikre barn og unge et trygt og godt skolemiljø er å sikre deres grunnleggende rett til utdanning. Retten til ikke å bli krenket eller mobbet er ikke bare en rett etter opplæringsloven. Frihet fra alle former for vold er en menneskerett etter barnekonvensjonen artikkel 19, som omfatter psykisk og fysisk vold som mobbing og andre krenkelser i skolen.

I Elevundersøkelsen 2017 svarer 6,6 prosent av elevene at de blir mobbet to til tre ganger i måneden eller oftere.¹ Dette er en økning på 0,3% fra 2016. 1. august 2017 fikk vi et nytt regelverk som skal sikre at elevene får oppfylt retten til et trygt og godt skolemiljø, gjennom endringer i opplæringsloven kapittel 9A. Skolene har fått en aktivitetsplikt. Alle på skolen har fått plikt til å følge med, gripe inn og varsle hvis de får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Skolen har fått plikt til å undersøke og sette inn egnede tiltak. I tillegg har en ny håndhevingsordning blitt lovfestet for saker hvor elever ikke har det trygt og godt på skolen. Elever og foreldre kan melde saker direkte til fylkesmannen. Den nye håndhevingen skal være enklere, raskere og tryggere.

Barneombudet er opptatt av at regelverket om elevenes skolemiljø, og særlig håndhevingsordningen, sørger for at barn og unge som ikke har det trygt og godt på skolen får god hjelp raskt. Vi ba derfor om innsyn i alle sakene om elevenes skolemiljø som ble meldt til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet høsten 2017. Disse sakene har vi gjennomgått, og vi presenterer våre funn i denne rapporten. I tillegg til å trekke frem våre funn, peker vi også på utfordringer som vi har sett, og vi gir anbefalinger. Temaene vi har behandlet i denne rapporten, er fylkesmennenes bruk av barnekonvensjonen, overordnede spørsmål om saksbehandlingen, vurderinger av om aktivitetsplikten er oppfylt og av tiltakene fastsatt av fylkesmennene. Vi har også kapitler om særskilt sårbare elever, og om avvisningsvedtak og saker som har blitt løst på andre måter.

I denne rapporten behandler vi ikke klagen som ble sendt til Utdanningsdirektoratet. Det er fordi det høsten 2017 bare kom inn tre saker til direktoratet, og at dette ikke gir et representativt bilde.

Bakgrunn for gjennomgangen

Barneombudet har som oppgave å fremme barns interesser overfor det offentlige og private. Vi skal ikke drive med forskning, og er ingen tilsynsmyndighet. Vi har ikke myndighet til å avgjøre saker, endre vedtak eller instruere forvaltningen. Men Barneombudet har et særlig ansvar for å følge med på at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter.²

Mobbing og krenkelser i skolen har lenge vært et problem som vi har vært opptatt av. Barneombudet har gjennom flere år fått mange henvendelser fra elever og foreldre som ber om hjelp, fordi de blir utsatt for mobbing og andre krenkelser på skolen. I de fleste sakene har mobbingen pågått i mange år. Elever som vi har snakket med forteller at de sier ifra, men at de voksne i skolen bagatelliserer saken.³ Mange av sakene har vært behandlet av fylkesmannen, uten at det har ført til en løsning for eleven. Sakene har gjennomgående hatt saksbehandlingsfeil og mangler, også saksbehandlingen til fylkesmennene. Systemet som skal ivareta elevene fungerer ikke. Barneombudet har derfor gitt innspill og høringsvar, der vi har påpekt mobbingens skadepotensiale, klagesystemets mangler, og behovet for sanksjonsmuligheter og kompensasjonsordninger.⁴

¹ Wendelborg (2018)

² Barneombudsloven § 3

³ Barneombudet (2009), (2012) og (2014)

⁴ Barneombudet (2013), (2015) (2016)

Barneombudet følger derfor med på om den nye håndhevingsordningen ivaretar barns rettigheter bedre.

En ny håndhevingsordning

Regjeringen har formulert mål for den nye håndhevingsordningen. Den skal være enklere, raskere og tryggere enn den tidligere klageordningen, være brukerorientert og lett tilgjengelig. Ordningen skal føre til endring i de sakene det trengs.⁵ Kunnskapsdepartementet har sagt at med ordet *enkel* mener de at ordningen skal være barnevennlig, lettere tilgjengelig og enklere å forstå enn i dag. *Trygg* betyr at den først og fremst skal sikre elevens rett til et trygt og godt skolemiljø. I tillegg til å håndheve elevens rett, skal ordningen ivareta en rettsikker prosess for alle parter, som oppfyller forvaltningsrettslige prinsipp og regler. Den skal være formelt uavhengig av aktørene i sakene, sikre barn retten til å bli hørt, og ivareta hensynet til barnets beste. Med *rask* mener departementet at sakene raskere skal komme til en instans utenfor skolen, at saksbehandlingstiden skal være kortest mulig og at endringer som trengs i elevens situasjon skal skje raskere enn tidligere.⁶

Det at håndhevingsordningen skal være *brukerorientert*, innebærer at embetene skal være barnevennlige, ivareta barns beste, være enkle å kontakte, enkle å forstå og ha kort saksbehandlingstid. Ordningen, prosessen og myndighetenes kommunikasjon må også være forståelige og tillitsvekkende for skoleeierne og skolene.⁷

Barneombudet forstår dette som at fylkesmennene skal sikre elevens rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø, og fastsette tiltak som skolen skal gjennomføre. Fylkesmennene skal utrede saken, drive den fram og tvinge frem handling når det trengs. De skal også følge opp saken helt til den er i mål, og eleven har det godt på skolen. Ordningen skal være et sikkerhetsnett for barn og ungdom som opplever at det ikke er trygt og godt på skolen.

Metode

Offentlige myndigheter og offentlige og private institusjoner for barn skal uten hinder av taushetsplikt gi Barneombudet de opplysningene som trengs til å utføre Barneombudets oppgaver etter barneombudsloven. På bakgrunn av denne innsynsretten ba vi om å få se alle saker fra elever i grunnskoler og videregående opplæring som fylkesmennene mottok i perioden 1.8.2017 – 31.12.2017, som gjelder elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø etter opplæringsloven kapittel 9A.⁸ Fristen for å sende over sakene var 25. januar 2018. Vi ønsket å se på om regelverket har bidratt til å øke elevenes rettsikkerhet, og om det har ført til en saksbehandling som er enklere, raskere og tryggere.

Det er store variasjoner i hvor mange saker vi har mottatt fra de ulike embetene, fra sju fra embetet som sendte færrest saker, til 54 fra embetet som sendte flest saker. Det var også store variasjoner i hvor mange dokumenter vi mottok i sakene. Henstillingen om innsyn er blitt ulikt oppfattet av fylkesmennene. Noen fylkesmenn sendte bare sakene de hadde gjort vedtak i, andre sendte alle henvendelser de hadde mottatt. Noen fylkesmenn sendte oss fullstendige saker med alle dokumenter vedlagt. Andre sendte sendt bare vedtaket. Vi fikk de fleste sakene etter noen uker. De siste sakene fikk vi ikke før i begynnelsen av mai i år. Dette har gitt oss noen utfordringer i gjennomgangen og i beskrivelsen av funn i sakene.

⁵ Prop. 57 L (2016-2017) s 39

⁶ Kunnskapsdepartementet (2016) side 41

⁷ Kunnskapsdepartementet (2016) side 41

⁸ Barneombudet (2018b)

Noen tall

Høsten 2017 var det 17 fylkesmannsembeter, og vi har sett på sakene til alle embetene.⁹ Til sammen har vi mottatt 462 saker. De fleste sakene gjaldt grunnskolen. Til sammen var det 222 saker som er realitetsbehandlet med vedtak. Elevene hadde fått helt eller delvis medhold i 171 saker, mens det i 51 saker ikke er gitt medhold. I 77 av sakene hadde fylkesmennene selv valgt å høre elevene. Fylkesmennene hadde avvist 43 saker. I 197 saker var det ikke gjort vedtak. Noen av disse var saker som ikke var blitt ferdigbehandlet, eller hvor det kun var gitt veiledning. I en stor del av sakene var det ingen informasjon om hva som hadde skjedd med saken.

⁹ Fra 1.1.2018 er det 16 embeter. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag ble slått sammen til Fylkesmannen i Trøndelag.

2. Fylkesmannens bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen

Barnekonvensjonen gir barn og unge flere rettigheter som er viktige for arbeidet med et trygt og godt skolemiljø. I gjennomgangen av fylkesmennenes saker har vi valgt å se spesielt på om fylkesmennene ivaretar barnets rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen artikkel 12, og hensynet til barnet beste etter barnekonvensjonen artikkel 3. Dette er også regulert i Grunnloven § 104, og opplæringsloven kapittel 9A.

2.1 Økt oppmerksomhet på barnets rett til å bli hørt

Barnekonvensjonen artikkel 12 gir alle barn rett til å bli hørt om alle forhold som berører dem. Gjennom opplæringsloven § 9A-4 og § 9A-6 er skolen og fylkesmennene pålagt å sikre elevens rett til å bli hørt. Fylkesmennene skal vurdere om skolen har oppfylt aktivitetsplikten sin og skal sørge for at alle involverte elever er hørt i dette arbeidet. I tillegg skal fylkesmennene sikre at eleven blir hørt i deres behandling av saken. Fylkesmennene må da vurdere om elevens mening kommer godt nok frem i den informasjonen og dokumentasjonen de har fått fra skolen, eller om de trenger mer informasjon for å få saken godt nok opplyst til å gjøre vedtak. Dersom fylkesmannen ikke har nok informasjon om hva eleven mener, skal de selv høre eleven eller sørge for at andre gjør det. Eleven skal få mulighet til å uttale seg om alle sider av saken, for eksempel hvordan skolemiljøet er og hvilke tiltak eleven tror kan virke. Barnekonvensjonen artikkel 12 stiller krav om at barnets syn skal tillegges behørig vekt, ut fra alder og modenhet. I begrunnelsen for vedtaket må det derfor fremgå hva barnet har sagt, og hvilken vekt fylkesmannen har lagt på det barnet sier. Retten til å bli hørt innebærer en rett til å få uttale seg, å bli lyttet til – og at meningen skal bli tatt hensyn til.

Barnekomiteens generelle kommentar nr. 12 og Utdanningsdirektoratets veileder om bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen gir retningslinjer om hva retten til å bli hørt innebærer, og hvordan prosessen med å høre barn skal være.¹⁰ Eleven skal få uttrykke seg fritt og uten press. Skolen og fylkesmannen må derfor vurdere hvem som skal være til stede under samtalen, og hvordan den skal tilrettelegges. Hele prosessen med å høre en elev, må være barnevennlig. Selve høringen må gjennomføres på en skånsom måte, og eleven må kunne føle seg trygg og respektert under samtalen. Eleven må få god informasjon om hvordan selve høringen vil foregå, og få vite at han eller hun ikke har noen plikt til å uttale seg. De som hører eleven må sikre at eleven forstår hva hun eller han er med på, de må bruke et språk eleven forstår og gi eleven muligheten til å få uttale seg om ting som er relevante for eleven selv. Det å høre barn er en prosess, noe som betyr at fylkesmannen kan være nødt til å hente inn barnets synspunkt flere ganger i løpet av saksbehandlingen. Retten til å bli hørt innebærer også en rett for barn til å få vite hvordan synspunktene deres har blitt tolket og brukt, og hvordan deres deltakelse har påvirket utfallet. Retten til å bli hørt gjelder uavhengig av alder og funksjonsnivå. Det betyr at skolene og fylkesmennene må tilrettelegge for at for eksempel små barn, barn med språkvansker og barn med nedsatt funksjonsevne får den tilretteleggingen de trenger for å kunne uttrykke sitt syn.

Lite veiledning om reglens innhold og betydning

Mange fylkesmenn viser til en eller flere hjemler for å høre elevene i begrunnelsen for vedtaket. Noen gjør det også når de innhenter opplysninger i forkant. Det varierer hvilke hjemmelsgrunnlag som blir brukt. Det vanligste er opplæringsloven og barnekonvensjonen, noen viser også til Grunnloven og forvaltningsloven. Det er noen fylkesmenn som ikke viser til hjemler i det hele tatt. Om de viser til hjemler eller ikke, har ikke nødvendigvis sammenheng med om de har sørget for at eleven ble hørt.

¹⁰ FNs barnekomité (2009) og Utdanningsdirektoratet (2017b)

Selv om mange viser til hjemmelen, er det ikke så ofte de beskriver hva retten går ut på, og hva som skal til for å ivareta den. Noen få sier litt om betydningen av å høre barn, at prosessen må være barnevennlig, og andre viser også til andre kilder som litteratur og barnekomiteens generelle kommentar nr. 12. Dette er imidlertid veldig sjelden.

Fylkesmennene er opptatt av at skolen skal høre elevene

Eleven skal involveres i hele prosessen, ved undersøkelse, vurdering av tiltak og evaluering. De må få relevante spørsmål, og muligheten til å uttale seg fritt under trygge rammer.

Hovedinntrykket er at fylkesmennene er opptatt av om skolen har oppfylt sin plikt til å høre elevene. De vurderer som regel om skolen har hørt elevene, og etterspør konkret informasjon om elevenes mening. Noen fylkesmenn går langt i å kritisere skoler som ikke hører elevene. Dersom eleven ikke er blitt hørt, pålegger de fleste embetene at skolen skal høre eleven. Dette gjelder også i saker der skolen har forsøkt å snakke med elevene uten å lykkes. Et eksempel er en sak der foreldrene nektet skolen å snakke med eleven. Fylkesmannen påpekte at retten til å bli hørt er en individuell rett som barnet har, og at det er «*ikke et krav om samtykke fra foreldre*».

Når fylkesmennene vurderer om skolen har hørt elevene, gjør de det ofte i sammenheng med undersøkelsesplikten. Dersom skolen ikke har hørt eleven, legger flere fylkesmenn til grunn at saken ikke er godt nok undersøkt. Det kan føre til at fylkesmennene mener at det er vanskelig å vite om tiltakene er egnet.

Noen fylkesmenn vurderer også om eleven har fått uttale seg om tiltakene skolen har satt inn. Et embete skriver for eksempel at «*det er viktig at skolen hører eleven både når det gjelder undersøkelser og tiltak*». Noen fylkesmenn påpeker at skolen må involvere eleven i hele prosessen, og at det er et kontinuerlig arbeid. Dessverre er ikke alle like tydelige på dette. I mange saker slår ikke fylkesmannen ned på at elevene tilsynelatende bare har fått uttale seg om sin opplevelse av skolemiljøet, og ikke om tiltakene.

Selv om mange fylkesmenn tydelig er opptatt av om skolen har hørt eleven, er det varierende om fylkesmennene vurderer om skolens prosess med å høre eleven har vært god nok, slik at medvirkningen har vært reell. I mange saker fremgår det ikke hvordan skolene har tatt hensyn til elevens mening. Flere fylkesmenn legger ofte til grunn at eleven har blitt hørt hvis skolen har gjennomført elevsamtaler, eller undersøkt skolemiljøet. Dette er ofte samtaler som skolen uansett skal ha med alle elevene, og som ikke bare handler om skolemiljøet eller den konkrete saken. Referatene fra elevsamtalene kan være svært korte, og preget av standardspørsmål. Noen ganger er det haket av i evalueringsskjemaet eller aktivitetsplanen for at eleven er hørt, eller skal høres, uten at det fremgår hva eleven har blitt hørt om, eller hva eleven mener. Det kan også være at samtaler med elevene gir lite informasjon, og at skolen kun har stilt lukkede spørsmål som legger opp til ja- eller nei-svar.

Det finnes gode eksempler på at fylkesmennene har vurdert om medvirkningen er reell, og om prosessen med å høre barnet har vært god nok. Vi har funnet saker hvor embeter for eksempel påpeker at eleven ikke hadde fått uttale seg om alle sider av saken, eller at skolen ikke har tatt hensyn til elevens mening og adressert det eleven opplevde som problematisk. I noen saker kan fylkesmennene påpeke at eleven ikke har vært trygg nok, at skolen ikke har stilt konkrete nok spørsmål, eller at eleven ikke har blitt hørt gjennom hele prosessen.

I én sak hadde skolen flere samtaler med eleven, som tilsynelatende syntes ting går greit. Han sa at han har det bra på skolen nå, at han har venner og at de som ertet har sluttet. I saken skriver fylkesmannen at samtaler er et egnet tiltak, for det gir eleven anledning til å uttrykke seg fritt om hvordan han har det. Samtidig sier de at

«det i slike samtaler kan være vanskelig for eleven å uttrykke seg, da en slik samtale vil være påvirket av elevens trygghet og relasjon til den enkelte voksne. Ut fra referatene kan det synes som det kom lite spesifikt ut av samtalerne, og man må spørre seg om i hvilken grad eleven hadde tilstrekkelig relasjon og trygghet til de voksne for at samtalerne kunne være til hjelp».

En annen sak gjelder en jente med faglige og sosiale vansker. Jenta skrev til fylkesmannen at hun ikke opplever noe på skolen som bra, hun får ikke med seg undervisningen, opplever stort press og synes forholdet til læreren er veldig vanskelig. Skolen har snakket med eleven, men hun hadde ikke fått sagt dette. Fylkesmannen påpeker at det kan se ut som skolen har tatt for lett på saken ved å legge for stor vekt på elevens uttalelser om at alt er bra. De sier videre *«det fremkommer mange andre uttalelser som skolen burde tatt fatt i og iverksatt tiltak mot, blant annet opplevelsen av å ikke mestre, press i skolesituasjoner og utbytte av undervisningen»*. Fylkesmannen vedtar flere konkrete tiltak knyttet direkte til det jenta synes er vanskelig, for eksempel å tilpasse leksene og arbeidsøktene slik at hun klarer å gjennomføre skoledagene. De pålegger skolen tiltak for å sikre videre medvirkning for jenta. Det er for eksempel å legge til rette for at hun skal si fra om sine faglige og sosiale behov, å sikre at stemmen hennes kommer frem i alle referater fra samarbeidsmøter, å evaluere planen fortløpende sammen med eleven og iverksette nye tiltak i samarbeid med jenta.

I en tredje sak vedtar fylkesmannen at skolen må gjennomføre jevnlig samtaler med eleven om hvordan hun har det på skolen. De skriver samtidig litt om hvilke krav som stilles til prosessen; *«x skal kunne uttrykke seg fritt om hvordan hun har det, og samtalsituasjonen skal være tilrettelagt og ufarliggjort, respektfull, relevant, barnevennlig og inkluderende.»*

Fylkesmennene hører flere barn selv

Fylkesmennene er også opptatt av at elevene skal bli hørt i sin egen saksbehandling. I sakene vi har gjennomgått, har fylkesmennene relativt ofte valgt å høre elevene selv. Det er likevel store variasjoner mellom embetene i hvor ofte de hører elever, men det er ingen fylkesmenn som aldri hører elever. Derimot er det noen som gjør det i nesten hver sak. Noen få embeter starter saksbehandlingen med å snakke med eleven, for å få vite hvordan eleven har det og hva eleven tenker fylkesmannen kan bidra med videre. Andre gjør det senere i saksbehandlingen.

Noen ganger velger fylkesmennene å høre eleven gjennom andre, for eksempel foreldre, helsesøster eller BUP. Der hender det at de har forberedt spørsmål de ønsker svar på, som den som snakket med eleven kan ta opp. Å høre eleven gjennom en representant kan være en løsning. FNs Barnekomite har imidlertid uttalt at hovedregelen er at barn skal bli hørt direkte.¹¹ Hvis eleven vil bli hørt gjennom andre, må disse være egnet til å videreformidle elevens syn på en måte som samsvarer med det eleven ønsker. Det er uansett viktig at eleven får muligheten til å velge selv. Det er en del saker hvor vi ikke kan se hvilke vurderinger fylkesmennene har lagt til grunn for å høre eller ikke høre eleven selv. Hos ett embete kan vi se at de har hørt eleven i én sak, men ikke i en annen, uten at vi kan se hva som skiller sakene fra hverandre.

Retten til å bli hørt er en selvstendig rett for eleven, og han eller hun skal selv velge om de ønsker at foreldrene kan representere dem. Eleven kan ha et helt annet syn på saken enn foreldrene, og bidra med mye annen relevant informasjon. For mer om dette, se punkt 3.2.

Uklare vurderinger av om det er til barnets beste å bli hørt

Fylkesmennene viser en del ganger til prinsippet om barnets beste når de vurderer om de skal høre elever direkte. Noen ganger er konklusjonen at det ikke er til elevens beste å bli hørt av fylkesmennene. Andre ganger kan begrunnelsen være at eleven har behov for ro rundt seg, eller at eleven ikke har villet snakke med dem. Men ofte er det ikke nærmere begrunnet eller vurdert, og eleven er så langt vi

¹¹ FNs barnekomité (2009)

kan se ikke blitt spurt. Fylkesmennene konstaterer bare raskt at de vurderer at det ikke er til elevens beste å bli hørt av dem, og at de derfor har hørt eleven gjennom foreldrene. I et par av sakene viser fylkesmennene til at eleven har problemer med å uttrykke seg, uten at mulighetene for tilrettelegging er drøftet. I én sak skriver fylkesmannen at avgjørelsen om å ikke høre eleven er gjort i samråd med foreldrene. Vi vil understreke at retten til å bli hørt er en selvstendig rett for eleven, - ikke foreldrene, og at eleven har rett til å velge selv.

Det vil være situasjoner der det ikke er til elevens beste å bli hørt direkte av fylkesmannen. Det er likevel problematisk hvis det ikke er gjort en reell vurdering av den enkelte elevens beste. Hva eleven selv mener om å bli hørt, er helt sentralt. For at en elev skal kunne svare på det, har det mye å si hvordan de blir spurt og på hvilke premisser de kan bestemme seg. Fylkesmennene har for eksempel en plikt til å tilrettelegge for elever som har problemer med å uttrykke seg på grunn av funksjonsnedsettelse eller andre grunner. Om det er til elevens beste å bli hørt, må vurderes under forutsetning av at det skal tilrettelegges for en barnevennlig prosess.

Det varierer hva eleven blir hørt om og hvordan meningen blir vektlagt

Når fylkesmennene hører elever, snakker de som regel om hvordan han eller hun har det på skolen. Fylkesmennene legger stort sett elevenes subjektive opplevelse til grunn for om skolemiljøet er trygt og godt. Dette slår de som regel fast innledningsvis i begrunnelsen for vedtaket.

Det er derimot ikke alltid det kommer klart frem hva eleven mener om tiltakene. Noen fylkesmenn er tydelige på at eleven også skal få uttale seg om hvilke tiltak som bør settes inn, og har snakket med eleven om dette. I mange saker kan det imidlertid virke som fylkesmennene har en oppfatning av at det er nok at eleven uttaler seg om ting som har skjedd på skolen, og hvordan eleven opplever skolemiljøet. I mange saker setter både skolen og fylkesmannen inn en rekke tiltak som eleven ikke har fått uttale seg om. Retten til å bli hørt omfatter også hva eleven mener om tiltakene som er satt inn, og hva eleven ønsker skal bli gjort.

Retten til å bli hørt innebærer også en rett til at elevens meninger skal bli tatt hensyn til. Vekten av elevens meninger er blant annet avhengig av hvor sterke og konsistente meninger eleven har, hvor godt han eller hun grunngir synspunktene sine og hva slags type spørsmål det gjelder.¹² Fylkesmannen skal legge behørig vekt på elevens mening, og vise hvordan den eventuelt veies opp imot andre hensyn. Vi har sett få saker der det er direkte konflikt mellom elevens og andres mening. I de sakene dette skjer, ser vi flere eksempler på at fylkesmennene legger stor vekt på elevens stemme, noen ganger avgjørende vekt. Et eksempel er en sak der det var stor uenighet mellom skolen og foreldrene, og saken var preget av høyt konfliktnivå. Det var vanskelig å få tak i hva eleven mente. Fylkesmannen snakket med eleven, og eleven viste seg å være opptatt av mange ting som verken foreldrene eller skolen hadde påpekt. Fylkesmannen skar gjennom og la avgjørende vekt på elevens mening. De påla også tiltak som bygget direkte på hva eleven ønsket.

Hvordan fylkesmennene vektlegger elevens meninger i saksbehandlingen, kommer først og fremst til syne i hvordan de fremhever elevens synspunkter og legger vekt på disse i vurderingene sine. I de gode eksemplene er elevens stemme med gjennom hele begrunnelsen for vedtaket. Fylkesmennene har lagt stor vekt på elevstemmen, og tar den aktivt med i drøftelsene av om skolen har oppfylt aktivitetsplikten, og hva som eventuelt må gjøres. De påpeker for eksempel at skolens konklusjoner eller meninger ikke stemmer med elevens oppfatning, eller at eleven forteller om problemer som ikke har fått nok oppmerksomhet. Dette kan føre til at fylkesmannen pålegger skolen å gjøre bedre undersøkelser av disse temaene. De kan også konkludere med at tiltakene ikke er tilstrekkelige, fordi de ikke er satt inn der eleven har forklart at noe er vanskelig. Noen fylkesmenn tar tak i elevens uttalelser, og pålegger konkrete tiltak på disse områdene. Typiske tilfeller er der eleven fortalte om

¹² FNs barnekomité (2009) og Sandberg (2016)

tider og situasjoner på dagen der han eller hun følte seg utrygg. Fylkesmannen kunne da be skolen øke tilsynet, eller forhindre disse situasjonene.

Vi har sett flere gode vedtak, der fylkesmennene løfter frem og drøfter elevens synspunkter. Det er imidlertid stor variasjon i hvordan fylkesmennene vektlegger elevens stemme i sine vurderinger. I mange saker er det vanskelig å se at elevens meninger faktisk har blitt lagt til grunn i fylkesmannens saksbehandling. I begrunnelsen for vedtakene kan det være vist til en elevsamtale og hva eleven sa, men meningen ser ikke ut til å ha hatt noen betydning for fylkesmennenes vurderinger og vedtak.

Vi vet lite om prosessen med å høre elevene

Ut fra dokumentasjonen kan vi ikke se hvilke systemer eller rutiner fylkesmannen har for å høre elever. I noen saker har vi sett en mal for samtaler med elevene. I mange av sakene er det lagt ved referater, og noen ganger er samtalen gjengitt i sin helhet.

Fylkesmennene har som regel samtaler med elevene på fylkesmannens kontor. Noen ganger reiser de ut til skolen og en sjelden gang hjem til eleven. Vi kan ikke se om elevene har blitt spurt om hvor eller hvordan de ønsket å gjennomføre samtalen. I noen saker ser vi hvordan dialogen mellom eleven og fylkesmannen har vært i forkant og etter samtalen.

Barnekomiteen understreker at prosessen med høring stiller krav til at barnet får tilbakemelding på hvordan hans eller hennes mening er vektlagt, og hva som blir resultatet.¹³ I noen saker har vi sett at fylkesmennene har fulgt opp eleven i etterkant, for eksempel ved å ringe til eleven. Én fylkesmann har for eksempel skrevet en lettlest og personlig tilbakemelding til eleven om hvordan de vil følge opp saken videre. Noen fylkesmenn har skrevet et eget forenklet vedtak med begrunnelser direkte til eleven, der de følger opp hva eleven har sagt og hva de har gjort i vedtaket. I flesteparten av sakene kan vi imidlertid ikke se hvordan eleven har blitt fulgt opp i etterkant av samtalen.

Vurdering og anbefalinger

Vi ser at fylkesmennene har fått økt oppmerksomhet på elevenes rett til å bli hørt. Mange påpeker skolens plikt til å høre elevene, og de hører elever selv relativt ofte. Vi er glade for å se at fylkesmennenes praksis på dette området har blitt bedre.

Fylkesmennene er tydelige på skolens plikt til å høre barn, og vurderer ofte om eleven har blitt hørt av skolen. Det varierer likevel hvor grundig fylkesmennene vurderer om skolens prosess med å høre eleven er god nok, og om medvirkningen er reell. Hvis eleven ikke har fått reell mulighet til å medvirke, vil det ikke være i tråd med barnekonvensjonens eller opplæringslovens krav. Skolen vil ha gått glipp av viktig kunnskap som kunne bidratt til å forbedre elevens skolemiljø.

Fylkesmennene viser til relevante hjemler, men det er likevel ikke så ofte de beskriver hva retten å bli hørt går ut på, og hva som skal til for å ivareta den. I mange saker får vi inntrykk av at skolene ikke har tilstrekkelig kunnskap om hva som skal til for å sikre at medvirkningen blir reell. Vi tror derfor det vil være av stor verdi om fylkesmennene i større grad skriver gode begrunnelser for vedtakene, der de veileder og bevisstgjør skolene om rettighetens innhold og betydning.

Fylkesmennene hører barn selv relativt ofte, og alle embetene har hørt noen elever i saksbehandlingen sin. Det er likevel store variasjoner mellom embetenes praksis. Noen hører elever direkte i alle saker, mens andre ser ut til å ha en praksis for å først og fremst pålegge skolene å sikre at elevene høres. Noen ganger begrunner fylkesmennene tydelig hvorfor de har valgt å høre elevene direkte, men ofte er det uklart hvilke vurderinger som ligger til grunn. For å sikre at elevene høres når de skal, må fylkesmennene gjøre individuelle vurderinger i hver sak. Hvis de ikke har en bevisst tilnærming til dette,

¹³ FNs barnekomité (2009)

vil det kunne føre til at like tilfeller behandles ulikt, og at sakene ikke er godt nok opplyst fordi eleven ikke har blitt godt nok hørt.

Elevene blir som regel hørt om hvordan de opplever skolemiljøet. Det varierer imidlertid hvorvidt de får uttale seg om hvilke tiltak som kan og skal settes inn. Det er viktig at eleven får nok informasjon om hvilke alternativer og muligheter som finnes, slik at han eller hun har en reell mulighet til å komme med innspill. Hvis eleven ikke har noen meninger om hva som skal til, er det viktig at fylkesmennene likevel sikrer at eleven får uttale seg om tiltakene før de settes i verk, slik at de eventuelt kan justeres i tråd med elevens ønsker. At eleven får uttale seg om tiltakene kan ha stor betydning på om tiltakene er egnet til å møte elevens behov. Tiltak som eleven ikke ønsker eller forstår hensikten av, kan i verste fall bidra til å forverre elevens opplevelse av skolemiljøet.

Det er varierende i hvilken grad fylkesmennene synliggjør og vektlegger elevens mening i saksbehandlingen sin. I de gode eksemplene var elevens stemme synlig gjennom hele begrunnelsen for vedtaket. Men i mange saker var det vanskelig å se at elevens meninger hadde noen betydning for fylkesmennenes vurderinger og vedtak. At elevens mening faktisk blir lagt vekt på, er avgjørende både for å komme til et godt resultat, men også av hensyn til eleven selv.

Retten til å bli hørt innebærer en rett til reell medvirkning. Dette forutsetter at prosessen med å høre eleven er god, at han eller hun får uttale seg om alle sider av saken og at elevens meninger faktisk blir tillagt vekt. Retten til å bli hørt er en selvstendig rett for hver enkelt elev. For å vite når det er nødvendig å høre en elev, må det gjøres en konkret og individuell vurdering.

Anbefalinger

- Fylkesmennene må alltid gjøre en individuell vurdering av om de skal høre eleven direkte.
- Fylkesmennene må sikre at skolens prosess med å høre eleven er god nok, og at elevens medvirkning er reell.
- Fylkesmennene må gi skolen veiledning, gjennom begrunnelsen for enkeltvedtakene, om rettighetens innhold og betydning.
- Fylkesmennene må sikre for at eleven må få mulighet til å uttale seg om hele prosessen, også valg av tiltak. Dette forutsetter at prosessen med å høre eleven er tilrettelagt.
- Fylkesmennene må synliggjøre hva eleven mener, og hvordan meningen er tillagt vekt i begrunnelsen for vedtaket.

2.2 Fylkesmennenes bruk av barnets beste i saksbehandlingen er ikke i mål

Barnekonvensjonen artikkel 3 fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn. Skolens og fylkesmennenes plikt til å ivareta barnets beste i arbeidet med skolemiljøet, er også regulert i opplæringsloven § 9A-4 og § 9A-6. Fylkesmennene skal vurdere om hensynet til elevens beste er ivaretatt, og undersøke om skolen har lagt elevens beste til grunn for sitt arbeid med å oppfylle aktivitetsplikten. I tillegg skal fylkesmennene ha elevens beste som et grunnleggende hensyn i sin egen saksbehandling. Det gjelder både når de planlegger saksbehandlingen sin, under saksbehandlingen og når de tar avgjørelser i enkeltsaker.

For å ivareta prinsippet om barnets beste, må fylkesmennene for det første vurdere *hva* som er barnets beste. Det er en sammensatt vurdering som må gjøres individuelt. Momenter i vurderingen er blant annet barnets egne meninger, barnets identitet, barnets sårbarhetssituasjon, barnets helse, barnets rett til beskyttelse, omsorg og sikkerhet og barnets rett til utdanning.¹⁴ At barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, innebærer at det skal mye til for å sette det til side. Hvis det likevel er andre

¹⁴ FNs barnekomité (2013)

hensyn som spiller inn, må barnets beste veies opp imot disse. Det skal tungtveiende grunner til for at andre hensyn går foran barnets beste.

Fylkesmennene må vise hvordan de har ivaretatt hensynet til barnets beste. Det betyr at de må forklare i begrunnelsen for vedtaket hva de mener er elevens beste, og hvilke kriterier dette er basert på. De må også vise hvordan de har veid elevens interesser opp mot eventuelle andre hensyn, og gi en tydelig begrunnelse hvis andre hensyn må komme foran.

Lite veiledning om reglens innhold og betydning

Når vi har gått gjennom sakene har vi sett at mange fylkesmenn viser til hjemler om barnets beste, men på langt nær alle. Det er stor variasjon i hvilken hjemmel de eventuelt viser til. Det kan være opplæringsloven, barnekonvensjonen eller Grunnloven, eller alle samtidig. Noen få veileder også om hva regelen innebærer. Ett embete skriver for eksempel at *«prinsippet går ut på at man skal velge det som tjener barnets beste i den aktuelle sammenhengen. Prinsippet fremhever på den måten barnet som den sentrale personen»*. Det er likevel veldig sjelden at fylkesmennene forklarer regelen nærmere. Hvordan de henviser til regelen, har ikke nødvendigvis noe å si for saksbehandlingen videre. Fylkesmenn som viser til hjemmel, vurderer ikke nødvendigvis barnets beste, og andre vurderer barnets beste uten å vise til hjemmel.

Det viktigste er ikke å vise til hjemmelen, men å gjøre en god og riktig vurdering. Det er likevel ikke uten betydning om man viser til rettslig grunnlag. For det første har fylkesmennene et veiledningsansvar overfor skole, foreldre og elever, og bør bidra til å øke kompetansen deres. Ved å gi foreldrene kunnskap om bestemmelsen, kan de også gjøre dem i stand til å se mangler, og til å følge bedre med på hva skolen gjør. Kjennskap til reglene er en viktig rettsikkerhetsgaranti.

Fylkesmannen vurderer sjelden om skolen har lagt elevens beste til grunn

I en del saker ser vi at fylkesmennene påpeker at skolen har en plikt til å vurdere barnets beste. Det kan for eksempel være når de omtaler regelverket. I noen saker ber fylkesmennene skolen vurdere barnets beste i bestemte spørsmål. I én sak skriver for eksempel fylkesmannen at skolen må vurdere hensynet til barnets beste før en elev kan isoleres fra undervisningen eller bytte klasse. Fylkesmennene kan også påpeke at skolen skal legge barnets beste til grunn når de undersøker saken og utarbeider tiltak. I to saker skriver for eksempel fylkesmennene at *«et overordnet prinsipp for hva som er et egnet tiltak er hensynet til barnets beste og rett til å bli hørt»* og at *«elevens beste skal være et sentralt moment i undersøkelsen og tiltakene.»*

Dessverre ser vi at fylkesmennene bare unntaksvis har vurdert om skolen har lagt elevens beste til grunn i sitt arbeid. Ett embete gjør dette under et eget punkt i begrunnelsene for alle vedtak. Etter å ha redegjort for skolens plikt, påpeker de at skolen skal vurdere hensynet til barnets beste gjennom å oppfylle alle de fem delpliktene. De understreker at skolen enten må vurdere barnets beste eksplisitt, eller sørge for at det fremgår helt tydelig av dokumentasjonen at barnets beste er utgangspunktet for de vurderingene og handlingene som blir gjort. Fylkesmannen vurderer ut fra dette om skolen faktisk har vurdert barnets beste. Deretter gjør de en selvstendig vurdering av skolens tiltak opp mot barnets beste.

I én sak der eleven ikke ønsket at skolen skulle gjøre noe, viser fylkesmannen til prinsippet om barnets beste som et argument for at skolen likevel må sette inn tiltak. Skolen hadde ikke gjort noe for å hjelpe eleven, og begrunner det med at eleven ikke ønsket at andre skulle vite noe om hvordan hun hadde det. Fylkesmannen understreker at skolen har en selvstendig plikt til å undersøke saken og sette inn tiltak, og at dersom en elev ikke ønsker at skolen skal gjøre noe, må skolen vurdere hva som vil være til barnets beste. Fylkesmannen gir også litt konkret veiledning til skolen, for eksempel at skolen kan vurdere andre mindre belastende tiltak.

Selv om fylkesmennene ofte påpeker skolens plikt, eller ber skolen vurdere barnets beste, er det sjelden de også beskriver hvordan skolene kan og skal gjøre denne vurderingen. Ut fra dokumentasjonen ser det ut til å være liten kompetanse på dette hos skolene, og en veiledning fra fylkesmennene kunne vært et verdifullt bidrag til skolens arbeid.

Fylkesmennene gjør ikke reelle barnets beste-vurderinger

Det er sjeldent vi ser at fylkesmennene gjør konkrete barnets beste-vurderinger. Som regel kan vi ikke se hvordan barnets beste er et grunnleggende hensyn i deres saksbehandling. Noen skriver at ulike tiltak er eller er ikke til barnets beste. Andre ser ut til å ha en mer barnesensitiv tilnærming. Likevel er det bare et par embeter som har gjort reelle og overprøvbare barnets beste-vurderinger der vi kan se hvordan barnets beste er vurdert og vektet. Bare ett av embetene har gjort slike barnets beste-vurderinger konsekvent i alle vedtak.

De fleste barnets beste-vurderingene er knyttet til enkelte spørsmål eller tiltak. Det vanligste er avgjørelsen om fylkesmannen skal høre en elev selv. Bare et par embeter har gjort en barnets beste-vurdering for alle vurderinger og tiltak, men bare ett av disse gjør det konsekvent i begrunnelsen for alle vedtak.

Et fylkesmannsembete har et fast punkt hvor de først gjør rede for innholdet i barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 og skolens plikt etter opplæringsloven. Deretter sier de noe om hvilke momenter som vil være særlig viktige når man skal vurdere hva som er til elevens beste, slik som elevens sosiale tilhørighet til klassen og skolen, elevens pedagogiske miljø, retten til et trygt og godt skolemiljø, og den enkelte elevens særlige behov. Så vurderer Fylkesmannen om skolen har oppfylt sin plikt til å ivareta elevens beste. Deretter gjør de en selvstendig vurdering av hva de mener er barnets beste, og pålegger i noen saker egne tiltak ut fra dette.

I én av sakene så vi at fylkesmannen veiledet skolen i hvordan vurderingen skal gjøres, og skriver at

«[...] vurderinga av barnets beste er ikkje ein fast størrelse, men tar opp i seg forhold som er til dømes barnet sine egne synspunkt, stabilitet og kontinuitet, tryggleik og tilknytning til andre personar og helsemessig sårbarheit»

Etter at fylkesmannen har forklart regelen, går de inn i den konkrete saken og forhold rundt eleven, blant annet at han er i en sårbar situasjon og strever med relasjoner til andre barn. Ut fra elevens individuelle behov gjør de deretter en konkret vurdering av hvilke tiltak de mener er til elevens beste, der de skriver:

«[...] tiltaket som gjeld tilvising til PPT, tilmelding til BUP og arbeid gjennom ansvarsgruppa er til barnets beste. Utreiingar frå faginstansar vil gi skole i og heim et fagleg supplement til å vurdere kva tiltak som best er til hjelp for at x skal finne seg godt til rette i sosiale situasjoner (...) Tiltaket som gjeld sosial kompetanse tar omsyn til det X nærmast på dagleg basis må takle, nemleg at han strevar i samspel med andre. Av omsyn til barnets beste er det avgjerande at skulen legg stor vekt på dette tiltaket, at det vert vurdert jamnleg, endra og tilpassa.»

På denne måten viser altså embetet hva de mener er til barnets beste, og hvordan de har kommet frem til denne konklusjonen.

Ut over disse embetene er det svært få som foretar reelle barnets beste-vurderinger i sakene. En god del av fylkesmennene viser til prinsippet, og slår fast at noe er eller er ikke, til elevens beste. Eksempler på slike henvisninger er at «det anses til elevens beste å sette i gang tiltaket», «vi vurderer at det er til barnets beste å undersøke», eller «dette vil være til x beste, jf. FNs barnekonvensjon art. 3.» Barnets beste fremstår da mer som en konstatering, eller et argument for en løsning, enn som et resultat av en konkret vurdering. Det at noe antas å være til det beste for barn generelt, betyr ikke at det er til det

beste for nettopp dette barnet. Det er derfor viktig å gjøre en reell vurdering av nettopp dette barnet og denne saken.

Fylkesmennene har også vurdert barnets beste i andre prosessuelle avgjørelser. Ett eksempel er en avgjørelse om å ikke omgjøre et vedtak som hadde feil i faktum, av hensyn til elevens behov for ro og kunne legge saken bak seg. En annen sak gjelder en vurdering av å sende klagen videre til Utdanningsdirektoratet, selv om skolen ikke hadde kommet med tilsvar.

Vurdering og anbefalinger

Fylkesmannen skal for det første vurdere om skolen har lagt elevens beste til grunn i sitt arbeid med aktivitetsplikten. Her ser vi at fylkesmennene i mange saker påpeker skolens plikt, og viser til relevante hjemler. Vi ser også at de i noen tilfeller ber skolen vurdere barnets beste i bestemte spørsmål, som for eksempel når de vurderer om eleven skal høres, eller hvilke tiltak skolen skal sette inn. Fylkesmennene vurderer imidlertid kun unntaksvis om skolen har lagt elevens beste til grunn for sitt arbeid, slik opplæringsloven krever. Det er også begrenset hvilken veiledning de gir til skolene i begrunnelsene for vedtaket, for eksempel om hvordan skolene skal forstå regelverket og hvordan de skal vurdere barnets beste.

Fylkesmennene skal også ha barnets beste som et grunnleggende hensyn i sitt eget arbeid, og vise hvordan de har ivaretatt hensynet til barnets beste i sin egen saksbehandling. Her ser vi at de fleste embetene har et stort forbedringspotensial. Få fylkesmenn gjør reelle barnets beste-vurderinger, der vi kan se hvordan barnets beste var vurdert og vektet mot andre hensyn. At fylkesmennene gjør en reell barnets beste-vurdering basert på momentene som barnekomiteen angir, vil gi grunnlaget for en god faglig vurdering og dermed gode tiltak og løsninger for det enkelte barnet. Det er også en viktig rettsikkerhetsgaranti, ved at foreldrene og eleven kan se begrunnelsen og klage hvis de mener at vurderingen er feil.

Anbefalinger

- Fylkesmennene må vurdere om skolene har ivaretatt hensynet til barnets beste i sitt arbeid.
- Fylkesmennene må gi skolene tilstrekkelig veiledning, gjennom begrunnelsen for vedtaket, om hvordan de skal forstå regelverket, og gjøre barnets beste-vurderinger.
- Fylkesmennene må gjøre reelle barnets beste-vurderinger, der de viser hva som er barnets beste, og hvordan de har vektet det mot andre hensyn.

3. Overordnede spørsmål om aktivitetsplikten og saksbehandlingen

Her i kapittel 3 ser vi se på spørsmål som har betydning for hvordan fylkesmennene vurderer om aktivitetsplikten er oppfylt. Vi ser på

- fylkesmennenes behandling av elevens opplevelse av skolemiljøet
- skjæringstidspunktet for vurderingen av om aktivitetsplikten er oppfylt
- fylkesmennenes opplysning av saken og begrunnelser
- behandlingen av kritikkverdige forhold
- saksbehandlingstiden og prosessen

I kapittel - ser vi på fylkesmennenes vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt.

3.1 Rettslig grunnlag for fylkesmennenes vurdering av aktivitetsplikten

Håndhevingsordningen er regulert i opplæringsloven § 9A-6. Her er det fastsatt hva fylkesmennene skal vurdere i sin prøving, og rammene for hva de kan fastsette i sine vedtak. Fylkesmennene skal avgjøre om aktivitetsplikten etter §§ 9A-4 og 9A-5 er oppfylt. I vurderingen må fylkesmennene ta stilling til om de ulike delpliktene i aktivitetsplikten er oppfylt, inkludert om skolen har laget en aktivitetsplan som oppfyller minstekravene i bestemmelsen. Delpliktene er følge med, gripe inn, varsle rektor, undersøke saken og sette inn egnede tiltak.

Kunnskapsdepartementet har i Prop. 57 L (2016-2017) utdypet hva som ligger i fylkesmennenes vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt. Her er det presisert at fylkesmannen skal ta stilling til om skolen har gjort det eleven *med rimelighet kan forvente* for å oppfylle aktivitetsplikten, slik at eleven har det trygt og godt på skolen. Dette skal gjøres ved at fylkesmannen ser på hva som med rimelighet kan forventes av skolen på *ethvert tidspunkt i saksforløpet ut fra en faglig standard*. Kunnskapsdepartementet har understreket at dette er den riktige terskelen for hva som kan kreves av skolene. De viser til at dette er samme standard som Høyesterett la til grunn i Rt. 2012: 146 - Kristiansand-dommen om erstatning for mobbing i skole.¹⁵

Forståelsen av hva fylkesmennene faktisk skal se på, ifølge departementet og ordlyden i § 9A-6, korresponderer dermed ikke helt. I loven står det at fylkesmannen skal vurdere om aktivitetsplikten er oppfylt, mens departementet i Prop. 57 L (2016-2017) har sagt at dette skal gjøres ved å vurdere om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes på de ulike tidspunktene. Det vil si at fylkesmannen finner minstestandarden for når skolen har oppfylt aktivitetsplikten ved å tolke rimelighetsvurderinger inn i aktivitetsplikten.

3.2 Elevens opplevelse av skolemiljøet

Elever i grunnskoler og videregående opplæring har en rett til et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring etter opplæringsloven § 9A-2. Det er elevens opplevelse av skolemiljøet som er det avgjørende for om retten er oppfylt. Fylkesmennene skal ikke overprøve elevens opplevelse. Kunnskapsdepartementet har uttalt at

«verken skolen, skoleeier eller fylkesmannen kan sette til side eller overprøve elevens oppfatning av hans eller hennes skolemiljø. Departementet mener på bakgrunn av dette at fylkesmannen verken kan eller bør realitetsvurdere om elevens rettighet etter forslaget til § 9A-2 er oppfylt. Ettersom det det er elevens oppfatning som avgjør, er ikke dette et spørsmål for fylkesmannen å bedømme og besvare.»¹⁶

¹⁵ Prop. 57 L (2016-2017) side 30

¹⁶ Prop. 57 L (2016-2017) side 43

Et av de mest positive funnene vi har gjort er at de fleste embetene er tydelige på at dersom eleven opplever at hun eller han ikke har et trygt og godt skolemiljø, så legger fylkesmannen elevens opplevelse til grunn uten diskusjon. Noen har også en setning om at fylkesmannen ikke skal vurdere eller overprøve om retten er oppfylt eller ikke. Vi har også sett saker hvor embeter gir skolene kritikk for å bagatellisere elevens opplevelse av skolemiljøet.

Det er varierende om og hvor mye fylkesmennene redegjør for elevens opplevelse av skolemiljøet i begrunnelsen. Noen har lengre omtaler, mens andre ikke har noe i det hele tatt.

Vurderinger og anbefaling

De fleste embetene er flinke til å tydeliggjøre at det er elevens opplevelse av skolemiljøet som legges til grunn for om skolens aktivitetsplikt er inntrådt. Dette er en nødvendig forutsetning for at elevens skal få god og riktig hjelp til rett tid.

Elevens subjektive opplevelse er et viktig prinsipp. Det betyr ikke at eleven skal bestemme hvilke tiltak som skal settes inn, men sikrer at elevene blir hørt og tatt på alvor. Det at eleven ikke har det trygt og godt, utløser en plikt til å undersøke saken og følge opp elever som har det vanskelig. Når skolen legger elevens opplevelse til grunn, vil tiltak treffe bedre, og eleven vil ofte oppleve dem som nyttige. Det aller viktigste er imidlertid å hindre bagatellisering, på grunn av det skadepotensialet det har om skolen ikke stanser mobbing og andre krenkelser av elever.

Det bekymrer oss at det er mange saker hvor elevene mener at skolene ikke tar deres opplevelse på alvor. I flere av disse sakene mener fylkesmennene at dette skyldes at skolen bagatelliserer det elevene har opplevd. Det er avgjørende at fylkesmennene også fremover er tydelige på at elevens opplevelse av skolemiljøet skal legges til grunn i vurderingen av om skolemiljøet er trygt og godt. For at ordningen skal kunne skape endring der det trengs, må elevene tas på alvor.

Anbefaling

- Fylkesmennene må være tydelige ovenfor skolene på at elevens opplevelse skal legges til grunn, og slå ned på bagatellisering.

3.3 Skjæringstidspunktet for vurderingen av om skolen har oppfylt aktivitetsplikten

Når fylkesmennene skal vurdere om skolen har oppfylt aktivitetsplikten, må de sette et skjæringspunkt for sine vurderinger. Tidspunktet de legger til grunn kan få betydning for om eleven og foreldrene får medhold eller ikke. Spørsmålet er hvordan fylkesmannen skal håndtere at skolen har jobbet med saken etter at fylkesmannen mottok meldingen.

I mange saker ser vi at skolene har gjennomført undersøkelser og tiltak etter at saken er meldt til fylkesmannen. Når vurderingen skjer på vedtakstidspunktet, kan det oppstå utfordringer fordi de ulike delpliktene oppfylles på ulike tidspunkt. Dette blir særlig aktualisert om plikten til å følge med, gripe inn eller varsle ikke var oppfylt på meldetidspunkt, og skolen innen vedtakstidspunktet har oppfylt både undersøkelsesplikten og tiltaksplikten. Dette gjør i noen tilfeller at aktivitetsplikten har blitt oppfylt før fylkesmannen gjør vedtaket.

De fleste fylkesmennene legger vedtakstidspunktet til grunn, og vurderer all aktivitet skolen har gjort frem til da. Men det er noen få som legger meldetidspunktet til grunn, og konkluderer med at det forelå brudd på det tidspunktet saken ble meldt til fylkesmannen, og at aktivitetsplikten derfor ikke er oppfylt. Ett embete skriver i vedtaket at aktivitetsplikten var eller ikke var oppfylt *frem til* meldetidspunktet. I en sak uttaler de at fylkesmannen ikke kan «overprøve» det som skjer etter meldetidspunktet.

Andre har funnet en mellomløsning. De skriver at vedtakstidspunktet er vurderingstidspunktet, men knytter kritikk og merknader til saken slik den forelå på meldetidspunktet. I noen saker er det uklart hva som er vurderingstidspunktet.

I noen saker får fylkesmennene informasjon fra foreldrene eller skolen om at eleven har fått det bra mens saken har vært til behandling hos fylkesmannen. Dette gjelder særlig i saker hvor saksbehandlingen har vært relativt langvarig. Her er det forskjeller mellom embetene i hvilken betydning dette får for sakens resultat. Noen konkluderer da med at aktivitetsplikten er oppfylt, mens andre tillegger det liten vekt.

Vurdering og anbefalinger

Nesten alle fylkesmennene legger til grunn at de skal vurdere oppfyllelsen av aktivitetsplikten på vedtakstidspunktet. Det er et godt utgangspunkt.

Det er likevel grunnlag for å si at like saker neppe vil bli vurdert likt, avhengig av hvilket embete saken blir meldt til. Det er forskjeller, også hos de som i utgangspunktet vurderer på vedtakstidspunktet. Fordi det skal gjøres en samlet vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt, legger fylkesmennene ulik vekt på betydningen av at enkelte delplikter er oppfylt, eller at eleven har fått det bra. Selv om fylkesmennene skal gjøre individuelle vurderinger, er det likevel mulig med noen felles tolkninger som kan gjøre dette mer forutsigbart.

Eleven kan oppleve det som vanskelig å ikke få medhold i saken fordi skolen valgte å innrette seg etter at saken var meldt til fylkesmannen. Vi mener det har en egenverdi at fylkesmannen er tydelige på at delpliktene ikke var oppfylt på meldetidspunktet, selv om aktivitetsplikten er oppfylt på vedtakstidspunktet. Slik vi ser det, vil det, være god praksis å konstatere at det var brudd på delplikter på meldetidspunktet i begrunnelsen for vedtaket, men at disse nå er oppfylt.

Anbefalinger

- Fylkesmennene må legge til grunn vedtakstidspunktet som skjæringstidspunkt for å vurdere om aktivitetsplikten er oppfylt.
- Utdanningsdirektoratet bør presisere at dersom aktivitetsplikten blir oppfylt etter meldetidspunktet, bør fylkesmennene konstatere dette i begrunnelsen for vedtaket og konkretisere når de ulike delpliktene ble oppfylt.

3.4 Embetenes begrunnelser for vedtaket og opplysning av saken

Et annet av målene for ordningen er at den skal være trygg. I dette ligger det at håndhevingsmyndigheten skal sørge for en rettssikker prosess. Både forvaltningslovens regler og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipp, som forsvarlighet og usaklig forskjellsbehandling, gjelder for fylkesmennenes saksbehandling. Forvaltningsloven inneholder krav om at saken skal være *forsvarlig opplyst* og at vedtaket *begrunnes*, jf. §§ 17, 24 og 25.

Opplysning av saken og betydningen av mangelfull dokumentasjon

Når saken er forsvarlig opplyst, er en skjønnsmessig vurdering. Fylkesmannen har ansvaret for å innhente nok dokumentasjon, både fra skolen og eleven og foreldrene, og ivareta hensynet til kontradiksjon. Fylkesmannen skal sørge for at involverte elever er hørt, jf. opplæringsloven § 9A-6, barnekonvensjonen artikkel 12 og forvaltningsloven § 17 andre ledd. Dersom saken ikke er forsvarlig opplyst, vil ikke forvaltningslovens krav eller regjeringens målsetting om at ordningen skal være trygg være oppfylt.

Informasjonen fra eleven og foreldrene og skolens dokumentasjon er viktige kilder når fylkesmannen skal ta stilling til om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt. Skolen har en plikt til å dokumentere det de

har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten, etter § 9A-4 syvende ledd. Plikten er knyttet til alle delpliktene i § 9A-4 første til femte ledd.

Vi har sett store variasjoner i hvordan fylkesmennene forholder seg til informasjonen, og eventuelle mangler på informasjon, når de skal gjøre vedtak. I flere saker uttaler fylkesmennene at det ikke er mulig å ta stilling til om en plikt er oppfylt på bakgrunn av dokumentasjonen de har mottatt. Spørsmålet er om det som må sannsynliggjøres er om plikten er oppfylt, eller om den er brutt.

Vi har funnet noen fylkesmenn som konkluderer med at skolen har *brutt* aktivitetsplikten hvis det ikke er dokumentert godt nok hva skolen har gjort for å oppfylle delpliktene. Felles for disse embetene er at når skolen ikke kan sannsynliggjøre eller dokumentere hva de har gjort for å oppfylle en delplikt, så legger de til grunn at plikten *ikke er oppfylt*. Det som må sannsynliggjøres er altså at plikten er oppfylt.

Andre embeter konkluderer derimot med at plikten er *oppfylt* om ikke det motsatte er dokumentert. I én sak der Fylkesmannen gjennom eleven og foreldrene var kjent med at det ikke ble grepet inn, mente embetet at de manglet grunnlag for å konkludere med at plikten var brutt. Dette fordi skolen ikke hadde gitt informasjon som tilsa det. Her er det som må sannsynliggjøres altså at plikten er brutt, det vil si det motsatte av i forrige avsnitt.

Begrunnelsene for vedtakene

Begrunnelsene for vedtakene bør si noe om det rettslige grunnlaget, de faktiske forholdene i saken og fylkesmannens skjønnsutøvelse i saken, jf. fovaltningsloven § 25. Særlig skjønnsutøvelsen, det vil si fylkesmennenes vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt, er viktig for at eleven og foreldrene skal kunne forstå resultatet i saken. Dette er viktig for skape tillit til fylkesmannens saksbehandling, og for at eleven og foreldrene skal kunne ta stilling til om de vil på klage på vedtaket eller ikke. Knappe begrunnelser for vedtakene gjør det også vanskeligere for skolen å innrette seg. Det kan også gjøre det vanskeligere for klageinstansen å behandle saken.

Det er forskjeller i hvor godt fylkesmennene begrunner sine vurderinger. Om lag en tredjedel av embetene gjør enkeltvedtak med grundige begrunnelser i flesteparten av sakene de behandler. Det som kjennetegner disse embetene, er at de skriver begrunnelser hvor de går gjennom de ulike delpliktene. Noen er tydelige på å knytte lovkrav og informasjonen de får fra ulike kilder sammen med sine egne vurderinger, for så å konkludere. Flere har standardisert tekst om lovkravene, men de gjør individuelle vurderinger med utgangspunkt i dette.

Noen viser hvilke hensyn de har lagt vekt på i de ulike vurderingene, mens andre kun konstaterer. I de tilfellene hvor fylkesmennene i stor grad bare redegjør for faktum og lovkrav, for så å konkludere, er det vanskelig å ta stilling til om saken er forsvarlig opplyst. Det er også vanskelig å vite om lovanvendelsen og skjønnsutøvelsen til fylkesmannen er riktig. Dette gjør det vanskelig for foreldre og elever å ta stilling til vedtaket.

En tredjedel av fylkesmennene skriver begrunnelser med lite individualiserte vurderinger og korte begrunnelser for sin skjønnsutøvelse. De gjengir lovkravet og en del av skolens dokumentasjon i behandlingen av delpliktene, for så å konkludere uten å si noe særlig om hva fylkesmannen har vektlagt i sin vurdering. En del av dem fastsetter hva skolen skal gjøre, uten å begrunne hvorfor og hva som er hensikten med tiltakene.

Vurdering og anbefalinger

Vi har sett at flere embeter er tydelige på at det er skolen som må dokumentere at de har oppfylt de ulike delpliktene. Dette er i samsvar med dokumentasjonsplikten som skolen har. Flere fylkesmenn undersøker også saken selv, dersom de mener de har for lite dokumentasjon til å kunne ta stilling til om en plikt er oppfylt.

Vi har funnet store forskjeller mellom embetene i hvordan de forholder seg til skolens dokumentasjon, og hvorvidt de vurderer om skolen har oppfylt plikten de har til å dokumentere hva de har gjort i en sak. Mange ser ikke på om skolen har oppfylt sin dokumentasjonsplikt.

Det er problematisk at embetene ser ut til å ha ulik forståelse av hva det er som må «bevises». Sakene det dreier seg om er forholdsvis få, men det har stor betydning for de elevene det gjelder dersom det ved tvil konkluderes med at plikten er oppfylt, ikke at den er brutt. Barneombudet vil understreke at det er skolen og skoleeieren som er den profesjonelle part. De skal dokumentere hva de har gjort for å oppfylle alle delpliktene. Om de ikke kan dokumentere det de har gjort, og eleven og foreldrene forteller at skolen ikke har oppfylt sin plikt, bør fylkesmannen konkludere med brudd. Beviskravet er sannsynlighetsovervekt i forvaltningssaker.

Vi har sett at flere embeter skriver grundige begrunnelser for sine vedtak hvor det er tydelig hvordan de knyttet lovkrav, faktum og sine vurderinger sammen. Noen fylkesmenn gir gode begrunnelser for hvorfor vedtaket er som det er. Det er likevel vårt syn at det er for store forskjeller mellom de begrunnelsene som fylkesmennene skriver. Noen embeter viser i liten grad vurderingene de har gjort i begrunnelsen for vedtaket. Dette gjør at det kan være vanskeligere for elever og foreldre å ta stilling til om de vil klage på fylkesmannens vedtak eller ikke.

Maler og standardisert tekst om lovkravene kan være hensiktsmessig. Samtidig kan en standardisert tekst bidra til at begrunnelsene ikke blir individualiserte. Vi har sett flere eksempler hvor fylkesmannen i liten grad gjør vurderinger i den aktuelle saken. Her mener vi embetene må være oppmerksom på at de må knytte begrunnelsen til den aktuelle saken.

Anbefalinger

- Utdanningsdirektoratet bør presisere at dersom skolen ikke kan dokumentere, eller på andre måter sannsynliggjøre at en delplikt er oppfylt, skal fylkesmannen som hovedregel konkludere med at delplikten ikke er oppfylt.
- Utdanningsdirektoratet, eventuelt embetene selv, bør legge til rette for at gode eksempler på begrunnelser for vedtak deles i anonymisert form, slik at det legges til rette for videreutvikling og koordinering.

3.5 Kun halvparten av fylkesmennene påpeker kritikkverdige forhold

I noen saker er det slik at skolen ikke har gjort det som kan forventes av dem, eller har håndtert saken på en kritikkverdig måte. Det er varierende i hvilken grad fylkesmannen tar tak i slike forhold, og måten de gjør det på. Det vanligste er å kritisere skolen fordi den ikke har tatt saken på alvor, eller håndtert den feil.

I flere saker har embeter tatt tak i at skolen ikke ser mobbing, eller sier at det eleven har opplevd ikke er mobbing. Det finnes også flere saker hvor elevene har blitt utsatt for alvorlige voldshendelser som skolen ikke har fulgt godt nok med på, eller stoppet. I en sak utaler fylkesmannen at de støtter en elev som utagerer, og sier at de skjønner hvorfor eleven utagerer.

Det ser ut som at det vanligste er å kritisere *dårlig hjem- skolesamarbeid*. Her er det flere embeter som viser til at relasjonen er anstrengt, at tilliten er brutt og liknende. Et embete peker på dette i flere saker og sier i en sak at fylkesmannen har stor forståelse for at foreldrene er utrygge på om eleven har det trygt og godt på skolen. De påpeker at det er skolens ansvar å gjenopprette dette tillitsforholdet, og at det er avgjørende at skolen til rett tid gjennomfører de tiltak som avtales. God dialog med foreldrene er sentralt i arbeidet med å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Et annet embete gir også kritiske bemerkninger om dette i flere saker. De understreker at begge parter må bidra, men at skolen er den profesjonelle part.

Vi har også funnet at noen embeter har tatt tak i at skolen ikke har fulgt andre regler i opplæringsloven. I en sak hvor reglene om spesialundervisning ikke er fulgt, skriver en fylkesmann at de «ber om at skolen og kommunen for ettertiden forholder seg til de rettighetene som gis i kapittel 5.»

På den andre siden har vi merket oss saker hvor det kan synes å være kritikkverdige forhold som fylkesmennene ikke griper tak i. Noen embeter har for eksempel grove voldssaker som skolene ikke klarer å håndtere, hvor fylkesmannen ikke sier noe om dette. Vi ser med bekymring på at slike forhold ikke blir tatt tydelig tak i av fylkesmennene.

Vurderinger og anbefaling

Barneombudet er glad for at enkelte fylkesmenn er tydelige når skolen ikke har håndtert en sak på en god måte, eller har håndtert saken i strid med regler i opplæringsloven. Noen embeter er svært tydelige her, og det mener vi er et riktig og viktig signal. Vi vi også understreke at det er avgjørende at fylkesmannen følger opp slike forhold på egnet måte. Samtidig har vi merket oss at det er flere embeter som ikke tar tak i kritikkverdige forhold. Her er det behov for en likere praksis.

Vi har merket oss at det særlig er dårlig håndtering av alvorlige hendelser og dårlig hjem-skolesamarbeid som embetene kritiserer. Vi er enig i at dette er viktig, og er glad for at disse embetene trekker dette frem. Vi viser også til forskning om at et godt hjem-skolesamarbeid er en av faktorene som har stor betydning i arbeidet med skolemiljø.¹⁷

Anbefaling

- Fylkesmennene bør tydelig påpeke kritikkverdige forhold i skolens håndtering av skolemiljø saker når de finner dette i sin saksbehandling.

3.6 Saksbehandlingstid og prosessen frem til vedtak

Et annet av målene for håndhevingsordningen er at den skal være rask. Med **rask** menes det at saksbehandlingstiden skal være kortest mulig, og at nødvendige endringer skal skje raskere enn tidligere.¹⁸ Dette må også ses i sammenheng med forvaltningsloven § 11 a, som fastsetter at saken skal behandles uten ugrunnet opphold, og prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. For barn og unge som opplever at skolemiljøet deres er utrygt, kan det være skadelig å vente for lenge på et vedtak.

Fylkesmennenes saksbehandlingstid varierer fra noen dager til over fire måneder. Flere av saker vi har fått tilsendt var heller ikke ferdigbehandlet, selv om de var kommet inn for over 3-4 måneder siden.

Saksbehandlingstiden kan i noen tilfeller ha sammenheng med hvor nøye fylkesmannen har gått inn i saken. Noen slår raskt fast at eleven ikke har det bra, og pålegger skolen å undersøke saken. I andre saker gjør fylkesmannen grundige vurderinger av skolens arbeid, og pålegger konkrete tiltak. Der tar det ofte noe tid før vedtaket blir gjort.

Fylkesmannens fremgangsmåte i sakene har også stor betydning for saksbehandlingstiden. Vi har sett at fylkesmennene ofte veileder skolene samtidig som de behandler saken. For eksempel holder de møter med skole og foreldre. De får skolen til å snakke med elevene, sette i gang undersøkelser og utarbeide aktivitetsplan. Dette kan sette i gang aktivitet. Samtidig kan det føre til at noen fylkesmenn veileder «seg bort» i sakene, fordi de lar være å gjøre vedtak i påvente av hva skolen vil gjøre. I noen saker foreligger det lite dokumentasjon av hva fylkesmannen har gjort i saken, og vi kan ikke se at det

¹⁷ NOU 2015:2 kap. 10

¹⁸ Kunnskapsdepartementet (2016) side 41

har skjedd noe av betydning for eleven, selv om månedene har gått. Vi har ikke sett eksempler på tidsbegrensede vedtak i saker hvor saksbehandlingen tar lang tid.

Melding og innhenting av opplysninger fra skolen

Fylkesmennenes saksbehandlingsrutiner kan ha stor betydning for saksbehandlingstiden. I sakene vi har gått gjennom, er noen embeter raskt på og kontakter skolen og foreldre samme dag eller dagen etter melding kom inn. De orienterer foreldre om saksgangen og varsler skolen om at det er kommet en sak, og at de vil innhente informasjon. Fylkesmennene har ulike rutiner for å innhente opplysninger fra skolen. Det varierer hvor fort de gjør det, hvordan de gjør det og hvilke frister de gir skolen. De raskeste ber skolen sende inn informasjon samme dag, mens noen venter opp til to til tre uker. Noen sender automatisk ut en e-post om at de har mottatt en sak, andre ringer. Noen sender brev med vanlig postgang, som i seg selv kan ta en uke.

I tillegg har det stor betydning hvilke frister fylkesmennene gir skolen for å sende inn dokumentasjon. Noen gir bare noen dager, andre to uker eller mer. Det varierer også hva slags informasjon fylkesmannen ber om, og hvor konkret de beskriver hva de trenger. Dette kan føre til at noen får svært mye informasjon som kanskje ikke er relevant, eller at de får for lite og må be om mer. Sistnevnte tar selvsagt mer tid.

Vurderinger og anbefalinger

Det er store variasjoner mellom fylkesmennenes rutiner og effektivitet i saksbehandlingen. Det gjelder hvor fort de reagerer, hvilken informasjon de sender ut, hva de ber om, hvilke frister de gir og dialogen de fører med skole og foreldre.

Hvilken fremgangsmåte som er best for eleven, kan variere fra sak til sak. Fylkesmannen skal gjøre et vedtak uten ugrunnet opphold. Samtidig skal de innhente all relevant informasjon, og sørge for at saken er godt nok opplyst når vedtaket gjøres. Noen ganger kan det være forsvarlig å avvente skolens aktiviteter. Men vi ser også at det er saker som trekker ut, uten at skolene klarer å løse situasjonen. I en del saker lar fylkesmannen være å ta stilling, og lar skolen gjentatte ganger legge frem aktivitetsplaner foreldre ikke er enige i, og som ikke blir gjennomført.

Hvis fylkesmannen venter med å gjøre vedtak, er det viktig at de gjør en vurdering basert på hensynet til elevens beste. De bør for eksempel vurdere om de risikerer å bidra til at prosessen totalt sett vil ta lenger tid. Det kan blant annet være aktuelt å vurdere om det er sannsynlig at skolen setter inn egnede tiltak på egen hånd, eller om fylkesmannen må pålegge dem konkrete tiltak.

Hva som vil være lang saksbehandlingstid, vil avhenge av den enkelte sak. Her spiller blant annet alvorlighetsgrad og elevens særskilte sårbarhet inn, og kan skjerpe kravene. Vi mener at det er nødvendig med tydeligere føringer om hva som skal gjøres om saksbehandlingstiden trekker ut. De bør for eksempel sette inn tiltak på kort sikt, for å midlertidig avhjelpe elevens situasjon i de sakene hvor det er tydelig at aktivitetsplikten ikke er oppfylt.

Noen av embetene har svært lang saksbehandlingstid - enkelte steder mer enn fire måneder. Dette er altfor lang saksbehandlingstid i en ordning som skal være raskere og skape endring for eleven. Vi mener at saksbehandlingstiden hos fylkesmennene ikke bør overstige en måned. Dersom saksbehandlingstiden likevel overstiger en måned, bør fylkesmannen gjøre tidsbegrensede vedtak. Her er det viktig at hensynet til elevens beste er en del av vurderingen.

Barneombudet er svært bekymret for at saksbehandlingstiden hos flere fylkesmannsembeter er uforsvarlig lang. I revidert nasjonalbudsjett fikk håndhevingsordningen en tilleggsbevilgning på 17 millioner, for å øke kapasiteten. Vi er bekymret for at dette ikke er tilstrekkelig. Når disse midlene fordeles mellom embetene, blir det ikke mye på hver, sett opp mot hva en ny stilling faktisk koster. Vi

mener at Kunnskapsdepartementet må følge enda nøyere med på saksbehandlingstiden, og vurdere om bevilgningen må styrkes ytterligere i statsbudsjettet for 2019.

Anbefalinger

- Fylkesmenneses saksbehandlingsrutiner må samordnes.
- Saksbehandlingstiden hos fylkesmennene bør ikke overstige en måned.
- Dersom saksbehandlingstiden overstiger en måned, og det er sannsynlig at aktivitetsplikten ikke er oppfylt, må fylkesmennene gjøre et tidsbegrenset vedtak med tiltak som kan avhjelpe elevens situasjon. Hensynet til elevens beste skal være vurdert.
- Kunnskapsdepartementet må sørge for at bevilgningene til fylkesmannen blir tilstrekkelige til at saksbehandlingstiden går ned.

4. Fylkesmannens vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt

Her i kapittel 4 ser vi nærmere på fylkesmennenes praksis i vurderingen av om aktivitetsplikten er oppfylt. Vi vil vurdere om praksisen er i samsvar med kravene i kapittel 9A. Dette gjør vi ved å se på hvordan fylkesmennene vurderer om de ulike delpliktene er oppfylt, og om de gjør en rimelighetsvurdering. Vi gjennomgår delpliktene i samme rekkefølge som de er fastsatt i § 9A-4, det vil si å

- følge med
- gripe inn
- varsle rektor
- undersøke saken
- sette inn tiltak

I forbindelse med plikten til å sette inn tiltak, ser vi også på hvordan fylkesmennene vurderer skolens aktivitetsplan. Til slutt ser vi på rimelighetsvurderingen.

4.1 Hvilke delplikter vurderer fylkesmennene?

Fylkesmennene skal ta stilling til om aktivitetsplikten etter §§ 9A-4 og 9A-5 er oppfylt, det vil blant annet si å se på om skolen har oppfylt delpliktene. Kunnskapsdepartementet har sagt at fylkesmennene særlig skal vurdere plikten til å sette inn tiltak, og om tiltakene er egnet til å sikre elevens rett. I følge departementet må fylkesmennene utrede og vurdere forhold som har vært, undersøkelser som er gjort, tiltak som er satt inn og skolens oppfølging og evaluering av disse.¹⁹

Hva fylkesmennene ser på når de prøver om aktivitetsplikten er oppfylt, det vil si hvilke delplikter, kan ha stor betydning for om de konkluderer med om aktivitetsplikten er oppfylt eller ikke. Jo bredere prøving de gjør av aktivitetsplikten, jo flere plikter vil det være mulig å konstatere at skolen ikke har oppfylt, noe som igjen vil ha betydning for omfanget og valg av tiltak. Det vil ha betydning for den samlede rimelighetsvurderingen som skal gjøres, se kapittel 3.1 og 4.9.

Ulik praksis på hva som inngår i vurderingen av aktivitetsplikten

Syv av embetene behandler stort sett alle delpliktene når de skal ta stilling til om aktivitetsplikten er oppfylt, og de har en grundig prøving av om de enkelte pliktene er oppfylt. I flere tilfeller kommer de til at én eller flere av delpliktene ikke er oppfylt. Dette får betydning for deres samlede vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt, og om eleven får medhold.

Flere av disse embetene vurderer delpliktene hver for seg. De sier først noe om hva som er lovens krav, for så å beskrive hva skolen har gjort, og så vurderer de om dette er tilstrekkelig.

Andre fylkesmannsembeter spriker i spørsmålet om hvilke delplikter de behandler. I noen saker behandler de alle, mens de i andre saker avgrenser behandlingen til enkelte av delpliktene. I de tilfellene hvor embetene avgrenser behandlingen, er det stort sett slik at de ikke behandler plikten til å følge med, gripe inn og varsle. Embetene begrunner i liten grad hvorfor de begrenser prøvingen av saken til noen delplikter.

Noen embeter skiller seg ut fra de øvrige ved at de gjøre en mer avgrenset prøving enn de andre. Disse avgrenser som hovedregel behandlingen til bare å omfatte tiltaksplikten. De begrunner ikke hva skolene har gjort for å følge med, gripe inn, varsle rektor eller undersøke saken. Noen av pliktene blir noen ganger behandlet som en del av tiltaksplikten, men vi spør oss hvor systematisk det da er. Disse

¹⁹ Prop. 57 L (2016-2017) side 43

embetene har i flere saker kommet til at aktivitetsplikten er oppfylt, og de da har forholdsvis korte begrunnelser.

Et eksempel er en sak hvor ett embete har kommet til at tiltaksplikten ikke er oppfylt. Her har eleven blitt utsatt for mobbing over flere år, og skolen er kjent med utfordringer i klassemiljøet til jentene. Skolen har ikke laget aktivitetsplan i saken. Fylkesmannen vedtar flere tiltak som skolen skal gjennomføre, og mener at skolen mangler kompetanse, både på å undersøke saken og sette inn tiltak. Men fylkesmannen konkluderer ikke med at undersøkelsesplikten er brutt. De slår heller ikke ned på at skolen ikke har laget aktivitetsplan. Vi mener at alle pliktene bør behandles, fordi det vil gi et riktigere bilde på om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes. For å sette inn riktige tiltak, er dette et nødvendig grunnlag.

I flere av sakene som meldes til fylkesmannen, har ikke skolen laget en aktivitetsplan. Det er flere embeter som da begrenser sin saksbehandling til kun dette. De går da ikke inn i vurderingen av noen av delpliktene, men viser til at det ikke er laget aktivitetsplan, og pålegger skolen å gjøre det.

Vurderinger og anbefaling

Vi har sett at flere embeter gjør gode og grundige vurderinger av alle delpliktene, når de skal ta stilling til om aktivitetsplikten er oppfylt. Gjennom dette ser vi at de får et tydelig bilde av skolens aktiviteter og tiltak for å oppfylle aktivitetsplikten.

Vår gjennomgang viser samtidig at det er store forskjeller i hva som vurderes. Mange embeter behandler bare enkelte av delpliktene. I flere tilfeller er forskjellene systematiske, noe som tyder på at embetene har ulikt syn på dette spørsmålet. Hvilke plikter som behandles, er viktig for å legge et forsvarlig grunnlag for totalvurderingen av om aktivitetsplikten er oppfylt. Vi mener at å ta stilling til om aktivitetsplikten er oppfylt, handler om mer enn bare tiltakene som er satt inn. Pliktene må ses i sammenheng, og alle er viktige for en god håndtering av en sak. For eksempel er plikten til å følge med viktig for å forebygge og hindre at mobbing og andre krenkelser skjer, og fange det opp tidlig. Dersom skolen ikke har et systematisk arbeid for å følge med på om elever ikke har det trygt og godt på skolen, vil flere kunne bli utsatt. Her er det nødvendig med en samordning av praksis.

I enkelte saker er det vanskelig å se av fylkesmennes begrunnelser om de mener de ulike delpliktene er oppfylt eller ikke. Det kan være vanskelig å forstå hva som er konklusjonen for de enkelte pliktene, både ut fra omtalen av den enkelte plikten og av den samlede vurderingen av om aktivitetsplikten er oppfylt. Dette gjør vedtaket mindre tilgjengelig for mottakeren. Vi mener det er behov for at fylkesmennene er tydeligere på hvordan de vurderer om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes, knyttet til hver delplikt. Nå er det flere steder uklart hva som er terskelen for om skolen har oppfylt plikten. Dette gjelder både for de enkelte delpliktene og for aktivitetsplikten samlet.

Forskjellene i hva som behandles får betydning for resultatet i sakene. Når fylkesmennes prøving er så forskjellig, mener vi at det kan bidra til at ordningen blir mindre trygg for elevene. Elevenes rettssikkerhet blir ikke ivaretatt. Det er et mål at ordningen skal skape endring der det trengs. Fylkesmannen får ikke et godt nok grunnlag til å vurdere elevens behov for endring, når man ikke vurderer alle delpliktene, for eksempel ikke vurderer plikten til å undersøke. Vi vil også understreke at dersom fylkesmennene ikke prøver flere av delpliktene, gir dette et indirekte signal om at disse ikke er så viktige.

Flere av embetene behandler i en del saker alle delpliktene, og da blir ofte vurderingene tydeligere og det kan se ut som de får en bedre oversikt over saken. Barneombudet mener at fylkesmennene som hovedregel skal behandle alle delpliktene. Dette vil gi et riktigere bilde av skolens håndtering, og er nødvendig for å vurdere om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes. Å begrense prøvingen av saken til bare de åpenbare pliktbruddene, kan føre til at andre brudd ikke blir avdekket

og at disse da kan vedvare. En prøving av samtlige plikter kan gi uvurderlig informasjon om hvilke pålegg fylkesmannen må gi for at eleven skal få oppfylt retten til et trygt og godt skolemiljø.

Vi mener det er nødvendig at Utdanningsdirektoratet er tydelige på at alle delplikter skal behandles. Fylkesmennene må begrunne det dersom de mener det er til elevens beste å avgrense saksbehandlingen.

Anbefaling

- Utdanningsdirektoratet bør klargjøre for fylkesmennene at de som hovedregel skal vurdere alle delpliktene. En eventuell begrenset prøving av saken må begrunnes ut fra hensynet til elevens beste.

4.2 Følge med-plikten forstås og vektlegges ulikt av fylkesmennene

Som nevnt bør fylkesmennenes vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt, omfatte alle delpliktene og en rimelighetsvurdering. Nedenfor ser vi på fylkesmennenes behandling av ulike delpliktene. Vi starter med følge med-plikten, som er den første av delpliktene.

Følge med-plikten er fastsatt i § 9A-4 første ledd. Plikten innebærer at alle som arbeider på skolen må følge med på om elevene har det trygt og godt på skolen. Denne plikten er på mange måter grunnlaget for de andre pliktene. Den er viktig for å forebygge at elever ikke har det trygt og godt, og fange det opp om eleven ikke har det bra så raskt som mulig. Denne plikten må ses i sammenheng med at noen skoler tidligere hevdet at de ikke kjente til at elever ikke hadde et godt skolemiljø, og at de derfor ikke var ansvarlige for det eleven hadde opplevd. Skolens ansatte kan på grunn av følge med-plikten ikke hevde at det ikke var deres ansvar å følge med, og at de derfor ikke fanget opp at elever ble utsatt for mobbing eller andre krenkelser. Alle ansatte skal følge med på at elevene har det trygt og godt. I følge Kunnskapsdepartementet krever dette at den enkelte ansatte er årvåken, og aktivt observerer hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. Blikket må være «finmasket» og fange opp alle former for mobbing og andre krenkelser og være bevisst på når og hvor dette kan skje.²⁰

Når fylkesmennene vurderer denne plikten, skal de se både på skolens systematiske arbeid for å følge med på hvordan elevene har det, for eksempel i timer, friminutt og overgangssituasjoner. De skal også se på om skolen har fulgt med på den aktuelle eleven på ulike måter. Faglig skjønn ligger til grunn for hvilke aktiviteter fylkesmannen kan forvente av skolen. For å oppfylle følge med-plikten, skal skolen gjøre det som etter en faglig vurdering med rimelighet kan forventes. Plikten til å følge med må tilpasses lokalt, etter forhold ved elevene og skolen. Det vil være andre måter å følge med på yngre elever enn eldre, og selve skoleanlegget vil også påvirke hvordan skolen skal følge med. Et uoversiktlig uteområde kan for eksempel bety høyere krav til voksentetthet i friminutter.

Kunnskapsdepartementet har i Prop. 57 L (2016-2017) understreket at det å identifisere elever som er særskilt sårbare, er en del av plikten. Dersom en elev er særskilt sårbar, skjerpes kravene som stilles til skolen og hvordan skolen forventes å følge med på eleven.

Det er store forskjeller mellom fylkesmennene i om og hvordan de vurderer plikten

Enkelte embeter gjør gode vurderinger av følge med-plikten. Samtidig er dette en av pliktene som det er størst forskjeller knyttet til. Det er forskjeller både i om embetene behandler plikten i det hele tatt, og i hva de vurderer.

Drøyt en tredjedel av embetene gjør grundige vurderinger av følge med-plikten. Disse har stort sett til felles at de tar utgangspunkt i kravene i loven, ser på hva skolen har gjort og vurderer dette. Mange ser på skolens rutiner og systematiske arbeid for å følge med på eleven. Alle disse embetene ser på

²⁰ Prop. 57 L (2016-2017)

hva skolen har gjort for å følge med på hvordan alle elevene har det, for eksempel i friminuttene. I en av sakene viste fylkesmannen til at skolen hadde mangelfulle rutiner for å følge opp enkeltelever. Skolen hadde et hefte om systematisk forebyggende arbeid, men fylkesmannen mente det heftet var knyttet til systemer for de ansatte, ikke elevene. Det var ikke opplysninger om hvordan skolen fulgte med på enkeltelever, grupper av elever eller hvordan elevene ble involvert. Fylkesmannen mener dette ikke var godt nok til å fange opp situasjonene som eleven har opplevd.

Embetene ser i varierende grad på hva skolen har gjort for å følge med på den aktuelle eleven. Men av de som gjør det, er flere tydelige på om eleven er særskilt sårbar og vurderer betydningen av det.

I en sak peker både skolen og foreldrene på at klassemiljøet har vært utfordrende forrige skoleår og så langt i år. Fylkesmannen viser til at gutten er særskilt sårbar på grunn av sine vansker. De går så gjennom hva skolen har gjort for å følge opp, og finner stort sprik mellom hvordan den nye og gamle kontaktlæreren beskriver eleven. Fylkesmannen finner ingen dokumentasjon på tiltak i klassen før saken ble meldt. Fylkesmannen mener det var uforsvarlig av skolen å overlate oppfølgingen av det psykososiale miljøet til en ufaglært lærer, uten at noen bistod med observasjon og støtte i arbeidet. De viser her til hvor forskjellig den forrige faglærte kontaktlæreren og den nye ufaglærte vurderte eleven. Dette tydet på at den ufaglærte læreren ikke hadde den pedagogiske kompetansen til å observere og følge med på hvordan eleven hadde det. Fylkesmannen konkluderer med at følge med-plikten ikke er oppfylt.

I en annen sak peker et embete på dokumentasjonen til skolen. Skolen viser ikke at den har fulgt med på elevene generelt, og denne elevens skolemiljø spesielt, før meldingen. Ettersom krenkelsene hadde pågått over lang tid, og eleven var alene i nesten hvert friminutt, mener fylkesmannen at dette burde vært oppdaget også før meldingen. At det ikke er oppdaget, tyder på at skolen ikke har fulgt tilstrekkelige med i for eksempel friminuttene. Følge med-plikten er ikke oppfylt.

Dessverre er det en stor del av fylkesmannsembetene som ikke vurderer følge med-plikten, eller som kun konstaterer at plikten er oppfylt. I flere av sakene er det etter vår vurdering tydelige brudd som fylkesmennene ikke har tatt tak i.

Identifiseringen av særskilt sårbare elever er en del av følge med-plikten

En viktig del av følge med-plikten for skolen er å identifisere elever som kan være særskilt sårbare, og følge med på om de har et trygt og godt skolemiljø. Vi ser nærmere på håndteringen av saker med særskilt sårbare elever i kapittel 6.

Om lag en tredjedel av embetene er etter vår vurdering flinke til å peke på at elevene er særskilt sårbare, og å vurdere konsekvensene av dette for skolens plikt til å følge med. I flere saker er det elever med diagnoser som gjør at de har utfordringer i det sosiale samspillet med andre elever og voksne. Det er elever som har blitt utsatt for mobbing, eller for andre forhold som har vært traumatiserende for dem.

Flere fylkesmenn viser i vurderingen av følge med-plikten til at skolen sier de har satt inn ekstra tiltak for å følge med, men at de ikke kan se konkret av dokumentasjonen hvordan skolen faktisk har fulgt med. De peker altså på at det ikke er samsvar mellom det skolen sier den har gjort, og om eleven faktisk er fulgt med på. Eksempler på dette er embeter som har pekt på at det mangler loggføring eller annen dokumentasjon på hvordan skolen har fulgt med på elevene. Ofte finnes det ikke dokumentasjon som viser gjennomførte trivselsundersøkelser e.l.

I vår gjennomgang mener vi å ha sett at det kun er omlag en tredjedel av embetene som identifiserer elever som er særskilt sårbare. Det at fylkesmannen ikke vurderer om eleven er særskilt sårbar, innebærer at vurderingen av hva som med rimelighet kan forventes ofte ikke blir riktig. Dette fordi fylkesmannen ikke ser på hvordan skolen har fulgt med på den aktuelle eleven. I en del saker blir derfor

ikke vurderingen av følge med-plikten skjerpet, slik den skal. Dette har betydning for de faglige vurderingene til fylkesmannen, og i flere tilfeller for sakens resultat.

Det at eleven er identifisert som særskilt sårbar eller ikke, har også konsekvenser for de andre delpliktene og for vurderingen av hva det er rimelig å forvente av skolen på et hvert tidspunkt.

Vurderinger og anbefalinger

Enkelte fylkesmenn gjør gode vurderinger av følge med- plikten. De vurderer både det systematiske arbeidet til skolen, og hva skolen har gjort for å følge med på eleven. Disse embetene tilpasser og skjerper kravene til å følge med, dersom de mener det foreligger grunner til at skolen bør vært ekstra oppmerksom på eleven. En slik grunn til å skjerpe kravet, er at eleven er særskilt sårbar. Mange av disse fylkesmennene er gode til å bruke skolens dokumentasjon og det eleven eller foreldrene har fortalt dem, til å vurdere om plikten til å følge med er oppfylt. Disse kan og bør andre embeter lære av.

Det er noen forskjeller i hvor strengt kravet til å følge med forstås, også av embetene som vurderer og begrunner godt om følge med-plikten er oppfylt eller ikke. Det er bare i noen få tilfeller at vi har merket oss at vurderingen knyttes til hva som er rimelig å forvente at skolen gjør for å følge med. Barneombudet mener at alle fylkesmennene bør foreta en rimelighetsvurdering. Ved å vurdere rimelighet, vil det være mulig å se kravet opp mot forhold som skolen kjente eller burde kjenne til. Det kan for eksempel være et uoversiktlig uteområde eller elever som er særskilt sårbare. Vi viser her til at Kunnskapsdepartementet i Prop. 57 L (2016-2017) understreket at plikten må tilpasses lokale forhold, og forhold ved elevene og skolen.

Vår gjennomgang av sakene har vist oss at det nok er noe usikkerhet om hva som skal vurderes i følge med-plikten. I noen saker blandes følge med-plikten sammen med undersøkelsesplikten og plikten til å gripe inn.

Vi mener at det kan ha betydning for sakens resultat om fylkesmannen har sett på følge med-plikten eller ikke. I flere saker er det nettopp det at skolen ikke har oppfylt denne plikten som gjør at noen fylkesmenn konkluderer med at aktivitetsplikten ikke er oppfylt. Da er det problematisk at andre embeter ikke vurderer plikten i det hele tatt. I flere av sakene er ikke sårbare elever blitt identifisert. Det er forskjeller i hva som ligger i den alminnelige plikten til å følge med, og plikten til å følge med når eleven er særskilt sårbar. Dette har betydning også for rimelighetsvurderingen. Dette tror vi embetene enkelt kan justere ved at de tidlig i behandlingen av en sak alltid vurderer om eleven er særskilt sårbar. Det finnes også gode eksempler fra flere embeter som kan deles, for å vise hvordan dette kan gjøres.

Anbefalinger

- Utdanningsdirektoratet bør i samarbeid med fylkesmennene sørge for lik forståelse av hvordan de skal vurdere om følge med-plikten er oppfylt.
- Utdanningsdirektoratet må legge til rette for kompetanseheving om hvordan følge med-plikten skal prøves. Det må legges vekt på å identifisere sårbare elever.

4.3 Gripe inn-plikten undersøkes i ulik grad av fylkesmennene

Den andre delplikten i aktivitetsplikten er plikten til å gripe inn. Denne er fastsatt i § 9A-4 første ledd. Denne plikten gir alle som arbeider på skolen en plikt til å gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, om det er mulig. Plikten handler om å stoppe ulike former for krenkelser når de skjer. Dette skal skje umiddelbart, og for å stoppe en situasjon som pågår og er forholdsvis akutt. Dette kan ifølge Kunnskapsdepartementet ofte handle om umiddelbart å stanse negativ oppførsel, for eksempel å bryte opp en slåsskamp eller stanse annen fysisk krenkelse. Det kan

også være å stanse en utfrysningssituasjon, eller stanse og irettesette elever som krenker andre elever verbalt.²¹

Plikten er begrenset til inngrep som er mulige for den ansatte å gjennomføre, både av hensyn til elevene og seg selv. Den ansatte skal ikke stå i fare for å skade seg selv, eller krenke elever for å få stoppet situasjonen. Plikten begrenses av at det ikke er hjemmel til bruk av fysisk makt i opplæringsloven, med unntak av situasjoner der det foreligger nødverge eller nødrett.

Det er nødvendig å skille mellom plikten til å gripe inn og tiltaksplikten. Tiltaksplikten er knyttet til tiltakene eller aktivitetene som skolen setter inn for at eleven igjen skal få det trygt og godt på skolen. Dette er noe annet enn å stoppe situasjoner.

Vurderingene av om gripe inn-plikten er oppfylt

Flere embeter gjør gode vurderinger av om gripe inn-plikten er oppfylt, og begrunner dette godt. Disse viser ofte til lovkravet, og peker på enkelthendelser hvor plikten gjelder. De viser så til redegjørelser for hva skolen har gjort, og vurderer om dette er nok til å oppfylle plikten.

Ett embete kommer i en sak til at det er brudd på plikten til å gripe inn, til tross for at skolen hadde tett oppfølging av eleven. I denne saken har det vært flere hendelser hvor skolen ikke har grepet inn. Fylkesmannen vedtar da at skolen må informere eleven om hvordan de har tenkt å gripe inn i enkeltsituasjoner fremover.

Et annet embete viser i en sak de til at de ikke har mottatt dokumentasjon på at skolen har grepet inn, for eksempel mot utfrysning eller verbale krenkelser. Fylkesmannen peker også på punktet i aktivitetsplanen hvor skolen under gripe inn-plikten viser til møtevirksomhet. De sier at møtevirksomhet ikke er å gripe inn mot krenkelser den ansatte er vitne til, og som fortsatt pågår. Videre sier de at det uansett legges til grunn at skolen ikke har grepet inn, da den heller ikke har fulgt med, og at det er brudd på gripe inn-plikten.

I en sak med en elev som selv kan reagere fysisk og verbalt, understreker fylkesmannen at rektor skal sørge for at alle som jobber på skolen kjenner til gripe inn-plikten, og at de vet hvordan de skal gjøre det. Fylkesmannen vurderer at de ansattes kompetanse om hvordan de skal håndtere hendelser som kan oppstå, ikke er god nok. Utfallet av dette kan bli at eleven opplever situasjonen enda verre for henne. Konklusjonen her ble at skolen har oppfylt plikten til å gripe inn, men fylkesmannen følger opp sine bekymringer for de ansattes kompetanse i vedtaket sitt. De sier at skolen fremdeles mangler god nok kompetanse om, og en felles forståelse av, hvordan de ansatte skal gripe inn overfor eleven når hun reagerer verbalt og fysisk. De fastsetter at skolen må ha dette.

Hos flere embeter er det varierende om de behandler gripe inn-plikten eller ikke, og om det er en reell vurdering eller bare konstatering. Et par embeter behandler ikke gripe inn-plikten fordi de i hovedsak bare ser på tiltaksplikten, og eventuelt undersøkelsesplikten. Dette innebærer at disse embetene ikke ser på hva skolen har gjort for å stoppe for eksempel voldshendelser som eleven og foreldrene forteller om.

Bekymringsfullt at embetene ikke slår hardere ned på skolenes bruk av fysisk makt

Flere embeter har saker hvor de ansatte har brukt fysisk makt eller tvang mot elever for å gripe inn. Det er ingen hjemmel for bruk av fysisk makt eller tvang i opplæringsloven. Det innebærer at det er straffeloven som setter grensene for hva som er tillatt og ikke. En del former for fysisk maktbruk vil være kroppskrenkelser etter straffeloven § 271, og kan derfor være straffbare. Handlinger som er i strid med bestemmelser i straffeloven er likevel ikke straffbare, dersom det foreligger nødverge eller nødrett. Det vil være det ekstraordinære i situasjonen som gjør at fysisk makt kan brukes, særlig av

²¹ Prop. 57 L (2016-2017)

hensyn til liv og helse. Skolen kan ikke planlegge for bruk av nødverge eller nødrett. I det systematiske arbeidet må rektor sørge for at de ansatte kjenner til plikten til å gripe inn og grensene for dette, og at de har kompetanse til å gjøre det.

Vi har sett flere saker hvor embetene er tydeligere i sin behandling av fysisk maktbruk. Ett embete viser i en sak til at deres myndighet er begrenset til å vurdere om skolen har oppfylt delplikten sin til å gripe inn i situasjonen etter opplæringsloven § 9A-4. De er tydelige på at de har ikke myndighet til å vurdere om skolens personale har utøvd nødrett eller nødverge i de aktuelle situasjonene. Derfor blir vurderingstemaet deres om skolens inngripen var *forholdsmessig* i de aktuelle situasjonene for å oppfylle plikten til å gripe inn. Fylkesmannen sier så at de vurderer at fysisk inngripen fra læreren for å stoppe en elev i å sparke en annen lærer, og fysisk inngripen fra rektor for å skille eleven og en annen elev, var forholdsmessig i situasjonen. Fylkesmannen vurderer videre at fysisk inngripen fra læreren for å hindre at eleven løp sin vei, slik at en samtale kunne finne sted, ikke var forholdsmessig. De konkluderer med at skolen har grepet inn på en måte som ikke var forholdsmessig i forhold til situasjonen, og anser derfor delplikten å gripe inn som ikke oppfylt.

Det samme embetet har også en annen sak hvor eleven ble dratt i armen ut av klasserommet av en ufaglært kontaktlærer. Fylkesmannen tar tak i dette, og viser til at de finner det sannsynlig at fysisk inngripen har skjedd, og at det opplevdes som krenkende for gutten. De sier også at de vurderer det slik at gutten i etterkant av hendelsen ikke fikk annet valg enn å snakke med læreren som krenket han, og hvor intensjonen var å få han til å forstå hva han hadde gjort galt. De mener dette kan anses som en tilleggskrenkelse. I denne saken gir fylkesmannen også en merknad om bruk av fysisk makt. De viser til at elevens fysiske integritet har et sterkt rettsvern, og en artikkel som Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet har laget om dette. De understreker at opplæringsloven ikke inneholder hjemmel til bruk av tvang eller andre inngripende tiltak. De viser så til straffeloven, hvor det er forbud mot blant annet kroppskrenkelser. De sier noe om nødverge og nødrett og så «*Vi mener at konsekvensen av at medelev kunne få papirkutt ikke kan vurderes å være så alvorlig at pedagogiske virkemidler ikke kunne ha vært benyttet fremfor fysisk makt, og at kontaktlærers inngripen derfor ikke var forholdsmessig i situasjonen.*».

I de fleste sakene vi har sett tar ikke fylkesmennene tak i fysisk maktbruk. I flere saker refererer embetene til hendelsene, men vurderer ikke om dette var maktbruk som var lovlig eller forholdsmessig. Hos ett embete fant vi en sak med flere alvorlige hendelser, inkludert en slåsskamp. En av lærerne grep inn og holdt eleven i slåsskampen. Fylkesmannen gjengir her skolens redegjørelse, men sier ikke noe om maktbruken. Vi ser også at et annet embete i en sak viser til bruk av fysisk makt. Embetet mener skolen må være nøye med sin inngripen i fremtiden, men ikke mer. Det ble ikke vurdert om skolens inngripen var fysisk maktbruk, og konsekvensene av dette.

Et annet embete har flere saker som handler om fysisk maktbruk. I én sak viser de til flere hendelser der eleven har blitt lagt i bakken, og blir slått av en voksenperson. Eleven sitter ofte på grupperom isolert fra de andre elevene, og skolen har en voksenperson som er i nærheten av eleven til enhver tid. Voksenpersonen skal følge med og gripe inn når en situasjon oppstår. Fylkesmannen mener at skolen griper inn når de voldsomme hendelsene skjer, men at de ikke griper ikke inn mot selve hovedgrunnen til elevens atferd, nemlig erting og krenkelser fra de andre. I denne saken har ansatte holdt eleven, men det er få vurderinger fra fylkesmannen av holdingen som eleven ble utsatt for.

Et tredje embete har flere saker med bruk av fysisk makt. Det er to (av syv) saker hvor skolene skriver at de har brukt det de kaller «omsorgsgrep», eller andre former for fysisk makt. Fylkesmannen sier ikke noe om skolens bruk av fysisk makt, og om den er problematisk. Dette embetet har noen standardformuleringer om bruk av tvang i sine begrunnelser. De gjengir i begge sakene en rekke bestemmelser, og bruker en del plass på å si at fylkesmannen ikke kan vurdere om noe er straffbart, fordi det er utenfor deres mandat. I begge sakene har skolene hatt kurs i konflikthåndtering, eller å

håndtere utagerende elever, hvor tydeligvis fysisk maktbruk og nødverge/ nødrett er en del av det. Vi er bekymret for praksisen i dette fylket.

Vurdering og anbefalinger

Vår gjennomgang har vist oss at flere embeter er gode til å begrunne om plikten til å gripe inn er oppfylt, eller ikke. Flere er tydelige på skolens ansvar, og hva som kan forventes av dem. Dette er bra og viktig.

Vi har på den andre siden sett flere saker med enkelthendelser hvor denne plikten skulle vært vurdert, og hvor vi mener det ville ha vært brudd. Dette skaper store forskjeller mellom embetene. Vi kan også spørre om signaleffekten av å ikke si noe om slike hendelser er problematiske. Vi mener det er nødvendig å sørge for at fylkesmannen vurderer om skolen har vurdert gripe inn-plikten.

I noen saker mener vi at det kan se ut som noen embeter er usikre på hva som må til for å dokumentere at gripe inn-plikten ikke er oppfylt, ut fra hvordan de begrunner om plikten er oppfylt. Noen av disse er utydelige i resultatet av sin vurdering av om skolens plikt til å gripe inn om mulig er oppfylt.

Vi har også sett at noen embeter nok er litt usikre på hva som er forholdet mellom gripe inn-plikten og noen av de andre delpliktene. Det er noen som vurderer samtaler med elever om hva de har gjort som å gripe inn. Disse samtalene er ofte enten undersøkelser eller tiltak, dersom det er snakk om konfronterende samtaler. Det er også embeter som blander inn foreldrenes henvendelse i en sak med å gripe inn.

Barneombudet ser at flere fylkesmenn har saker hvor de ansatte har brukt fysisk makt eller tvang for å gripe inn. Vi har sett at særlig ett embete er tydelige og gode i sine vurderinger av den fysiske maktbruken, men mange tar ikke tak i det. Det er tydelig for oss at det ikke er noen felles forståelse for hvordan fylkesmennene skal håndtere ansattes bruk av fysisk makt i disse sakene. Det er minst syv embeter som har saker med fysisk maktbruk, men ikke alle har sagt noe om dette i sine vurderinger. Vi mener det er viktig at fylkesmannen tar tak i denne typen hendelser. Elevene har rett til beskyttelse mot vold, også fra voksne, etter barnekonvensjonen artikkel 19.

Barneombudet mener det er nødvendig å rydde i både skolenes bruk av fysisk makt og tvang, hvordan embetene behandler dette i 9A-saker. Vi er kjent med at Fylkesmannen i Rogaland og Fylkesmannen i Vestfold tidligere har meldt sin bekymring for bruk av tvang i skolen til Kunnskapsdepartementet, og påpekt manglende regulering. Barneombudet deler denne bekymringen, og mener at det er nødvendig med en gjennomgang av bruk av tvang i skolen.

Vi viser til våre bekymringer om bruk av fysisk makt og tvang i vår rapport «Uten mål og mening?».²² Vi mener at gjennomgangen vi har gjort her, forsterker konklusjonene i den rapporten. Det er helt avgjørende for at elevene skal ha et trygt og godt skolemiljø, at de ansatte har den nødvendige kompetansen til å forebygge at det skjer situasjoner hvor elever utagerer. Derfor mener vi at Kunnskapsdepartementet må gi Utdanningsdirektoratet i samarbeid med Statped i oppdrag å lage en veileder til skolene og fylkesmennene om andre pedagogiske virkemidler for å forebygge situasjoner hvor elever utagerer. Den må også beskrive hvordan skolen kan håndtere akutte situasjoner uten bruk av tvang.

Anbefalinger

- Utdanningsdirektoratet må gi tydelige signaler til fylkesmennene om at bruk av fysisk makt og tvang har betydning i vurderingen av om gripe inn-plikten er oppfylt.
- Kunnskapsdepartementet må lage en veileder til skolene om pedagogiske virkemidler for å forebygge bruk av fysisk makt og tvang. Veilederen må også ta opp alternative pedagogiske

²² Barneombudet (2017)

metoder skoler kan bruke for å gripe inn og håndtere akutte situasjoner på. Statped bør involveres i arbeidet.

- Kunnskapsdepartementet må gjennomgå bruken av tvang i skolen, og vurdere behovet for rapporteringsrutiner.

4.4 Sett enighet om innholdet i varslingsplikten

Den tredje delplikten er plikten til å varsle henholdsvis rektor og skoleeier. Denne er regulert i § 9A-4 andre ledd. Plikten gir alle som arbeider på skolen en plikt til å varsle rektor, dersom de får mistanke eller kunnskap om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I alvorlige tilfeller skal rektor varsle skoleeieren. Dette er en individuell plikt som alle ansatte har. Den ansatte skal varsle ved *all* mistanke om, eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Den ansatte kan ikke velge om han eller hun skal varsle til rektor ved mistanke eller kunnskap om at en elev ikke har det trygt og godt.

Hensikten med regelen er at rektor skal få en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. Rektor vil dermed ha et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, og samtidig få viktig informasjon til skolens systematiske arbeid etter § 9A-3.

Rektor kan delegere oppgaven. Delegasjonen må være forsvarlig, og ivareta formålet om å gi en overordnet og fullstendig oversikt. Informasjonen kan også brukes både til å følge opp enkeltsaker og inn i det systematiske arbeidet. Ansvarer kan ikke delegeres.

Fylkesmennene skal vurdere om det er varslet i samsvar med kravene i regelverket. Mange embeter gjør gode vurderinger av om ansatte varsler til rektor. I vurderingen ser embetene på skolens dokumentasjon av hvordan de har varslet rektor. Disse embetene finner i flere saker at skolen ikke kan dokumentere at de har oppfylt varslingskravet.

I én sak går fylkesmannen grundig gjennom hva som er gjort for å varsle og drøfte om ansatte skulle ha forstått og varslet rektor. I denne saken hadde eleven og foreldrene fortalt helsesøster om problemene med elevens skolemiljø, og helsesøster skulle ta saken videre opp med skolen. Helsesøster prøvde å kontakte PP-tjenesten, men fikk ikke svar. Helsesøster skulle videre ta kontakt med avdelingslederen på skolen, men vedkommende var ikke på skolen den aktuelle dagen. Helsesøster skrev da at mor kunne snakke med kontaktlæreren, og det ble en misforståelse om hvem som skulle følge opp. Her kommer fylkesmannen til at varslingsplikten ikke var oppfylt sin plikt. Helsesøster er også omfattet av varslingsplikten. Avdelingslederen hadde også delegert til helsesøster å kalle inn til møter. Fylkesmannen viser til at ansatte visste, men ikke varslet rektor. Fylkesmannen kom til at plikten ikke var oppfylt.

Noen få embeter behandler kun varslingen overfladisk, eller hopper over det. De bare konstaterer at varslingsplikten stort sett er oppfylt, uten å gå nærmere inn på dette. I flere av sakene mener vi at det foreligger brudd på varslingsplikten.

Varslingsplikten til skoleeieren

Skoleeieren skal varsles i alvorlige tilfeller, jf. § 9A-4. Hva som er et alvorlig tilfelle, vil bero på en skjønnsmessig vurdering. Formålet med varslingen er å gjøre skoleeieren kjent med saken, slik at de kan involvere seg i hvordan saken skal løses. Kunnskapsdepartementet viser til at eksempler på alvorlige saker er saker der krenkelsene er særlig voldelige, eller på andre måter svært integritetskrenkende. Det kan være når flere elever alvorlig har krenket en enkeltelev, eller der skolens ledelse over noe tid ikke har klart å løse en sak. I følge Kunnskapsdepartementet bør også digital mobbing på tvers av skoler, eller grove trusler via for eksempel sosiale medier, varsles til skoleeieren.²³

²³ Prop. 57 L (2016-2017)

Det er kun en mindre del av embetene som trekker frem saker som de mener er alvorlige, hvor skoleeieren skulle vært varslet om saken. Vi har merket oss flere saker som er alvorlige, uten at fylkesmannen har gjort en slik vurdering.

Det skal varsles om en ansatt som har krenket en elev, jf. § 9A-5. Likevel er det flere saker med ansatte som krenker, hvor det ikke er varslet til skoleeier. Det kan se ut som at ikke alle 9A-5-sakene blir fanget opp av fylkesmennene, eller av skolene. Vi ser blant annet at flere som ikke drøfter varslingsplikten, og da drøftes heller ikke om det er skoleeier som skal varsles.

Vurderinger og anbefaling

De fleste fylkesmennene vurderer om varslingsplikten er oppfylt. Vurderingene av om rektor er varslet, er hovedsakelig greie. Embetene vurderer stort sett om rektor kjente saken, og når og hvordan dette skjedde.

Det er likevel noen embeter som ikke vurderer plikten. Spesielt gjelder dette varslingsplikten til skoleeier. Vi mener at fylkesmennene alltid bør vurdere varslingsplikten, og at de må vurdere om varslingsplikten til skoleeieren er oppfylt, eller ikke. Vi har sett noen saker hvor vi mener at skoleeieren skulle vært varslet og ikke er det, uten at dette er påpekt av embetene. Her er det nødvendig med høyere bevissthet på når saken innebærer at eieren skulle vært varslet, og at dette vurderes.

Anbefaling

- Fylkesmennene må vurdere om varslingsplikten er oppfylt, og om skoleeier burde vært varslet.

4.5 Vurderingen av når undersøkelsesplikten er oppfylt varierer sterkt

Undersøkelsesplikten er den fjerde delplikten i aktivitetsplikten. Den er regulert i § 9A-4 tredje ledd. Undersøkelsesplikten krever at skolen ved mistanke om, eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, snarest skal undersøke saken.

I denne delplikten skal embetene se på hvordan skolen har undersøkt saken, og om dette er godt nok til å oppfylle kravene. Kunnskapsdepartementet har uttalt at skolens undersøkelse skal innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, om en eller flere elever ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt. De sier videre at undersøkelsene handler om å undersøke hva som ligger bak elevenes opplevelse. Det handler ikke om å fremskaffe eller vurdere bevis for eller mot at krenkelser eller mobbing har skjedd. Undersøkelsene må ha som mål å få frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevenes opplevelse og hvilke forhold i elevenes omgivelser som påvirker hvordan de opplever skolemiljøet.²⁴

Skolen skal gjennom undersøkelsene innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om en eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. Deretter må skolen bruke informasjonen fra undersøkelsene til å vurdere hvilke tiltak de skal sette inn. Fylkesmannen må se på om skolens undersøkelser er egnet til dette.

Mange av embetene vurderer om plikten til å undersøke saken er oppfylt. Flere gjør grundige vurderinger hvor de knytter undersøkelsene til problemene i saken. De fleste embetene peker på at dette handler om å se på hva som har skjedd og hva som skjer i saken, såkalt avdekking.

Flere er særlig gode til å peke på hva som mangler for at undersøkelsene skal gi et godt nok grunnlag til å vurdere hvilke tiltak som bør settes inn. Et eksempel er et embete som peker på at eleven har en diagnose som påvirker hans skolehverdag. Fylkesmannen kan ikke se at skolen har undersøkt hvordan denne sårbarheten påvirker guttens skolehverdag. De mener at PP-tjenestens og BUPs kompetanse i

²⁴ Prop. 57 L (2016-2017)

større grad må brukes, for å finne ut hva som gjør at skolehverdagen til gutten ikke fungerer. De har også snakket med eleven, for å finne ut av hans behov. I en annen sak, hvor skolen har snakket med eleven for å undersøke saken, sier fylkesmannen at det ikke fremgår av undersøkelsene hva som ligger bak guttens opplevelse. Det fremgår heller ikke hva som påvirker situasjonen, eller en avklaring av forholdene tilbake i tid som påvirker elevens skolehverdag. Fylkesmannen mener derfor at det ikke er avdekt hva som gjør et eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, og at skolen derfor ikke har gjort det som med rimelighet kan forventes for å undersøke saken.

Et annet embete er også gode til å peke på hva som mangler. I en sak peker de på at skolen burde undersøkt klassedynamikken, og hvorfor elevens opplevelse er som den er. De mener derfor at plikten ikke er oppfylt. Et tredje embete kommer i flere saker til at undersøkelsesplikten ikke er oppfylt, fordi eleven ikke er hørt. I en sak trekker fylkesmannen frem at skolen viser til en observasjon og to notat i elevmappen. Her går det ikke frem hvordan skolen ellers har undersøkt saken. Dette gjør embetet usikre på hvilket grunnlag skolen har basert de konkrete tiltakene på i saken. De understreker at grundige undersøkelser er avgjørende, for at tiltakene som blir satt i verk er så treffsikre og presise som mulig. En del av undersøkelsene er at eleven får mulighet til å uttale seg. De konkluderer med at undersøkelsesplikten ikke var oppfylt.

Det kan synes som at disse embete stiller høye krav til hva det er rimelig å forvente av skolen, men gjennomgangen har vist at i noen saker har et par embeter stilt enda strengere krav. Noen embeter mener at det ikke er tilstrekkelig at skolen har gjennomført flere undersøkelser. Skolen må også analysere informasjonen fra undersøkelsene, og bruke den til å sette inn tiltak tilpasset den aktuelle saken. Et av embetene har i flere saker funnet mangelfulle undersøkelser, eventuelle analyser av resultatene. Dette embetet viser i en sak til at to rådgivere fra PP-tjenesten har observert en skoletime, men at den ene PP-rådgiveren bare var tilstede i 15 minutter. Dette er for kort for å kunne gi grunnlag. I en annen sak var det ryktespredning og andre krenkelser på tvers av to ungdomsskoler. Skolen har gjennomført flere undersøkelser blant elevene som eleven som meldte saken gikk på, men det var ikke gjort noen undersøkelser på den andre skolen. Fylkesmannen mente det skulle vært gjort undersøkelser på begge skolene. Vi mener disse embetene har en god forståelse av hva som ligger i undersøkelsesplikten.

Dessverre er det store forskjeller i hvordan embetene vurderer undersøkelsesplikten. Det er et par embeter som ikke vurderer om undersøkelsesplikten er oppfylt, eller de konstaterer kun om den er oppfylt eller ikke. Flere embeter gjør overfladiske vurderinger, hvor det blir uklart hva de har lagt vekt på i sine vurderinger av om plikten er oppfylt. I en sak mener de undersøkelsesplikten er oppfylt, fordi skolen har snakket med mor om hvordan eleven opplever skolemiljøet og bakgrunnen for elevens opplevelse av skolemiljøet. De går ikke inn i hva som er avdekket, og om det er behov for ytterligere undersøkelser.

Det er noen embeter som ikke er opptatt av hva skolen har undersøkt, bare at det er undersøkt. I mange saker er det umulig å se hva de baserer sin konklusjon på.

For å kunne vurdere om undersøkelsesplikten er oppfylt, må embetene ha en oppfatning av hva som er problemet i saken. Om undersøkelsene er gode nok, bør ses i sammenheng med hvilke problem undersøkelsene tar sikte på å få informasjon om. Det er forskjeller på i hvor stor grad de knytter vurderingen sin opp mot problemet i saken, slik de har beskrevet det. I mange saker viser fylkesmannen til undersøkelsene som skolen har gjort, men går i liten grad inn og vurderer om undersøkelsene har avdekket det de bør. Det er også noen embeter som etter vår vurdering ikke fanger opp viktige mangler i hva det er rimelig å forvente at skolen har gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Det er forskjell på hvor bred problemforståelse embetene legger til grunn, og om de selv peker på forhold som burde vært undersøkt. Når de vurderer om skolen har oppfylt undersøkelsesplikten er det

noen som bare ser på eleven, mens andre også ser på klassemiljøet. Hvilke krav embetene har til om det er gjennomført samtaler med eleven eller foreldrene, varierer også. Noen embeter er veldig nøye på dette, og mener at saken ikke er opplyst uten. Andre er ikke det. I noen tilfeller kan samtaler være nok, men ofte er det ikke det. Dette må vurderes i hver sak.

Når fylkesmannen skal ta stilling til om undersøkelsesplikten er oppfylt, må plikten vurderes opp mot hva som vil være rimelig å forvente. Vi har merket oss at de fleste ikke gjør en slik rimelighetsvurdering. Flere embeter har ulik forståelse av hvilke undersøkelser som bør være gjennomført, og hva som forventes av undersøkelsene. Det kan synes som om det ikke er enighet om hva som er rimelig å forvente.

Saker hvor skolen har en annen oppfatning av skolemiljøet enn eleven og foreldrene

I noen saker er det en ulik virkelighetsoppfatning mellom skolen og eleven/ foreldrene. Dette dreier seg stort sett om at eleven og foreldrene mener at eleven er mobbet, mens skolen ikke er enig i dette. Det kan også dreie seg om ulik oppfatning om alvorlighetsgraden eller elevens rolle i det som har skjedd. Det kan for eksempel være elever som utagerer, og foreldrene og skolen har ulik oppfatning om hvorfor dette skjer.

Det at elevens opplevelse som skal legges til grunn for om retten er oppfylt. Det betyr ikke at ulike virkelighetsoppfatninger er uvesentlig for saksbehandlingen. Ulike virkelighetsoppfatninger har betydning for forståelsen av hva som er problemet i saken, og derfor også hva som bør undersøkes og hvilke tiltak som er egnede å sette inn. Fylkesmannen må gripe tak i dette, og se hva det innebærer for skolens arbeid.

Omlag halvparten av embetene tar i en eller flere saker tak i ulik virkelighetsoppfatning. Det kan se ut som det vanligste i disse sakene er at embetene behandler det i tilknytning til om skolen har oppfylt sin undersøkelsesplikt. Et eksempel er en sak hvor skolen ikke kan se at eleven er mobbet, som foreldrene hevder. Fylkesmannen viser i denne saken til at her har skolens undersøkelser ikke har sett på skolemiljøet, og fanget det opp. Fylkesmannen konkluderer med brudd på undersøkelsesplikten. Tilsvarende finner vi også i en sak i et annet embete, som viser til at skolen var opptatt av dette ikke var en mobbesak. Fylkesmannen løser det med å vise til at skolen ikke har forstått hva elevens rett handler om, og at de ikke har gjort de nødvendige undersøkelsene. Skolen har heller ikke snakket med eleven om hvordan hun har det, og fylkesmannen skyver derfor ansvaret over på skolen

Vi har også sett saker hvor embetene ikke har fanget opp ulike virkelighetsoppfatninger. Det finnes en sak fra et embete hvor eleven har skrevet et brev til fylkesmannen der eleven forteller om hvordan hun har det, hva hun blir utsatt for og hvordan skolen bagatelliserer mobbingen, uten at vi kan se at fylkesmannen tar tak i det.

4.6 Vurderinger og anbefalinger

Flere fylkesmenn gjør gode vurderinger av om undersøkelsesplikten er oppfylt. De knytter det til problemene i saken, og er tydelige på hva de vektlegger i vurderingen av om plikten er oppfylt. Noen få embeter skiller seg ut ved at de stiller strengere krav til skolens arbeid med undersøkelsene enn de andre. Disse embetene krever at skolene tar i bruk resultatet fra undersøkelsene i valg av tiltak.

Det er også flere eksempler på embeter som gjør overfladiske, eller ingen vurdering av om undersøkelsesplikten er oppfylt. Her er det eksempler på at det er tilstrekkelig at det er gjennomført undersøkelser, uten at det ses på om disse har avdekket hva som problemet i saken. Det betyr at det i realiteten er store forskjeller i hva fylkesmennene legger vekt på i sin vurdering av hva som med rimelighet bør forventes.

Uten gode undersøkelser er det vanskelig for både skolen og for fylkesmannen å ta stilling til om tiltakene er egnede. Vi har sett at det i noen saker ikke er samsvar mellom elevens og skolens opplevelse av skolemiljøet. I slike saker bør fylkesmannen se på hva skolen har gjort for å finne ut hvorfor eleven har en annen opplevelse av skolemiljøet enn skolen. Dersom skolen ikke har gjort det, vil ofte ikke skolens undersøkelsesplikt være oppfylt.

Det kan synes som om hva som er rimelig å forvente, er noe det ikke er enighet i. Det er forskjeller i hvilke krav embetene stiller til hvilke typer undersøkelser som må være gjennomført, og hva som forventes av undersøkelser. Vi mener at det at det stilles ulike krav ikke bare ser ut til å handle om rimelighetsvurderingen i den konkrete saken, men kan også forstås som ulik forståelse av hva kravet til undersøkelser innebærer.

Behovet for en felles forståelse av hvordan fylkesmannen skal vurdere om undersøkelsesplikten er oppfylt blir enda tydeligere, når vi ser på praksisen til embetene som ikke begrunner like grundig som andre. Her er det også nødvendig å drøfte seg frem til en felles forståelse. Vi mener det er helt avgjørende at embetene avklarer hvordan de skal vurdere om undersøkelsesplikten er oppfylt. Her må de bruke rimelighetsstandarden. De embetene som ikke behandler undersøkelsesplikten, eller som ikke begrunner dette godt nok, må begynne med dette. Av sakene fremgår det at det er alvorlige brudd i undersøkelsesplikten som ikke fanges opp, og at det får konsekvenser for sakens resultat.

Mangelfulle undersøkelser kan gjøre at alvorlige saker ikke blir fanget opp slik de skal, og at tiltakene som settes inn ikke er egnet for å løse problemet i saken. Dette vil kunne bety at det ikke settes inn de rette tiltakene, og at den nødvendige endringen uteblir. For å sikre at undersøkelsene som brukes er egnet, er det nødvendig med forskningsbasert kunnskap.

Forskningsbasert kunnskap om hvilke undersøkelser som er egnet i ulike sammenhenger, bør i større grad knyttes til embetenes vurderinger av om undersøkelsesplikten er oppfylt. Noen embeter er tydelige på dette, mens mange i liten grad viser til dette. Her mener vi det i vurderingene bør være tydeligere hva som er problemet i saken, hvilke undersøkelser skolen har gjennomført og om dette er egnet til å undersøke den enkelte saken. Her bør det også vurderes om de undersøkelsene som er gjennomført, er det som eleven og foreldrene med rimelighet kan forvente, eller om det er undersøkelser som burde vært gjennomført i tillegg. Dersom det er undersøkelser som forskning viser burde vært gjort, har skolen ofte ikke gjort det som med rimelighet kan forventes. Vi mener at det er nødvendig at embetene i større grad må vise til, og bruke, forskningsbasert kunnskap i sine vurderinger av om undersøkelsesplikten er oppfylt. Dersom dette ikke er en kunnskap de har, må de tilegne seg denne kompetansen.

Anbefalinger

- Utdanningsdirektoratet må sørge for embetene har en felles forståelse av hvordan de skal vurdere om undersøkelsesplikten er oppfylt, og hva som kan vektlegges i vurderingen av om skolen har gjort de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes.
- Alle fylkesmennene må sørge for at de i vurderingen av undersøkelsesplikten tar utgangspunkt i problemet i saken, og at deres vurderinger av om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes for å undersøke saken, må bygge på forskningsbasert kunnskap.

4.7 Stor enighet i hva som er kravene til aktivitetsplanen

Fylkesmannen må i vurderingen av om aktivitetsplikten er oppfylt, ta stilling til om skolen har laget en aktivitetsplan, og om denne oppfylder minstekravene. Kravene til planen er fastsatt i § 9A-6 sjette ledd (se tekstboks). Vurderingen av om aktivitetsplanen oppfylder minstekravene, må ses i sammenheng med tiltaksplikten som er fastsatt i § 9A-4 femte ledd.

«Skolen skal lage ein skriftleg plan når det skal gjerast tiltak i ei sak. I planen skal det stå:

- a) kva problem tiltaka skal løyse
- b) kva tiltak skolen har planlagt
- c) når tiltaka skal gjennomførast
- d) kven som er ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka
- e) når tiltaka skal evaluerast.»

Vi har sett at så godt som alle embetene vurderer om det er laget en aktivitetsplan i sakene de behandler. Men embetene har ikke en felles forståelse av hvilken betydning det skal ha om det ikke er laget en plan, eller at planen ikke oppfylder lovkravene.

Dersom embetene mener at aktivitetsplanen mangler, gir de fleste pålegg om at skolen må ordne det. Flere gir konkrete føringer for arbeidet med planen.

Dersom det foreligger en aktivitetsplan ser de fleste av fylkesmennene på om aktivitetsplanen oppfylder minstekravene i § 9A-4 sjette ledd. Et embete gir alltid pålegg om å lage eller revidere aktivitetsplan, og viser til lovkravene. I noen saker mener de tiltakene er for vage, og at det må legges til evaluering. Andre embeter peker på at planen ikke oppfylder kravene, fordi den ikke beskriver hvilke utfordringer den skal løse.

Vi har sett noen eksempler på at embeter ikke tar tak i manglende aktivitetsplaner, eller planer som ikke oppfylder minstekravene. Om lag en tredjedel av embetene er i mindre grad opptatt av om minstekravene er oppfylt. Et eksempel er fra et embete hvor skolene i to saker ikke har laget aktivitetsplaner for elevene som melder. Dette tar fylkesmannen ikke tak i i sine vurderinger. I den ene saken vurderer fylkesmannen skolens tiltak som er satt inn uten plan, i den andre er det laget plan for de som krenker andre, men ikke de som blir krenket.

Vi har sett eksempler på saker hvor det ikke er laget aktivitetsplan, og skolens tiltak bare finnes i referater. Det er ikke alltid fylkesmannen tar tak i dette, og noen ganger vurderer de tiltakene ut fra referatene. Vi har sett noen tilfeller hvor fylkesmannen ikke gir pålegg om å lage aktivitetsplan i slike saker.

Vurderinger og anbefalinger

Flere embeter vurderer om aktivitetsplanen oppfylder minstekravene, men det varierer hvor grundig dette blir gjort, og i noen saker gjøres det ikke. Det er også varierende kvalitet på vurderingen av om planen oppfylder minstekravene, og konsekvensene av dette.

Barneombudet mener at her er det nødvendig med en felles linje for hvordan embetene skal forholde seg til at det ikke er laget en aktivitetsplan, og at denne ikke oppfylder lovkravene. Et spørsmål er om det at det ikke er laget aktivitetsplan på vedtakstidspunktet, alltid skal føre til at tiltaksplikten er brutt eller ikke. Vi mener at dersom skolen ikke har laget en aktivitetsplan på vedtakstidspunktet, skal det alltid lede til at fylkesmannen konkluderer med at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten. Skolen har ikke gjort det som med rimelighet kan forventes, om ikke de har laget en slik plan er. Noe annet vil undergrave viktigheten av dette dokumentet, og ta fra elever og foreldre viktig informasjon om hva som skal gjøres. Elever og foreldre skal kunne forvente at skolen har laget en aktivitetsplan som oppfylder minstekravene. Denne gir dem viktig informasjon og forutsigbarhet.

Vi mener at det er derfor viktig at alle embetene sørger for bedre rutiner for å sjekke om aktivitetsplanen de mottar oppfyller minstekravene i § 9A-4 femte ledd. Utdanningsdirektoratet må presisere at dersom det mangler aktivitetsplan, eller denne ikke oppfyller lovkravene, skal det som hovedregel konkluderes med at aktivitetsplikten ikke er oppfylt. Om skolen ikke har laget plan, må fylkesmannen alltid gi pålegg om å utarbeide planen.

Anbefalinger

- Fylkesmennene må gå gjennom egne rutiner og maler for 9A-saker, og alltid ta stilling til om aktivitetsplanen oppfyller lovens minstekrav.
- Utdanningsdirektoratet må presisere at dersom skolen ikke har laget en aktivitetsplan, eller at planen ikke oppfyller minstekravene på vedtakstidspunktet, så skal eleven alltid få medhold i at aktivitetsplikten ikke er oppfylt. Embetene skal alltid pålegge skolen å lage en aktivitetsplan som oppfyller lovens krav.

4.8 Store forskjeller i vurderingen av om tiltaksplikten er oppfylt

Tiltaksplikten er den femte og siste delplikten i aktivitetsplikten. Denne plikten er regulert i § 9A-4 fjerde ledd. Plikten innebærer at når en elev eller foreldrene sier at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen sette inn tiltak for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Plikten gjelder også om en undersøkelse skolen har satt i gang, viser at eleven ikke har det trygt og godt. Når fylkesmannen vurderer om skolen har oppfylt denne plikten, skal de prøve om skolen har satt inn tiltak som er *egnet* til å løse elevens problem, og sikrer at eleven får det trygt og godt på skolen. Plikten gjelder så langt det finnes *egne* tiltak.

En skolemiljøsak er, for skolene, ikke avsluttet før eleven igjen har et trygt og godt skolemiljø.²⁵ Plikten til å sette inn egne tiltak må tolkes utvidende, den omfatter også en plikt til å *følge opp* tiltakene, *evaluere* virkningen og eventuelt *legge til eller endre* tiltak dersom det er nødvendig for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. I vurderingen av om tiltakene er egnet, er det også en vurdering av om de er *lovlige*.

Det fylkesmannen skal vurdere, er om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes ved at de har satt inn tiltak som er egnet til at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Vurderingen av om skolen har oppfylt plikten, er også her altså knyttet til rimelighet. Det er i rimelighetsvurderingen fylkesmennene vil ta stilling til om det skolen har gjort, er tilstrekkelig.

Ulikheter i om embetene vurderer tiltakene til skolen er lovlige

Det første fylkesmannen må ta stilling til når de skal vurdere om tiltaksplikten er oppfylt, er om noen av tiltakene til skolen er ulovlige. Det innebærer både at det må være hjemmel til å bruke tiltakene dersom de er av inngripende art, og at de ikke må være i strid med regler i opplæringsloven eller annet regelverk. Ulovlige tiltak kan aldri være egnet i fylkesmannens vurdering av tiltaksplikten.

Gjennomgangen av sakene har vist oss at noen skoler har fastsatt tiltak som det ikke er hjemmel til i opplæringsloven. Embetene peker i varierende grad på dette. Flere embeter vurderer ikke lovligheten av tiltakene i det hele tatt.

Det ser ut som *alternativ opplæringsarena* er det tiltaket som skolen oftest bruker, i strid med reglene i opplæringsloven. Det er også saker hvor det går frem at eleven får alternativ undervisning på skolen, som vi ikke kan se at det er hjemmel for. Det er forskjeller i hvordan embetene håndterer dette.

Flere embeter konkluderer med at elever har mottatt opplæring på en alternativ opplæringsarena, uten at det har vært hjemmel for dette. Noen steder har fylkesmannen vært tydelige på at dette må

²⁵ Prop. 57 L (2016-2017)

fastsettes i vedtak om spesialundervisning for å være lovlig. En del fylkesmenn viser til at bruk av alternativ opplæringsarena krever spesialundervisning hvor kravene i opplæringsloven kapittel 5 må være oppfylt.

I en sak viser fylkesmannen til at skolen ofte løser elevens utfordringer ved å ta ham ut av klassen eller gruppen. De påpeker at når skolen tar en elev ut av klassen som fast ordning, må det være fastsatt i enkeltvedtak om spesialundervisning, noe som ikke var gjort. Fylkesmannen mener praksisen er i strid med opplæringsloven kapittel 5 og § 8-2, og krever at skolen innhenter sakkyndig vurdering og treffer enkeltvedtak før de kan fortsette en slik praksis.

I en annen sak har fylkesmannen funnet at skolen bruker hospitering. En elev på barnetrinnet fikk her opplæring på ungdomsskolen noen dager i uken. Gutten ble regnet som å være evnerik. Tiltaket var fastsatt i elevens aktivitetsplan. Fylkesmannen pekte her på at det ikke er hjemmel til dette, og at dette tiltaket måtte stoppe.

Andre embeter tar ikke tak i alternative opplæringsarenaer som brukes ulovlig. Det er elever som får noen timer i uken på aktiviteter som svømming, ridning eller hjelpe til med praktiske gjøremål, uten at elevene har vedtak om spesialundervisning. Tilsvarende eksempler finner vi hos flere embeter. I en sak var eleven gjesteelev ved en annen skole, uten at fylkesmannen vurderte lovligheten av tiltaket. I en annen sak hadde en elev alternativ undervisning noen timer i uken uten å ha spesialundervisning. Fylkesmannen vurderte ikke lovligheten av tiltaket. I flere tilfeller har fylkesmennene ikke vurdert lovligheten til dette, kun om det er egnet.

Vurderinger og anbefalinger

Oppsummert ser vi at om det blir fanget opp at skolens organisering av opplæringen kan være i strid med opplæringsloven, avhenger av hvilket embete som behandler saken. Det bekymrer oss at det er store forskjeller i om embetene vurderer om skolens tiltak er lovlige og om kravene i opplæringsloven er fulgt.

Vi forventer at alle embetene tydelig tar stilling til om skolens tiltak er lovlige, og slår ned på tiltak det ikke er hjemmel for. Det er et rettssikkerhetsproblem at noen embeter ikke påpeker åpenbare ulovligheter. Dersom embetene er usikre på hvordan reglene er på dette området, må de sørge for å tilegne seg denne kunnskapen.

De fleste av tiltakene vi har sett brukt er segregerende, og gjør at eleven ikke er en del av fellesskapet i klassen. Vi finner derfor også grunn til å minne om at inkludering er et av de grunnleggende prinsippene for grunnopplæringen, og viktig for elevenes skolemiljø.

Vi mener det er behov for en opprydning av praksisen på dette området, og viser til Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-3-2010 - *Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen*. Vi forventer at alle embeter slår ned på praksis i strid med regelverket.

Anbefalinger

- Fylkesmennene må påpeke ulovlige tiltak i skolens aktivitetsplan, og være tydelige på at disse ikke skal brukes videre.
- I saker hvor skolens tiltak er bruk av alternativ opplæringsarena, skal embetene alltid vurdere om vilkårene for bruk av dette er oppfylt, herunder at det er gjort en barnets beste-vurdering.

Fylkesmennenes vurdering av egnede tiltak er svært ulik

Fylkesmennene skal i sin prøving ta stilling til om skolen har satt inn egnede tiltak. Hva som ligger i at tiltak må være egnede, avhenger av faglige og konkrete skjønnsvurderinger. Vurderingen til

fylkesmennene må basere seg på kunnskap, prinsipper og verdier som er utviklet og anerkjent av kompetente fagmiljøer.

Det er store forskjeller i hvordan fylkesmennene vurderer om skolen har satt inn egnede tiltak, blant annet hvor grundige vurderinger de gjør. Begrunnelsene for om tiltakene er egnede, viser i ulik grad de faglige vurderingene som er gjort for å konkludere med om tiltaksplikten er oppfylt. Noen fylkesmenn konstaterer raskt, mens andre går systematisk gjennom og vurderer om tiltakene er egnede. Oppsummert har vi funnet at noen embeter *vurderer alle tiltakene enkeltvis*, eventuelt noen med samme formål samlet. Andre vurderer enkelte av skolens tiltak og *gjør en samlet vurdering til slutt*, og noen kommenterer *alle tiltakene samlet*.

De fleste bruker «egnet» som et vurderingskriterium, men dette er et skjønnsmessig uttrykk. Det varierer hva embetene trekker inn i vurderingene av om tiltakene er egnede og hvor grundige de er. Gjennomgangen har vist at embetene ofte viser til at

- tiltakene er ikke egnede når det kan skje krenkelser etter at aktivitetsplanen er laget
- tiltakene er ikke egnede, fordi undersøkelsene ikke var gode nok
- det mangler tiltak for å løse problemet skolen har identifisert
- tiltakene er ikke egnede, fordi det er ikke satt inn tiltak mot alle problemene i saken
- tiltakene har ikke hatt tid til å virke
- skolen har ikke stilt krav til evaluering av tiltakene

Vi har sett at noen embeter gjør grundige vurderinger av om tiltakene er egnede. Det er om lag en tredjedel av embetene som knytter skolens tiltak opp mot lovkravet og problemet som skal løses, og så vurderer om tiltakene er egnede. Flere av dem ser også på om tiltakene er tilstrekkelige når de vurderer egnethet, men ikke alle. Vi har sjelden sett vurderinger av om skolen har gjort det som eleven og foreldrene med *rimelighet* kan forvente, knyttet til å sette inn egnede tiltak.

Noen av embetene vurderer stort sett alle tiltakene i skolens aktivitetsplan først enkeltvis, så samlet. I flere saker har vi sett begrunnelser som viser til forskningsbasert kunnskap. Men dette gjelder et mindretall av embetene.

Et av embetene utmerker seg ved gode faglige vurderinger. Dette er et embete som trolig mange andre embeter kan lære av. De har gode vurderinger av om tiltakene er egnede, og kommuniserer dette godt til eleven og foreldrene i begrunnelsen for vedtaket. De går stort sett gjennom alle tiltakene, enten enkeltvis eller ved å vurdere liknende tiltak samlet. De er gode på å bruke lovkrav og forskning, og gjør tydelige faglige vurderinger av tiltakene. Her er det tydelig at det jobbes tverrfaglig med sakene.

Et annet embete går stort sett inn i alle tiltak, men det varierer om de gjør det enkeltvis eller samlet. I en sak går de gjennom tiltakene, og tar tak i tiltak de mener ikke er egnede. Et av skolens tiltak er at eleven selv skal ta kontakt når det er vanskelig. Dette sier fylkesmannen ikke er et egnet tiltak, fordi det ansvarliggjør eleven, og er en ansvarsfraskrivelse fra skolen. Skolen har også sagt i aktivitetsplanen at de skal jobbe systematisk i klassen. Fylkesmannen peker på at det bare er én i klassen som mobber, resten går på trinn over. Det må derfor gjøres noe på hele mellomtrinnet. I oppsummeringen peker de på at eleven er et særskilt sårbart barn som har blitt mobbet siden 1. trinn. Skolen har satt inn få og utilstrekkelige tiltak, som i stor grad skyver ansvaret over på eleven. De konkluderer med at plikten ikke er oppfylt.

Flesteparten av embetene er raske til å si at tiltakene er egnet til å stoppe krenkelser, uten at de begrunner dette eller peker på tiltak som mangler for å løse sakens problem. Vurderingen av tiltakene i begrunnelsene for vedtaket er ofte mangelfull og overfladisk. Det er varierende hvor tydelig de kommenterer ulike tiltak. Imidlertid ser vi at disse fylkesmennene er bedre i enkelte saker. Det tyder

på at det også er forskjell mellom saksbehandlerne. Dette betyr at for noen embeter vil en samordning internt om hvordan tiltaksplikten skal vurderes, kunne bidra til at begrunnelsene blir bedre.

Vi har sett at de fleste embetene ikke gjør en vurdering av hva som er rimelig å forvente når de vurderer om tiltakene er egnede. De som vurderer rimelighet, gjør dette stort sett i et eget punkt til slutt.

Lite bruk av forskningsbasert kunnskap i vurderingene

Departementet understreket i Prop. 57 L (2016-2017) at vurderingen av om tiltakene er egnet, vil bero på kunnskap som er utviklet og anerkjent av kompetansemiljø. Denne forskningsbaserte kunnskapen vil sammen med barnets beste-vurderingen være noe av det viktigste i vurderingen av om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes.

Noen embeter trekker inn forskning i sine vurderinger av om tiltakene er egnede. Det er særlig ett embete som utmerker seg positivt med bruk av forskning. Embetet viser til forskning om skolevegring i flere saker hvor dette er et problem. Et annet embete viser til forskning og rettspraksis om at det bør settes inn tiltak både rettet mot de som mobber, og de som blir mobbet. Embetet viser også til nasjonal forskning, som viser at det er viktig å tenke langsiktig i oppfølgingen av barn som har blitt utsatt for mobbing. Andre embeter bruker forskning for å underbygge viktigheten av skole-hjemsamarbeid, eller for å vurdere metoder for å stoppe mobbing.

De fleste embetene knytter i liten grad vurderingene opp til forskningsbasert kunnskap. Disse gjør det bare i enkelte saker, og det avhenger av hvem som er saksbehandler. Nærmere halvparten av embetene gjør overfladiske vurderinger av skolens tiltak, uten en tydelig kobling til problemet det skal løse. Tiltak som er gode mot noen problemer, kan være totalt uegnet mot andre problemer. Derfor er det nødvendig å bruke forskning, og gjøre barnets beste-vurderinger.

Vurderinger og anbefalinger

Vår gjennomgang har også vist oss at flere av embetene har mangelfulle faglige vurderinger når de vurderer tiltaksplikten. Vi etterlyser grundigere vurderinger av tiltakene i begrunnelser for vedtaket hos embetene. Her må de være tydeligere på hvorfor de mener tiltaksplikten er oppfylt eller ikke. Forskjellene er nå for store. Det gjør oss bekymret for om vurderingene fylkesmennene gjør er basert på de samme momentene.

Vi ser at det er usikkerhet hos flere embeter om hva de skal legge vekt på når de vurderer om tiltakene er egnede. De lurer på hvor strengt kravet er, og hvordan de skal vurdere skolens tiltak opp mot kravet. Det kan synes som at flere er usikre på hvor mye de skal kreve av skolen for at plikten skal være oppfylt. Her er det nødvendig med en felles forståelse av hva som skal vurderes.

Det er for mange embeter som vurderer tiltakene på en for overfladisk måte, og uten å vurdere de enkelte tiltakene. Barneombudet vil understreke viktigheten av at vurderingene er basert på *forskningsbasert kunnskap*. Dessverre ser vi i liten grad at fylkesmennene viser til forskning i sine vurderinger. Når de skal ta stilling, er det nødvendig at denne vurderingen, så langt det er mulig, er basert på forskning om hva som virker og ikke. Vi vet mye om hvordan man kan skape trygge og gode skolemiljø, forebygge og håndtere mobbing. Denne kunnskapen må fylkesmannen bruke i vurderingene, og det bør derfor være spor av forskningsbasert kunnskap i begrunnelsene.

Vi vil understreke at fylkesmennene også må vurdere *hensynet til barnets beste og barnets rett til å bli hørt* når de skal ta stilling til om tiltakene er egnede og rimelige. I barnets beste-vurderingen må fylkesmennene trekke inn elevens og foreldrenes syn, hva fagfolk mener og forskningsbasert kunnskap. Dersom eleven er særskilt sårbar, kan det være at en barnets beste-vurdering som bygger på elevens syn og forskning tilsier at tiltak som kan brukes i mange mobbesaker, ikke kan brukes i denne saken. Det vil ikke være til barnets beste, fordi det for eksempel vil forsterke elevens vansker.

Evaluering, oppfølging og justering av tiltakene kan også være en del av vurderingen av om tiltakene er egnet. Dette kan i mange tilfeller være mest relevant i saker som har pågått en stund, og hvor skolen ikke får til å løse saker, men også i nyere saker. Det at tiltakene som settes inn virker er selvsagt viktig, men vi er bekymret for at i noen tilfeller kan dette bli noe å gjemme seg bak når fylkesmannen er usikre i sine vurderinger. For en del tiltak er det mulig å si noe om det sannsynlig vil kunne virke for å løse det aktuelle problemet, og så er det alltid en utfordring om de gjør det, i og med at dette handler om mellommenneskelige relasjoner.

Vi er kjent med at utdanningsmyndighetene har hatt opplæring av embetene, men vi mener det fortsatt er behov for kompetanseheving og samordning. Det er for store forskjeller i hvordan tiltakene vurderes, og hvor mye som skal til for at tiltaksplikten er oppfylt. Denne ulike forståelsen kan ha betydning for om elevene får den hjelpen de har behov for.

Anbefalinger

- Fylkesmennene må gjøre grundigere vurderinger i begrunnelsene for om skolens tiltak er egnede. I vurderingen av om tiltakene er egnet, må embetene se på om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes.
- Fylkesmennene må bygge vurderingene av om tiltaksplikten er oppfylt på forskningsbasert kunnskap, elevens syn og hensynet til elevens beste.

4.9 Rimelighetsvurderingen mangler hos de fleste embetene

Kunnskapsdepartementet har i Prop. 57 L (2016-2017) utdypet hva som ligger i vurderingen av om aktivitetsplikten er oppfylt. Her er det presisert at spørsmålet som fylkesmannen skal ta stilling til, er om skolen har gjort det eleven *med rimelighet kan forvente* for å oppfylle aktivitetsplikten, slik at eleven har det trygt og godt på skolen. Dette skal fylkesmannen gjøre ved å se på hva som med rimelighet kan forventes av skolen på ethvert tidspunkt i saksforløpet. Det skal skje ut fra en faglig standard, for å sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det at rimelighetsvurderingen skal vurderes på ethvert tidspunkt i saksforløpet, kan forstås som at det bør tolkes inn en vurdering av hva det er rimelig å forvente i alle delpliktene. En slik forståelse vil gi en norm å vurdere de ulike delpliktene opp mot. Kunnskapsdepartementet har understreket at rimelighet er den riktige terskelen for hva som kan kreves av skolene. Dette er samme standard som Høyesterett la til grunn i Rt. 2012:146.²⁶

Rimelighetsvurderingen skal ta utgangspunkt i krav i regelverket, kunnskap om skolemiljø, mobbing og elevens syn. I vurderingen har skadepotensialet betydning for hva som det er rimelig å forvente. Ifølge Kunnskapsdepartementet innebærer rimelighetsstandard en hensiktsmessig balanse mellom krav til skolen om å sikre elevens rett til et trygt og godt skolemiljø, og en faglig tilnærming til hva som kan kreves av skolen med tanke på aktiviteter og vurderinger. I Prop. 57 L (2016-2017) står det at det i rimelighetsvurderingen skal det legges vekt på *hva som er gjort, hvilken kunnskap som er tilgjengelig i fagmiljøene mv., ytre omstendigheter som tidsrommet skolen handlet innenfor og skolens planer for videre tiltak og arbeid for å trygge eleven*.

Rimelighetsvurderingen skal være en samlet vurdering av det som er gjort, opp mot det som kunne og burde vært gjort for å sikre at eleven har det trygt og godt. Her må fylkesmennene ta stilling til om det som er gjort er mindre enn det eleven med rimelighet kan forvente av skolen, for å gjenopprette hans eller hennes rett. Fylkesmannen må eventuelt godtgjøre hvorfor noe er utenfor det som med rimelighet kan forventes, eller hvorfor dette ikke er nok.

²⁶ Prop. 57 L side 30

Store forskjeller i om det gjøres en rimelighetsvurdering

Om lag en tredjedel av embetene prøver å gjøre en rimelighetsvurdering når de skal vurdere om aktivitetsplikten er oppfylt. Imidlertid er det store forskjeller mellom dem i hva de vektlegger i denne vurderingen. Noen gjør en vurdering, mens andre bare oppsummerer det de har konkludert med i delpliktene.

Ett embete gjør en totalvurdering hvor de legger mest vekt på tiltakene. De begrunner hvorfor de kommer til at aktivitetsplikten kan være oppfylt, selv om enkelte av delpliktene ikke er oppfylt. Ett eksempel på denne helhetlige vurderingen ser vi i en sak hvor skolen har satt i gang omfattende tiltak mot eleven, andre elever og mot klassemiljøet. Fylkesmannen mener disse tiltakene er egnede. Skolen hadde ikke oppfylt plikten til å gripe inn i en enkelthendelse, men fylkesmannen uttaler at de velger å legge mest vekt på at skolen har oppfylt tiltaksplikten, og kommer til at aktivitetsplikten er oppfylt. Skolen har gjort det eleven med rimelighet kan forvente.

Et annet embete har også et eget punkt for en samlet vurdering, etter at alle delpliktene er behandlet. Her viser de til Prop. 57 L (2016-2017), og at de skal gjøre en rimelighetsvurdering. Embetet sier de gjør en totalvurdering, men det er få begrunnelser her. Det blir en oppsummering av konklusjonene i delpliktene.

De fleste embetene nevner at de skal vurdere om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes, men gjør det faktisk ikke. Om lag en fjerdedel del av embetene nevner ikke at de skal vurdere rimelighet i det hele tatt.

Vurderinger og anbefalinger

Vi er bekymret for at embetene ikke gjør rimelighetsvurderinger, hverken i tilknytning til de enkelte delpliktene eller som en helhetsvurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt. Dette er et av funnene som er aller alvorligst, og gjør at vi lurer på om elevene i flere saker ikke har fått den hjelpen de burde fått.

De fleste embetene vurderer ikke om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes for å oppfylle aktivitetsplikten på de ulike stadiene i saken. Vi har gjennomgående sett at fylkesmennene enten ikke gjør rimelighetsvurderinger, eller at de bruker en standardisert tekst om dette. Det virker ikke som embetene har en felles forståelse av hva som er relevant å trekke inn i vurderingen, og hvordan det skal gjøres. Vi ser at begrunnelsene gjennomgående er svake. Når dette vurderingstemaet ikke er nevnt i begrunnelsen for vedtaket, blir det et spørsmål om embetene gjør en prøving av aktivitetsplikten, i samsvar med det Stortinget har fastsatt.

Barneombudet mener at det å gjøre en rimelighetsvurdering er helt avgjørende når man skal vurdere om aktivitetsplikten er oppfylt. Den helhetlige rimelighetsvurderingen skal ivareta behovet for at det blir gjort en vurdering der man ser delpliktene under ett. Vi mener det er nødvendig med en endring i praksisen til de fleste embetene. Det er behov for at Utdanningsdirektoratet gir tydeligere presiseringer av hvordan rimelighetsvurderingene skal gjøres, og vurderer behovet for kompetanseheving.

Muligens kan denne situasjonen skyldes at det ikke er helt samsvar mellom lovens ordlyd og det som er presisert i forarbeidene. Barneombudet vil peke på at det kan være komplisende når forarbeidene til en bestemmelse gir presiseringer om forståelsen av ordlyden, ved å tolke inn en form for minstestandard for hva som skal kunne forventes. Dette krever at de som skal anvende regelverket forstår hva presiseringene betyr for deres praksis.

Det er helt nødvendig at Utdanningsdirektoratet gir tydeligere presiseringer av hvordan rimelighetsvurderingene skal gjøres.

Anbefalinger

- Utdanningsdirektoratet må avklare eventuelle uklarheter i lovforståelsen knyttet til aktivitetsplikten, og sikre at samtlige embeter har lik forståelse og praksis.
- Utdanningsdirektoratet må raskt gi bedre informasjon til embetene om hvordan de bør gjøre en rimelighetsvurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt.

5. Fylkesmennenes fastsettelse av tiltak og videre oppfølging av saken

I dette kapitlet ser vi på hvordan fylkesmennene bruker hjemmelen de har fått til å fastsette hva skolen skal gjøre, dersom skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten.

Fylkesmennenes hjemmel til å vedta tiltak i 9A-saker er regulert i § 9A-6 fjerde ledd. Her er det fastsatt at dersom fylkesmennene kommer til at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten, så kan de vedta hva skolen skal gjøre for å sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det er en vurdering i den enkelte saken om fylkesmannen bør fastsette hva skolen skal gjøre, og hvor konkrete tiltak de bør vedta. Kunnskapsdepartementet har i Prop. 57 L (2016-2017) på side 55 uttalt at «*hvor langt fylkesmannen bør gå i å konkretisere tiltakene som skal iverksettes, må bero på blant annet fylkesmannens informasjonsgrunnlag, hva som kan hjelpe eleven i den aktuelle saken, om saken kan løses på flere måter og hvilke tiltak som allerede er prøvd.*»

Fylkesmannen kan enten stille krav til at skoleeieren finner en løsning på saken som sikrer eleven et trygt og godt skolemiljø, eller selv vedta hvilke tiltak som skal settes inn. Kunnskapsdepartementet har i Prop. 57 L sagt at hvilken løsning fylkesmannen velger må vurderes konkret, og bero på *sakens omstendigheter, tiltro til skoleeier og skolen og elevens beste*. Fylkesmannen skal alltid gjøre en barnets beste-vurdering når de skal avgjøre om embetet skal vedta tiltak eller ikke, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og § 9A-6.²⁷

Fylkesmennenes tiltak må være egnede og lovlige. De skal også vurdere hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3, når de fastsetter tiltak. Tiltakene som fylkesmannen vedtar må være klare og tydelige, slik at skoleeieren eller skolen ser hva som kreves. I og med at det også kan være aktuelt å knytte tvangsmulkt til dem, må det også være mulig for fylkesmannen å avgjøre om skoleeieren har gjort det som ble fastsatt i vedtaket, eller ikke.

5.1 Fylkesmennene vurderer sjeldent hvor konkrete tiltak de bør fastsette

Kunnskapsdepartementet har, som nevnt over, sagt at fylkesmennene må vurdere i den enkelte sak om det bør fastsettes tiltak, og hva disse eventuelt bør være. De fleste embetene gjør ikke en avveining av hvorvidt de skal fastsette konkrete tiltak selv, eller overlate dette til skoleeieren. Den vurderingen de gjør av dette, begrunnes ikke i vedtaket. To tredjedeler av embetene går rett på å fastsette hva skolen må gjøre. Dette kan enten være konkrete tiltak, eller at skolen må finne tiltak. Ett embete viser til at Utdanningsdirektoratet har gitt fylkesmennene føringer om at embetene bør fastsette tiltak.

Vi har funnet ett embete som alltid avveier om de må fastsette konkret hva skolen må gjøre, eller om det holder med mer overordnede føringer. Denne avveiningen bruker de stort sett til å vurdere om de skal fastsette konkrete tiltak i form av en aktivitetsplan, eller om de skal gi føringer til skolens utforming av plan. Hovedmomentene i deres vurdering er tiltro til skolen og skoleeier, og hensynet til barnets beste.

Fastsettelse av tiltak når eleven bytter skole underveis

En type saker skiller seg ut, nemlig sakene hvor eleven bytter skole mens saken er under behandling hos fylkesmannen. Det kan se ut som at syv embeter har slike saker. Alle embetene som har saker hvor eleven bytter skole etter at saken er meldt til dem, behandler disse sakene ferdig. Men embetene fastsetter ikke tiltak i disse sakene. Dette begrunner de med at eleven ikke lenger er elev på skolen meldingen var knyttet til. For mer om utfordringer knyttet til skolebytter, se kapittel 6.2.

²⁷ Prop. 57 L (2016-2017) side 44

5.2 Store variasjoner i hvor konkrete tiltak fylkesmennene vedtar

Vår gjennomgang har vist oss at embetene i flesteparten av vedtakene fastsetter en eller annen form for krav til hva skolen skal gjøre. Men det er store forskjeller mellom embetene i detaljeringsgraden på det de vedtar. Det er også forskjeller mellom embetene i om adressaten for det de vedtar er skoleeieren eller skolen. For enkelthets skyld bruker vi skolen som begrep nedenfor, også i de tilfellene hvor fylkesmannen har adressert vedtaket til skoleeieren.

Praksisen i majoriteten av embetene kjennetegnes av at de gir mer generelle føringer for hva skolen skal gjøre. Disse embetene pålegger i mange saker at saken må «undersøkes bedre», eller at skolen må «lage ny aktivitetsplan».

Noen av embetene er mer konkrete i sine pålegg. Ett av embetene gir pålegg om at PP-tjenesten eller andre eksterne med fagkompetanse må observere klassemiljøet inne og ute, for å legge til konkrete og målrettede tiltak. Skolen må gjøre undersøkelser blant elevene, og invitere foreldre og elever med i et systematisk arbeid for et mer inkluderende klassemiljø. Skolen må lage en aktivitetsplan for klassen som sier noe om hvordan de skal jobbe systematisk med klassemiljøet, og heve sin egen kompetanse på å trygge alle elever. I en annen sak gir de 1,5 side med svært detaljerte pålegg kategorisert i fire: individuelle tiltak, overordnet tiltak, elev- og foreldreinvolvering og systematisk arbeid for skolen – forbedring av rutiner.

Tilsvarende konkret er også et annet embete. I én sak gir de flere detaljerte pålegg om gjennomføringen av den tilpassede opplæringen, fordi denne har betydning for om gutten har et trygt og godt skolemiljø. I to saker sier de det er nødvendig å hente inn kompetanse fra eksternt kompetanse- eller fagmiljø. De peker i begge sakene på hvilken kompetanse som må innhentes.

Ett embete fastsetter tiltak i mange av vedtakene. I flere av dem er det svært detaljert. Påleggene står synlig i starten av vedtaket, og de har et eget punkt i begrunnelsen der de i detalj utdyper hva tiltakene innebærer. Dette embetet skiller seg ut ved at de i mange saker gir svært gode begrunnelser for sine tiltak. Vi mener at flere embeter kunne lære noe av hvordan dette embetet gjør faglige vurderinger i en del saker.

Om lag en tredjedel av embetene er mindre konkrete, og fastsetter stort sett krav til skolen eller skoleeieren som er på et mer overordnet nivå. Dette er typisk å undersøke saken bedre, lage aktivitetsplan og eventuelt finne og sette inn egnede tiltak. I noen saker vedtar de at undersøkelsene kan eller bør gjennomføres ved hjelp av utvalgte metoder, for eksempel Spekter eller Innblikk.

Det ene embetet som i hovedsak gir denne typen pålegg, fastsetter stort sett generelle tiltak. Det er å følge med, undersøke saken og lage ny aktivitetsplan, oppfylle kravene i barnekonvensjonen ved å sørge for at eleven og foreldrene får medvirke, og gjøre en barnets beste-vurdering. De fastsetter sjelden detaljerte krav til hvordan skolen skal undersøke saken eller løse problemet. Dette overlater de til skolen.

Et annet embete er også relativt overordnede i det de fastsetter. I flere av sakene er det ikke laget aktivitetsplan, og da vedtar de at skolen må lage dette. De gir føringer i en sak om at skolen må lage plan både for eleven og for klassemiljøet. De er også opptatt av at det må gjøres undersøkelser i noen saker, og her er de litt mer konkrete. Undersøkelsene fylkesmannen krever er stort sett ikke-anonyme undersøkelser, og at skolen må gi eleven mulighet til å bli hørt. I én sak fastsetter de at skolen må lage rutiner for varsling, følge med på eleven i faget og eventuelt sette inn egnede tiltak. Utover dette er det lite konkrete tiltak, og fylkesmannen overlater til skolen å finne ut hvordan de skal oppfylle aktivitetsplikten.

Noen embeter varierer til en viss grad i hvor detaljerte pålegg de gir. Det kan se ut som at de i utgangspunktet gir relativt overordnede pålegg, men at de i noen saker ser at det er nødvendig å gi

mer detaljerte føringer. Dette kan i utgangspunktet være greit, men dette er vanskelig å ta stilling til når det er uklart hva som ligger til grunn for vedtaket. Vi har i liten grad sett begrunnelser for hvorfor fylkesmennene velger ulik detaljgrad.

Noen utvalgte tiltak der praksis er ulik

I vår gjennomgang har vi sett at det er noen tiltak som går igjen. Det vanligste er at fylkesmannen pålegger skolen å lage en aktivitetsplan og å undersøke saken bedre. Vi har også sett at fylkesmennene i flere saker pålegger skolen å snakke med eleven, eller at skolen må sette inn tiltak for å stoppe krenkelsene. Disse kommenterer vi ikke mer her.

Vi vil her kommentere på noen typer tiltak, og hvordan fylkesmennene ser ut til å forholde seg til disse. Det kan se ut som at dette er typer tiltak embedene bruker veldig forskjellig.

a) Tiltak for å resosialisere eller trygge elever som har vært utsatt for langvarig mobbing

Vi har sett flere saker som har pågått lenge, hvor elevene har blitt utsatt for mobbing eller andre alvorlige krenkelser. Eleven og foreldrene forteller i flere av disse sakene om hvilke konsekvenser det eleven har blitt utsatt for har for elevens psykiske helse og relasjoner til andre. Forskning viser at i saker hvor elever har vært utsatt for langvarig mobbing, kan det ha store konsekvenser for den som er utsatt. Konsekvensen er blant annet av helsemessige, sosiale, skole- og læringsmessig karakter.²⁸

Vi har i gjennomgangen sett at det er store forskjeller mellom embedene i om de er opptatt av å sette inn tiltak for resosialisering og oppfølging av elever som har vært utsatt for mobbing. De fleste har fått tiltak rettet mot dette, men særlig ett embede skiller seg ut ved at de fastsetter tiltak for å hjelpe eleven med å bli en del av det sosiale miljøet. Embedet er særlig oppmerksom på resosialisering av elever som har blitt mobbet, og de understreker i flere saker at skolen må være særlig oppmerksom på ettervirkningene. Deretter viser de til at forskere rapporterer om at barn som har blitt utsatt for mobbing kan vise symptomer på posttraumatisk stress, og at den som har blitt utsatt for mobbing ofte trenger hjelp for å håndtere de negative opplevelsene. Fylkesmannen fremhever at det er en viktig oppgave for skolen å resosialisere elever som har vært utsatt for mobbing. De forklarer at resosialisering vil si å bygge opp et positivt selvbilde og øke status fra å bli utsatt for mobbing, gjennom bruk av hans eller hennes interesser og ferdigheter. De viser til forskning om krisepedagogikk av Magne Raundalen og John Håkon Schultz. I flere saker pålegger de skolen å skaffe seg kompetanse om dette. Tiltakene fylkesmannen fastsetter for resosialisering er stort sett gjenopprettende samtaler, at eleven får en bestemt person som følger eleven opp, og som eleven har tillit til (en trygghetsperson), og at skolen etablerer vennegrupper med fem til syv positive medelever (støttegruppe). Det er frivillig for medelevene om de vil delta i vennegruppen.

Også noen få andre embeder fastsetter tiltak med den hensikt å resosialisere eleven. Her ser vi også bruk av samtalehjelp for eleven for å bearbeide tidligere opplevelser, for eksempel med helsesøster eller andre med den nødvendige kompetansen. Vi har også sett eksempler på at det settes inn tiltak for å styrke elevens selvbilde ved at de ansatte skal peke på elevens positive ferdigheter og styrke selvbildet til eleven. Bruk av trygghetsperson og vennegrupper fastsettes også.

b) Tiltak rettet mot å forhindre at eleven blir mobbet

Fylkesmennene er tilbakeholdne med å vedta tiltak rettet mot andre elever. Dette overlater de stort sett til skolen. De fastsetter stort sett tiltak rettet mot den som har meldt saken, og eventuelt klasse- eller skolemiljøet.

Om tiltakene innebærer et inngrep overfor en eller flere elever, må dette ha hjemmel i lov. Andre elever som eventuelt blir part i vedtak må få sine rettigheter ivaretatt etter forvaltningsloven.

²⁸ Bru mfl. (2016)

Flere embeter vedtar selv tiltak, eller fastsetter at skolen må finne tiltak for å stoppe at andre elever mobber eleven som har meldt saken. I disse tilfellene kan det synes som at embetene er usikre på hvor langt de kan gå i å vedta tiltak rettet mot andre elever i vedtaket til den som melder. Flere av påleggene de gir er relativt vage. I stor grad rettes tiltakene mot eleven som har meldt saken. Vi har sett at noen embeter har fastsatt tiltak som skal skjerme den som har opplevd mobbing fra medelever. Dette gjør de stort sett ved å vedta at eleven skal skjermes, og at skolen må avgjøre hva som skal til for å hindre ytterligere krenkelser. En mer vidtgående variant av dette er at fylkesmannen vedtar at eleven ikke skal møte den eller de som har mobbet. Her er det særlig tre embeter som har vedtatt svært vidtrekkende tiltak i alvorlige saker. I en sak med en alvorlig voldshendelse fastsetter fylkesmannen at skolen i en periode på fire uker må omorganisere undervisningen i et fag, slik at elevene ikke har disse timene sammen. I en annen sak anmoder fylkesmannen om at kommunen gjør vedtak overfor medeleven som innebærer at elevene ikke skal møtes på skolen.

De vanligste tiltakene for å hindre at eleven utsettes for mobbing, er stort sett styrket vakthold og økt voksentetthet i friminutt, før skolestart og eventuelt i andre situasjoner hvor risikoen for at eleven krenkes er stor. Noen embeter fastsetter også at skolen må gjennomføre konfronterende samtaler med de som har mobbet andre.

c) Skolebytte for andre elever

Fylkesmennene har fått en eksplisitt hjemmel i § 9A-6 fjerde ledd til å fastsette skolebytte for andre elever, jf. § 8-1 fjerde ledd. Vi kan ikke se at denne hjemmelen er brukt høsten 2017. Omlag en tredjedel av embetene drøfter dette tiltaket i en eller flere saker. Felles for sakene det gjelder, er at flere av dem er alvorlige og langvarige saker hvor elever har opplevd mobbing eller andre grove former for krenkelser. Fylkesmannen vurderer tiltaket stort sett fordi eleven og foreldrene krever dette. I sakene hvor dette er omtalt, viser de fleste embetene til at dette tiltaket er en siste utvei, og at man ikke er på det punktet i den aktuelle saken. I de fleste sakene viser fylkesmannen til andre tiltak som kan være aktuelle, og fastsetter disse.

I én sak tar fylkesmannen opp kravet fra mor om skolebytte, og redegjør for regelverket om dette. De viser så til at dette er et tiltak som i så stor grad angår eleven det gjelder, at denne vil være part i saken. Da mor motsetter seg at den andre eleven skal involveres i sitt barns vedtak, vurderer fylkesmannen ikke dette videre. I en annen sak handlet det om skolebytte i videregående opplæring, og vi vet at denne saken ble påklagd til Utdanningsdirektoratet. Problemet i denne saken har vist seg å være at det ikke er hjemmel for å vedta skolebytte for elever som har mobbet andre i videregående opplæring. Slik § 8-1 fjerde ledd er i dag, gjelder den kun for grunnskolen.

d) Pålegg om ekstern kompetanse

Flere embeter har fastsatt at skoleeieren eller skolen må sørge for å innhente nødvendig kompetanse eksternt. Dette vedtar de ofte i saker hvor elevene har vært utsatt for langvarig mobbing, har andre særskilte vansker, eller hvor skolen har vist at de ikke klarer å håndtere saken. Flere embeter har saker hvor skolen eller kommunen allerede selv har satt inn ulike former for team som bistår i skolemiljøsaker. Embetene gir da ikke pålegg om dette, men understreker at det at disse teamene er involvert i skolens arbeid, er viktig for deres vurderinger. Det vanligste er å fastsette at skolene skal innhente kompetanse fra for eksempel PP-tjenesten, eventuelt fra andre kompetansemiljø eller tjenester som allerede er involvert i saken.

Ekstern hjelp kreves enten fordi *eleven har behov* for denne hjelpen, eller fordi *skolen trenger* det i sitt arbeid. Vi har for det første de tilfellene hvor pålegget gis for *oppfølging av eleven*. Her har vi sett eksempel på at eleven får hjelp fra andre tjenester allerede, og at disse må involveres videre for å hjelpe eleven med hans eller hennes behov. Ett embete sier, i en sak hvor eleven har opplevd mobbing i om lag fem år, at skolen skal ta imot bistand fra psykolog ved et lavterskeltilbud for psykisk helsehjelp

for barn og unge som eleven er i behandling hos, dersom denne kommer med slikt tilbud. Dette tiltaket er en måte å høre eleven på, og tillegge hennes stemme vekt.

I andre tilfeller pålegger embetene skolene å hente inn kompetanse for å få *hjelp skolen* til å håndtere saken eller det systematiske arbeidet, fordi skolen ikke har denne kompetanse. Ett embete pålegger ekstern kompetanse i relativt mange saker. Det er snakk om PP-tjenesten, BUP eller andre. Noen ganger kobler de det til konkrete ting som undersøkelser, i andre tilfeller bredere. I én sak er et embete bekymret for at skolen ikke har den nødvendige kompetansen til å undersøke og sette inn tiltak for at eleven skal få det trygt og godt. De pålegger da skoleeieren å sørge for at skolen har den nødvendige kompetansen for å gjøre gode undersøkelser som gjelder «skjult mobbing», utestenging, blikk etc. For det andre må skoleeieren sørge for at skolen får den nødvendige kompetansen til å sette inn egnede tiltak, slik at hun får et trygt og godt skolemiljø. Dette kan for eksempel være konfronterende samtaler, tiltak for et bedre klassemiljø og andre tiltak som etter en faglig vurdering er egnet og tilstrekkelig. Embetet sier så at skoleeieren må sørge for kompetanse fra et kompetent fagmiljø straks. Skolen skal deretter utarbeide nye tiltak som skal fremgå av skolens skriftlige aktivitetsplan.

Andre embeter er noe mer tilbakeholdende i formen når de mener at det bør innhentes kompetanse fra andre. I en sak sier et embete kun at BUP og PP-tjenesten bør hentes inn for å hjelpe, uten å utdype det nærmere. Et annet embete «anbefaler» i en sak skolen til å benytte seg av kompetansen til samarbeidspartnere som PP-tjenesten og skolepsykologen i arbeidet med egnede tiltak på individ, gruppe og systemnivå.

e) Tiltak rettet mot det systematiske arbeidet og rutiner fastsettes av noen embeter

I flere saker har embetene funnet at skolen ikke jobber systematisk nok, eller ikke har rutiner. Noen embeter peker på dette, og gir pålegg knyttet til det systematiske arbeidet. Vi har funnet at flertallet av embetene i en eller flere saker vedtar at skolen eller skoleeieren må gjennomgå sine rutiner og informere de ansatte om rutinene. Dette handler om rutinene for å følge opp delpliktene følge med, gripe inn og varsle. I andre saker har vi sett at fylkesmannen fastsetter at skolen må jobbe systematisk med skolemiljøet, for eksempel ved å lage aktivitetsplaner for klasser eller hele trinn. Dette begrunner de ofte med at det er nødvendig med tiltak også rettet mot dette, for å løse problemet i saken.

Vurderinger og anbefalinger

Vi har sett at mange embeter vedtar hva skolen skal gjøre. På den andre siden er det en del embeter vi mener bør gi mer konkrete pålegg, for at eleven skal få den nødvendige hjelpen. Det er store forskjeller mellom embetene i detaljeringsgraden på det de vedtar. Vi kan ikke se hva dette skyldes, og mener disse forskjellene i praksis kan skape ulikhet i resultat, uten god grunn. Et av målene for ordningen er at den skal skape reell endring for elevene i saker der det trengs. Vi spør derfor om disse forskjellene kan bidra til å gjøre målet vanskeligere å oppnå.

Embetene begrunner ikke hvorfor de ikke gir mer konkrete pålegg til skolene i sakene. Vi mener at fylkesmennene bør gjøre tydelige barnets beste-vurderinger når de tar stilling til hvor konkrete tiltak som de bør vedta. Dette kan vi overordnet si at mangler. Når fylkesmannen gjør vedtak med få konkrete føringer, er det avgjørende at de følger opp saken og stiller krav til evaluering som også inkluderer hva elevene og foreldrene opplever.

I begrunnelsene for tiltakene fylkesmennene vedtar, savner vi i mange saker tydelige vurderinger av hvorfor de fastsetter det de gjør. Det varierer hvor tydelige fylkesmennene har utdypet sine begrunnelser. Dette kan gjøre det vanskelig å ta stilling til det faglige grunnlaget for det som er vedtatt.

Noen embeter skriver gjennomgående gode begrunnelser for sine vedtak, og det er tydelig at de har en intern samordning. Det fremstår som at disse embetene jobber tverrfaglig med sakene, fordi både de juridiske og pedagogiske vurderingene holder høy kvalitet. Vi ser også at noen embeter har et felles

syn på hvor konkret det de fastsetter skal være. Samtidig ser vi at noen embeter har store forskjeller i hva de vedtar, uten at vi nødvendigvis tror dette handler om sakene de behandler. Det kan være særlig vanskelig å ta stilling til tiltakene hos de embetene som ikke begrunner tiltakene sine godt. Det er behov for tydeligere begrunnelser for tiltakene fylkesmennene fastsetter.

Vi mener dette er positivt at embetene er konkrete på hvilke tiltak skolen skal gjennomføre, men vi vil samtidig understreke at fylkesmennene må basere seg på forskningsbasert kunnskap og rammene som er fastsatt i regelverket. I tillegg skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Tiltakene må tilpasses den konkrete saken. Det at begrunnelsene viser til forskning, og at fylkesmannen gjør barnets beste-vurderinger mangler i flesteparten av sakene. Det betyr at det ikke nødvendigvis er slik at tiltakene som er vedtatt vil være til barnets beste. Dette bekymrer oss, og her er det nødvendig med tiltak.

Basert på vår gjennomgang mener vi at det er noen typer tiltak som flere embeter i større grad bør ta i bruk. Ett eksempel er tiltak for å hjelpe elever som har blitt utsatt for mobbing med resosialiseringen, og å innhente ekstern kompetanse. Vi mener det er behov for at embetene får hjelp til å øke sin kompetanse om hva slags type tiltak som kan være aktuelle å rette inn mot ulike problemstillinger. Denne kompetansen er viktig for å kunne vurdere hvilke tiltak fylkesmennene bør sette inn i ulike saker. For at barn og unge skal få god hjelp til rett tid, bør det ikke være forskjeller mellom embetene i hvem som er svært konkrete med å pålegge tiltakene vi omtale over, og hvem som ikke tar disse i bruk. Vi mener det er nødvendig at Utdanningsdirektoratet gir tydeligere føringer enn i rundskrivet Udir-3-2017, om hvilke typer tiltak som kan være aktuelle å fastsette.

Barneombudet mener det også er nødvendig med mer oppmerksomhet rettet mot konsekvensene mobbing har for den som blir mobbet, men også for de som mobber andre. Vi har merket oss at flere embeter setter inn denne typen tiltak, men mener at det de fleste embetene har en blind flekk i tiltakene de fastsetter her. Vi mener derfor at det er nødvendig at embetene tilegner seg den nødvendige kompetansen om dette, slik at de kan vurdere ut fra forskningsbasert kunnskap om det er behov for denne typen tiltak. Vi viser til kunnskapsoppsummeringen fra Læringsmiljøsentret og RKBU Vest²⁹, og mener at Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet må ta initiativ til mer forskning om dette.

I saker hvor elever utsettes for mobbing og andre krenkelser, må skolene sette inn tiltak for å forhindre at dette skjer. De fleste av disse tiltakene kan rektor gjøre i kraft av sin pedagogiske og organisatoriske myndighet. Ett spørsmål som bør stilles etter dette, er om disse tiltakene vil skape endringer for elevene i alvorlige saker hvor det også er nødvendig med tiltak rettet mot andre elever. Blir det tryggere for de som er redde for å gå på skolen, når de kan møte en som har mobbet dem eller utsatt dem for mobbing, og tiltakene i liten grad er rettet mot dem.

Barneombudet er enig i at skolebytte skal være en siste utvei, men vi er samtidig bekymret for at vi har sett flere saker hvor eleven som har blitt utsatt for mobbing er den som bytter skole til slutt. Det kan virke som at Kunnskapsdepartementets uttalelser om at det ikke er den som blir mobbet som skal bytte skole, er ord som er langt unna den realiteten flere barn opplever i dag. Det bekymrer oss at skolene ikke har klart å håndtere saker slik at de nådd en slik alvorlighetsgrad.

Vi har i gjennomgangen sett at flere embeter pålegger bruken av ekstern kompetanse, enten for å hjelpe eleven med konsekvensene av mobbingen eller rettet mot skolens systematiske arbeid. Barneombudet mener det er avgjørende at skolene innhenter hjelp fra andre når saken viser at det er nødvendig. Vi har imidlertid merket oss at det er stor forskjell mellom embetene i bruken av dette, og

²⁹ Bru mfl. (2016)

i om de pålegger at det skal gjøres eller anbefales. Det bør være en mer felles forståelse av hvor konkret det skal fastsettes at fylkesmannen skal pålegge ekstern hjelp.

Vi mener det er viktig at fylkesmennene gir pålegg knyttet til skolens systematiske arbeid, når de i enkeltsaker finner mangler ved dette. For at oppfyllelsen av aktivitetsplikten ikke skal bli vilkårlig, er det avgjørende at skolen oppfyller plikten til å jobbe systematisk med elevenes helse, miljø og sikkerhet, jf. § 9A-3, og utarbeider de nødvendige rutinene, og at disse er implementert. Vi har også tidligere etterlyst at det gis mer veiledning om dette, fordi det er skoler som ikke har dette på plass.³⁰

Det er nødvendig med en samordning i praksisen for hvilke tiltak fylkesmennene fastsetter, slik at noen barn ikke får dårligere hjelp enn andre. Tiltakene må ofte rettes inn mot flere problemer, og dette er noen embeter tydeligere på enn andre.

Barneombudet viser til ulikheter i praksisen knyttet til fastsettelsen av tiltak, og vi mener at Kunnskapsdepartementet bør kartlegge hvilke tiltak embetene har fastsatt i sine vedtak. En slik kartlegging vil vise forskjellene mellom embetene. Forskjeller i hvilke tiltak embetene fastsetter, og konkretiseringsgraden, gir også et bilde av hvilke embeter som har en praksis som bidrar til at deres vedtak faktisk skaper endring der det trengs. Kartleggingen bør også be embetene om å vurdere om det er tiltak de mener at de mangler hjemmel til å kunne fastsette. Kartleggingen bør også omfatte Utdanningsdirektoratets vedtak. Dette bør danne grunnlag for å vurdere eventuelle lovendringer.

Anbefalinger

- Utdanningsdirektoratet må i samarbeid med fylkesmennene sikre mer lik forståelse av hvor konkrete tiltakene til fylkesmannen bør være, og momenter som bør avveies i denne vurderingen.
- Fylkesmennenes tiltak må begrunnes tydelig i vedtakene. I begrunnelsene bør de vise til forskningsbasert kunnskap og hensynet til barnets beste.
- Utdanningsdirektoratet må gi tydelige føringer for hvordan bestemte tiltak kan brukes for å hjelpe elevene.
- Fylkesmennene må i saker hvor elever har vært utsatt for langvarig mobbing, vurdere tiltak for å resosialisere eleven i fellesskapet. Embetene må ha den nødvendige kompetansen til å vurdere ut fra forskningsbasert kunnskap om det er behov for denne typen tiltak.
- Kunnskapsdepartementet må kartlegge hvilke tiltak Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene fastsetter i sine vedtak.

5.3 Krav om frister, evaluering og bruk av tvangsmulkt

Fylkesmennene er pålagt å sette en frist for gjennomføringen av sine vedtak, og følge opp saken. Det står i § 9A-6 fjerde ledd andre punktum. Fastsettelsen av frister må ses i sammenheng at vedtaket skal føre til endring for elevene, og muligheten til å vedta tvangsmulkt om ikke skolen følger opp det fylkesmannen har vedtatt.

I vår gjennomgang så vi at alle embetene har med krav om tilbakemelding fra skolen i vedtaket. Men det er forskjeller i hva de ber om tilbakemelding på. Det virker som at alle embetene har mer eller mindre standardiserte krav til tilbakemelding. Kort kan vi si at noen ber om evaluering, noen om hva skolen har gjort og noen om hvordan skolen skal gjennomføre vedtaket. Dersom skolen er pålagt å utarbeide ny eller revidert aktivitetsplan, ber de fleste om å få denne tilsendt.

Det finnes saker hvor det ikke er satt frister for tilbakemelding. Det er også forskjell på hvor lange frister de setter.

³⁰ Barneombudet (2018a)

I mange saker kan det også se ut som om fylkesmannen ikke involverer eleven i evalueringen, men kun legger til grunn skolens fremstilling av at påleggene er oppfylt. Det er problematisk i de sakene der eleven har en annen oppfatning enn skolen. Det er embeter som alltid tar kontakt med melder for å høre om de er enig i skolens fremstilling, mens andre embeter kun forholder seg til skolens tilbakemelding.

Fylkesmennene fikk ved endringen av kapittel 9A hjemmel til å gjøre vedtak om tvangsmulkt for skoleeieren. Dette vedtaket kan gjøres om skoleeieren ikke oppfyller det embetet har fastsatt i elevens skolemiljøvedtak, jf. § 9A-6. Bruk av tvangsmulkt er regulert i § 9A-12.

Vi har i vår gjennomgang sett at det kun er et mindretall av embetene som informerer om tvangsmulkt i underretningen for vedtakene sine. Noen varsler også om det i oversendelsesbrevet til kommunen.

Høsten 2017 ble det, så vidt vi kan se, ikke varslet om bruk av tvangsmulkt i noen enkeltsaker på grunn av skolen eller skoleeierens mangelfulle gjennomføring av fylkesmannens vedtak. Vi er ikke kjent med at det er gjort noen vedtak om tvangsmulkt frem til medio mai 2018.

Vurdering og anbefaling

Situasjonen i dag er at det finnes saker hvor fylkesmennene ikke stiller krav om tilbakemelding fra skolene. Her bør enten embetene selv eller direktoratet ta initiativ til en samordning. Vi mener at det bør være relativt enkelt å lage en felles mal for hvilke krav til oppfyllelse, tilbakemelding og evaluering som kan være aktuelle å fastsette. Vi mener også fylkesmannen må ta et større ansvar for alltid å høre med eleven om de har fått oppfylt sin rett til et trygt og godt skolemiljø i evalueringen. Dette bør være en del av grunnlaget for å vurdere oppfyllelsen av vedtaket.

Vi mener det har vært alvorlige saker høsten 2017 hvor det kunne vært aktuelt å gjøre vedtak om tvangsmulkt, uten at dette har blitt gjort. Vi er bekymret for at terskelen for bruk av tvangsmulkt kan være for høy, og er opptatt av at tvangsmulkt bør tas i bruk i saker som oppfyller vilkårene for det.

Anbefalinger

- Utdanningsdirektoratet bør i samarbeid med fylkesmennene lage en felles mal for hvilke krav de skal sette til oppfyllelse, tilbakemelding og evaluering.
- Eleven må få anledning til å uttale seg når fylkesmannen skal vurdere om skolen har iverksatt vedtaket innenfor de frister som er satt.

6. Saker med særskilt sårbare elever

I vår gjennomgang har vi sett noen problemstillinger som vi mener at det må ses mer samlet på. Temaene som vi trekker frem under, har alle en kobling til at eleven er eller kan være særskilt sårbar. I dette kapitlet ser vi på hvordan fylkesmennene følger opp sårbarhet generelt. Vi ser på saker med skolevegring, høyt fravær og skolebytter på grunn av dårlig skolemiljø, og saker hvor den faglige tilretteleggingen har betydning for skolemiljøet. Vi ser at i flere av disse sakene er det elever som har blitt utsatt for langvarig mobbing, elever som har vansker som gjør at de utagerer, og barn med nedsatt funksjonsevne.

6.1 Ulik behandling av barn som er særskilt sårbare

I Prop. 57 L (2016-2017) understreket Kunnskapsdepartementet at noen barn er særskilt sårbare, og kan være overrepresentert blant de som mobbes og krenkes. Slik sårbarhet kan ifølge departementet være knyttet til for eksempel elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk eller funksjonsevne. Eleven kan ha atferdsvansker eller sosioemosjonelle vansker, eller det kan være forhold ved elevens familie- og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre en elev særskilt sårbar.

Når barn er særskilt sårbare, skjerper dette skolens ansvar. I rettspraksis er det også lagt vekt på skolens skjerpede ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet, se Rt. 2012: 146 (Kristiansanddommen). Særskilt sårbarhet kan ha betydning for flere deler av aktivitetsplikten. Det betyr at når fylkesmennene vurderer om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt, må de vurdere om dette er en elev som er særskilt sårbar, og så se på hvilke konsekvenser det får for saksbehandlingen.

Særskilt sårbarhet gis mindre betydning enn lovgiver har fastsatt

Vi har funnet store forskjeller mellom embetene i om de identifiserer elever som er særskilt sårbare.

Om lag halvparten av embetene identifiserer elever som er særskilt sårbare, og omtaler dette i sine vedtak. Flere er tydelige på sårbarheten i enkelte av sine vurderinger. Det er forskjeller i kvaliteten på vurderingene disse embetene gjør, og hvordan de eventuelt tillegger sårbarheten vekt i sine vurderinger. De som peker på at elevene er særskilt sårbare, har en tendens til å vurdere betydningen under plikten til å følge med, og skjerper ansvaret her. For mer om dette, se punkt 4.2. Det er få embeter som trekker frem sårbarheten i andre plikter, men noen embeter er bedre enn de øvrige. Ett av embetene viser til dette i flere saker, og trekker det inn i de fleste delpliktene. De kobler det til Prop. 57 L (2016-2017) og til rettspraksis, og er tydelige i sine vurderinger på hvordan sårbarheten skjerper ansvaret. Også et par andre embeter gjør tilsvarende. Her har de andre embetene noe å lære.

Om lag halvparten av embetene nevner ikke særskilt sårbarhet, eller er innom det i kun et mindre antall saker hvor vi tenker det kunne vært aktuelt.

Vurderinger og anbefaling

Vi har sett at mange barn som er særskilt sårbare ikke identifiseres av verken skolene eller embetene. Dette er bekymringsfullt. I vår gjennomlesning har vi sett flere saker hvor vi mener det er grunnlag for å vurdere om eleven er særskilt sårbar, for eksempel elever som har vært utsatt for langvarig mobbing, elever med atferdsvansker eller nedsatt funksjonsevne som har betydning for det sosiale samspillet etc. Særlig de embetene hvor sårbarhet trekkes frem i noen saker, og ikke andre, virker det som at det ikke er en felles forståelse av hvem som er sårbare. Dette kan bety at det er snakk om forskjellsbehandling, og at det er elever som ikke får den hjelpen de skal ha.

At en elev er særskilt sårbar, skjerper skolens aktivitetsplikt. Det er imidlertid store forskjeller i hvilken betydning sårbarheten får for fylkesmennes vurdering, og om de legger et skjerpet krav til grunn når de prøver om skolen har oppfylt aktivitetsplikten. Det er for eksempel forskjeller i hva som ligger i den

alminnelige plikten til å følge med, og plikten til å følge med når eleven er særskilt sårbar. Dette har også betydning for rimelighetsvurderingen. Når eleven ikke er identifisert som særskilt sårbar, innebærer det at kravene til skolen blir feil eller mangelfulle.

Vi mener at elevens sårbarhet burde trekkes frem både i plikten til å sette inn tiltak, og i den helhetlige vurderingen av om aktivitetsplikten er oppfylt. Når særskilt sårbare elever ikke fanges opp, eller sårbarheten ikke trekkes inn i vurderingen av en eller flere delplikter, kan det bety at kravene for hva som er rimelig å forvente av skolen blir for lave, eller at vurderingen av om tiltakene er egnede bygger på feil grunnlag.

Elevens sårbarhet, for eksempel at eleven er utsatt for langvarig mobbing, kan ha betydning for hvilke tiltak som vil måtte settes inn og ikke. Det samme gjelder for elever som har funksjonsnedsettelse som kan virke inn på samspillet med andre. Her er det nødvendig at embetene har den nødvendige kompetansen til å vurdere betydningen av elevens sårbarhet for den aktuelle saken, eventuelt om det er behov for å fastsette at skolene må innhente mer kompetanse for å fastsette tiltak tilpasset elevens sårbarhet.

Anbefaling

- Fylkesmennene må få en kompetanseheving om hvilke elever som er særskilt sårbare, og hvilken betydning dette vil ha for vurderingene deres. Dette omfatter en kompetanseheving om betydningen langvarig mobbing og funksjonsnedsettelse kan ha for skolemiljøet.

6.2 Flere alvorlige saker med høyt fravær og elever som bytter skoler

I gjennomgangen har vi funnet flere saker hvor elevene har et stort fravær, og hvor fraværet, ifølge foreldrene og eleven, har sammenheng med skolemiljøet. I noen av tilfellene vil det for eksempel være skolevegring på grunn av mobbing, mens det i andre saker er foreldrene som holder eleven hjemme fordi de mener eleven ikke er trygg på skolen. I disse sakene er det elever som ikke får oppfylt retten til utdanning etter barnekonvensjonen art. 28 og opplæringsloven §§ 2-1 og 3-1. For å synliggjøre alvoret, vil vi her si noe om noen av disse sakene.

Vi har funnet denne typen utfordring hos minst en tredjedel av embetene, og i noen fylker ser vi mer av dette enn i andre. Om dette skyldes høyere forekomst i disse fylkene, eller om embetene her er flinkere til å gripe fatt i disse utfordringene, er materialet vårt for tynt til å si noe om.

I én sak har ikke eleven vært på skolen i tre uker. Fylkesmannen viser til at eleven er i ferd med å utvikle skolevegring. Fylkesmannen viser til at fraværet har virket inn på skolens muligheter til å gjennomføre tiltakene i aktivitetsplanen. Embetet har ingen innvendinger mot tiltakene i planen, men mener det er lite hensiktsmessig å vurdere tiltakene, siden eleven ikke er på skolen. Fylkesmannen trekker dette inn i sin vurdering, men tar ikke tak i sammenhengen mellom skolevegringen og skolemiljøet. Det er flere tiltak her rettet mot tilbakeføring av eleven på skolen, og ny aktivitetsplan for både jenta og klassemiljøet. Fylkesmannen drøfter om det er behov for ekstern kompetanse, og pålegger skolen å lage strategi for tilbakeføring. Saken ender med at jenta bytter skole kort tid etter fylkesmannens vedtak.

Et annet embete har en sak der problemet er relasjonen til læreren. Som følge av det har ikke eleven vært på skolen på flere uker. Fylkesmannen gjør overfladiske vurderinger av saken, og sier kort at tiltakene er lovlige og egnede, men ikke tilstrekkelige for at eleven skal komme tilbake på skolen. Fylkesmannen lister opp tiltak som skolen må sette inn for å trygge eleven, men hverken begrunner eller utdypes dem. Det går ikke frem hvilke faglige vurderinger fylkesmannen har lagt til grunn i vurderingen av om tiltakene er egnede.

Det er ett embete skiller seg ut ved at de har flere slike saker. I den ene saken beskriver fylkesmannen sakens bakgrunn, og vurderer hva skolen har gjort. De viser her til at BUP holder på med en kartlegging, og at etter denne er ferdig, må BUP sammen med skolen finne ut hvilken helsehjelp og andre tiltak som er nødvendige. Fylkesmannen viser til at skolen har laget en aktivitetsplan, men vurderer ikke tiltakene i denne, trolig fordi skolen venter på flere undersøkelser. Fylkesmannen gir likevel anbefalinger, og knytter dem til faglige vurderinger og tiltak. De peker på viktighetene av relasjonsbygging, og viser til ny masteroppgave fra Universitetet i Stavanger om skolevegring. De anbefaler også skolen å holde mer direkte kontakt med eleven.

Et annet embete har også en sak med skolevegring, knyttet til at eleven har opplevd stygge blikk og kommentarer fra medelever tidligere og dette skoleåret. Dette skoleåret har hun vegret seg for å gå på skolen, og har derfor høyt fravær. Fylkesmannen trekker frem at hun er særskilt sårbar. De finner brudd på flere av delpliktene, gir mange føringer og fastsetter tiltak. Tiltakene er blant annet å innhente ekstern veiledning og kompetanse knyttet til skolevegring, og finne og iverksette flere egnede tiltak for å sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø. I en merknad til saken peker embetet på at BUP har anbefalt halve skoledager, og de minner om krav om enkeltvedtak etter § 5-1.

Flere saker hvor eleven bytter skole

I vår gjennomgang har vi også sett at flere embeter har saker hvor elevene har byttet skole mens saken har vært under behandling hos fylkesmannen. I flere av sakene gis det ingen forklaring på dette, men det kan legges til grunn at det er forholdene på skolen eleven går på, som gjør at eleven bytter skolen. Eleven eller foreldrene opplever at de ikke får den nødvendige hjelpen, heller ikke av fylkesmannen.

Særlig ett embete har forholdsvis mange saker hvor elevene bytter skole mens saken er under behandling, og dette gjør oss bekymret. Det er gjort 11 vedtak i dette embetet, og i tre av sakene bytter eleven skole. Vi har også sett at det er noen saker hvor elever har hatt eller har midlertidige skolebytter. Eleven har vært eller er elev på en annen skole i en periode, og ønsker å flytte tilbake til skolen hvor hun eller han tidligere ble mobbet.

Vurderinger og anbefalinger

Vi er bekymret for at det er flere saker hvor elevene ikke er på skolen på grunn av forhold i skolemiljøet. Det er et alvorlig problem. Disse elevene får ikke oppfylt retten de har til utdanning. Det er et brudd på rettighetene etter opplæringsloven og etter barnekonvensjonen artikkel 28 om retten til utdanning og artikkel 19 om frihet fra ulike former for vold.

Når årsaken til fraværet er forhold på skolen som gjør at de ikke trives eller ikke føler seg trygge på grunn av mobbing, vold eller andre krenkelser, skal det tas på alvor. Ofte vil det kreve omfattende tiltak. Disse barna vil i de fleste sakene være særskilt sårbare. Fylkesmannen må i sin saksbehandling fange dem opp, vurdere om eleven kan være særskilt sårbar og vurdere delpliktene i lys av dette.

I saker med skolefravær må fylkesmannen vurdere om skolen har undersøkt årsaken til fraværet godt nok, og hva som må til for at eleven kommer tilbake til skolen. Her kan det være nødvendig at fylkesmannen selv fastsetter eller pålegger skolen å finne tiltak som er egnet til at eleven kommer på skolen. Sakene til fylkesmennene har vist at det blant annet kan være behov for hjelp fra ekstern kompetanse, tiltak for å trygge eleven om at mobbing og andre krenkelser ikke skal skje, og resosialisering. I noen av sakene har vi også sett at det er nødvendig å trygge foreldrene på at det er trygt å sende eleven til skolen. Derfor er det flere som trekker frem hjem-skolesamarbeidet.

Barneombudet ser svært alvorlig på skolevegring og skolefravær, og vi er bekymret for at noen elever ikke er på skolen på grunn av skolemiljøet. Vi forventer at Kunnskapsdepartementet tar tak i denne utfordringen. Det er nødvendig at alle embetene får styrket sin kompetanse om håndtering av saker

hvor elevene har høyt skolefravær eller skolevegning. Her er det nødvendig med forskningsbasert kunnskap om hva som virker i disse sakene, for at tiltak som settes inn vil være egnet.

Høyt fravær og skolevegning bør omhandles i den kommende Stortingsmeldingen om inkluderende opplæring.

Vi ser også svært alvorlig på at elever opplever at de må bytte skole fordi det ikke er trygt og godt. Dette gjør oss alvorlig bekymret. Elever som bytter skole på grunn av mobbing og ikke lenger har tillit til skolen, er uttrykk for at skolen og skolesystemet har mislykkes. Slik skal det ikke være i norsk skole. Dette er en utfordring som det må ses mer systematisk på.

Det skal ikke være slik at den som opplever ikke å ha det trygt og godt, må bytte skole. Her bør det innhentes informasjon fra elever og foreldre som har opplevd skolebytte som siste utvei, for å finne ut hva årsaken til problemet, og hva som kunne vært gjort for å forebygge og håndtere saken slik at skolebytte ikke var nødvendig. Kunnskapsdepartementet bør be et forskningsmiljø om å se nærmere på skolebyttene.

Vi er bekymret for at elever opplever at de må bytter skole underveis i saksbehandlingen. Vi mener at det ved evalueringen av ordningen bør ses nærmere på saker hvor eleven bytter skole mens saken er under behandling, og om dette også kan knyttes til forhold ved håndhevingsordningen. Det kan for eksempel være at saksbehandlingen tar lang tid eller at fylkesmannen ikke har hjemmel til å vedta de endringene som eleven og foreldrene mener er nødvendige for at det skal være trygt og godt på skolen. Når barn og unge bytter skole fordi skolemiljøet ikke er trygt og godt, er dette et svært alvorlig signal. Det må undersøkes nærmere.

Anbefalinger

- Fylkesmennene må i saker hvor eleven har stort fravær på grunn av skolemiljøet vurdere å sette inn tiltak for at eleven skal komme tilbake på skolen.
- Kunnskapsdepartementet må utrede og foreslå tiltak rettet mot høyt skolefravær eller skolevegning i den kommende Stortingsmeldingen om inkluderende opplæring.
- Kunnskapsdepartementet må ta initiativ til at et forskningsmiljø ser på skolebyttene. Her bør det hentes inn informasjon fra elever og foreldrene om hva som var årsaken til problemet, og hva som kunne vært gjort for å forebygge og håndtere saken slik at skolebytte ikke var nødvendig.

6.3 Flere sammensatte saker hvor skolemiljøet og tilretteleggingen henger sammen

Det ser ut som om det er mange saker hvor skolemiljøet må ses i sammenheng med andre deler av opplæringstilbudet til eleven. Det kan være saker der eleven har vært utsatt for mobbing over lengre tid og får hjelp fra for eksempel BUP for å bearbeide dette. Det kan være saker der eleven har en diagnose som gjør at ulike deler av helsetjenestene er involvert. Det kan være saker der skolen har identifisert at eleven har behov for mer hjelp og holder på å finne ut hva det er og hvordan de kan tilrettelegge, eller saker der eleven har vedtak om spesialundervisning. I flere av sakene er det etablert ansvarsgrupper eller liknende for å hjelpe eleven.

Saker hvor den faglige tilretteleggingen gjør at eleven ikke har det trygt og godt

I flere saker forteller foreldre og elever at det er sammenheng mellom den faglige tilretteleggingen og hvordan elevene oppfatter skolemiljøet. I noen av disse sakene finner vi elever som utagerer og ikke får være sammen med resten av klassen.

Det er nær sammenheng mellom det sosiale og det faglige, og dette bør derfor ikke må ses på som motsetninger.³¹ Sammenhengen mellom det sosiale og det faglige taler for at skolemiljønsaken også må omfatte andre deler av opplæringstilbudet til eleven.

De fleste embetene har saker der elevens behov gjør at det er nødvendig å tilrettelegge opplæringstilbudet, dersom eleven skal ha et trygt og godt skolemiljø. I flere av sakene forteller foreldrene om elever med ulike vansker, som på grunn av manglende tilrettelegging utagerer, og som opplever at skolemiljø ikke er trygt og godt. Det er forskjeller mellom embetene i hvordan de håndterer disse sakene. Noen fastsetter tiltak som også omfatter tilretteleggingen av opplæringen, mens andre legger til grunn at det ikke er en 9A-sak.

Drøyt halvparten av embetene vedtar tiltak som omhandler opplæringstilbudet og tilretteleggingen, eventuelt behov for hjelp fra andre tjenester. I hvor stor grad de vedtar detaljerte tiltak, varierer.

I en av sakene hvor eleven har faglige utfordringer, ber fylkesmannen skolen vurdere behovet for justering av spesialundervisningen slik at også den generelle delen av læreplanen kommer tydeligere frem. Dette embetet er svært tydelige dersom hjem-skolesamarbeidet ikke er godt. De understreker at skolen er den profesjonelle part.

En annen sak gjelder en elev med stort læringspotensial. Eleven opplever at det er opplæringstilbudet og relasjonen til læreren som gjør at han ikke trives på skolen. Fylkesmannen fastsetter her svært detaljerte tiltak om organiseringen av opplæringen, for at gutten skal ha et skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring.

En annen sak gjelder en elev som har utviklet skolevegring. Fylkesmannen skriver i vedtaket at skolen ikke har tilegnet seg nok kompetanse eller tatt til seg veiledning for å følge han opp. Eleven opplever mestring. Fylkesmannen skriver at det er nødvendig med en ny sakkyndig vurdering, og understreker at det er viktig at kravene til rett saksbehandling følges. Fylkesmannen skriver også at skolen skyver for mye ansvar for opplæringen over på foreldrene.

Om lag en tredjedel av embetene er varsomme med å behandle saker hvor elevens vansker krever tiltak utover det som oppfattes som skolemiljøtiltak. I saker hvor det er behov for tilrettelegging tar de ikke tak i dette, eller så uttaler de dette må håndteres etter reglene om spesialundervisning.

Et embete har flere saker hvor andre hjelpetjenester er involvert, og hvor elevens problem virker sammensatt. Dersom det er spørsmål om spesialundervisning, holder de det utenfor 9A-saken. Det gjør de også i en sak der det fremgår at gutten trenger spesialundervisning på grunn av sine sosiale vansker og utfordringer knyttet til følelser og motivasjon. Fylkesmannen skriver i saken at den delen av meldingen som gjelder tilbudet om spesialundervisning ikke er vurderingstema i denne saken, og at en sak om spesialundervisning først skal først håndteres av kommunen.

Vurderinger og anbefaling

I vår fagrapport «Uten mål og mening» så vi at flere elever med spesialundervisning ikke fikk oppfylt retten til et trygt og godt skolemiljø.³² I denne gjennomgangen har vi sett problemstillingen fra motsatt vinkel. Her har vi sett at elever som ikke har et godt skolemiljø heller ikke har et godt nok tilrettelagt opplæringstilbud. I flere saker vi sett at for at eleven skal få retten til et trygt og godt skolemiljø oppfylt, så må det gjøres noe med tilretteleggingen av det ordinære opplæringstilbudet eller med spesialundervisningen eleven får.

Håndteringen av sakene kan ha betydning for rettighetene til elevene. Gjennomgangen viser at fylkesmennene behandler denne typen saker svært ulikt. Det kan føre til en usaklig

³¹ NOU 2015:2

³² Barneombudet (2017)

forskjellsbehandling for elevene. Vi viser til at mange av elevene i disse sakene er særskilt sårbare. Det er nødvendig å se helhetlig på ulike sider av skolehverdagen som gjør at elevens skolemiljø ikke fremmer helse, trivsel og læring. Det er en nær sammenheng mellom trivsel og læring.

Vi vil gjenta anbefalingene fra rapporten «Uten mål og mening?». Disse sakene må sees i sammenheng, og skolene må få langt bedre kompetanse på hvordan de skal ivareta disse elevene.

Anbefalinger

- Fylkesmennene må i saker hvor den faglige tilretteleggingen har betydning for skolemiljøet vurdere å fastsette tiltak knyttet til den tilpassede opplæringen.
- Utdanningsdirektoratet må sikre at skolene har kunnskap om hvordan de skal inkludere elever med læringsvansker og funksjonsnedsettelse
- Utdanningsdirektoratet må sikre at skoleeierne og skolene har økt oppmerksomhet på elever med funksjonsnedsettelse og lærevansker i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet
- Kunnskapsdepartementet må sørge for at det går frem av opplæringsloven kapittel 5 at vedtak om spesialundervisning også skal ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø.

7. Avvisningsvedtak og saker som løses på andre måter

For at Fylkesmannen skal ta en sak til behandling, må vilkårene for å behandle saken være oppfylt. Vilkaene er fastsatt i § 9A-6 andre ledd. Rektor må være gjort kjent med saken senest fem virkedager før saken bringes inn for fylkesmannen. Det må i tillegg være eleven eller foreldrene som melder saken, og saken må gjelde retten til et trygt og godt skolemiljø. Den må gjelde miljøet på den skolen eleven går på. Det er unntak fra kravet i tilfeller hvor *særlige grunner* gjør det *urimelig* at fylkesmannen ikke behandler saken. Barnets beste skal vurderes her. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, skal fylkesmannen gjøre et avvisningsvedtak. Dette kan påklages til Utdanningsdirektoratet.

Av sakene vi mottok, hadde fylkesmannen avvist 43 saker. 25 av saker ble avvist uten at det forelå et vedtak om avvisning. Fire av sakene oppfylte etter vår vurdering vilkårene for å behandle saken. Noen avviser saker som var meldt til fylkesmannen før eleven byttet skole.

Det er veldig få fylkesmenn som tar stilling til om det foreligger «*særlige grunner*» før de avviser saken. Det var kun tatt stilling til om det forelå særlige grunner i syv av sakene. Enkelte fylkesmenn vurderer bare særlige grunner når de ser på om rektor er varslet. De vurderer ikke om det foreligger særlige grunner dersom saken gjelder skolemiljøet på en annen skole enn eleven går på når saken blir meldt til Fylkesmannen. I noen saker står det at fylkesmannen har «plikt» til å avvise saken om den ikke gjelder skolemiljøet på skolen der eleven går.

I gjennomgangen vår ser vi at det er mange elever som flytter på grunn av mobbing og andre krenkelser, også etter den nye håndhevingsordningen trådte i kraft. I en av sakene fremgår det at eleven hadde flyttet fordi eleven ble plaget på den tidligere skolen uten at saken ble håndtert fra skolens side. Eleven hadde fortsatt søsken på skolen, som også ble plaget. Fylkesmannen avviser saken med begrunnelse at klagen gjaldt eleven som var flyttet. Det ble ikke vurdert om det forelå «særlige grunner», og barna ble ikke hørt. I en sak fremgår det av klagen at eleven byttet skole på grunn av en lærer som plaget. Fylkesmannen avviser saken med henvisning til at eleven var flyttet, og uten å ta stilling til om det forelå særlige grunner.

Noen saker ser ut til å bli avvist fordi fylkesmannen legger til grunn at skolen har satt i gang tiltak. I en sak var en elev utsatt for vold fra en medelev. Eleven hadde også utsatt andre medelever for vold tidligere. Fylkesmannen ber først om informasjon fra skolen, for deretter å avslutte saken på bakgrunn et brev fra skolen til foreldre, der det sto at skolen ville «*endre rutiner rundt navngitt elev i overgangssituasjoner*». I en annen sak fremgår det at fylkesmannen avsluttet saken uten vedtak fordi «*ting er igangsatt*», og fylkesmannen «*forutsetter at eleven får tiltak*».

Vi ser også gode eksempler der fylkesmenn informerer om reglene rundt avvisning og bestemmelsen om særlige grunner, og foretar en vurdering av om vilkåret for behandling er oppfylt. Her gjøres det også vedtak i saken og det opplyses om klageretten.

I flere saker så vi at fylkesmenn strekker seg langt for å ta saken til behandling, med henvisning til at avvisning vil være urimelig for eleven. I noen saker viser fylkesmannen også til Prop. 57 L (2016-2017) om hvordan bestemmelsen skal forstås, og i en sak viser fylkesmannen også til Kirke-, utdannings- og forskningskomiteens innstilling til Stortinget om at fylkesmannen ikke skal avvise en sak dersom eleven er flyttet på grunn av mobbingen.³³

Vurdering og anbefalinger

Vi har sett at det i liten grad gjøres avvisningsvedtak. I flere saker mener vi det skulle vært gjort. Dersom fylkesmannen ikke gjør vedtak, kan eleven miste klageretten sin.

³³ Innst. 302 L (2016-2017)

Vi har sett at det er store variasjoner på hvordan fylkesmennene vurderer om det foreligger *særlige grunner* til å behandle saken. Noen fylkesmenn gjør dette, med det utfallet at de tar saken opp til behandling. Vi har imidlertid sett at det kun gjelder et fåtall av sakene. Fylkesmennene er spesielt tilbakeholdne med å vurdere særlige grunner når eleven har byttet skole før saken ble meldt til Fylkesmannen, selv om skolebytte har direkte sammenheng med at eleven ikke hadde et trygt og godt skolemiljø. Dette er en praksis vi mener ikke er til barnets beste.

Vi er kjent med Utdanningsdirektoratet sin e-post om at det ikke var Stortingets intensjon at særlige grunner skulle vurderes der eleven hadde byttet skole. De skriver;

*«Da Stortinget tok inn "med mindre særlege grunнар gjer dette urimeleg" i § 9 A-6 andre ledd andre punktum, var hensikten at det skulle gjelde de tilfellene som er omtalt i andre punktum. Stortinget var ikke oppmerksomme på at dette sammen med andre ledd tredje punktum raskt kunne forstås slik at særlige grunner også skulle vektlegges ved saker nevnt i tredje punktum. "Det same gjeld" er med andre ord kun ment å vise tilbake på at Fylkesmannen skal avvise saken».*³⁴

Vi mener dette er ikke er riktig, og at det kan ha medvirket til at fylkesmennene ikke foretar en korrekt vurdering av avvisningsspørsmålet. Stortinget vedtok Innst. 302 L (2016-17), der komiteen også uttaler seg om avvisning, og at barnets beste skal være et grunnleggende prinsipp. Vi siterer:

*«Når det gjelder klager som omhandler skolemiljøet ved en tidligere skole i tilfeller der eleven har byttet skole på grunn av mobbing, har komiteen merket seg at det i særmerknaden til bestemmelsen er påpekt at saken ikke skal avvises dersom den gjelder skolen der eleven skulle ha gått dersom det ikke hadde vært for mobbing eller dårlig skolemiljø. Komiteen viser videre til at lovforslaget tydeliggjør at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i Fylkesmannens saksbehandling, og at dette også gjelder i forbindelse med spørsmålet om avvisning av saken. På denne bakgrunn foreslår komiteen at opplæringsloven § 9A-6 andre ledd skal lyde: Fylkesmannen skal avgjøre om aktivitetsplikta etter §§ 9A-4 og 9A-5 er oppfylt. Dersom saka ikkje er teken opp med rektor, eller om det er under ei veke sidan ho vart teken opp, skal fylkesmannen avvise saka med mindre særlege grunna gjer dette urimeleg. Det same gjelde dersom saka ikkje gjeld skolemiljøet på skolen der eleven går når saka blir meldt til fylkesmannen.».*³⁵

Komiteen viser til at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i spørsmålet om avvisning, etter at de fremhever særmerknaden om at avvisning ikke skal skje hvis eleven har byttet skole på grunn av dårlig skolemiljø. I den grad forarbeidene er uklare, mener vi det bør legges stor vekt på lovens ordlyd, som i dette tilfelle er klar på at særlige grunner skal vurderes i alle avvisningsspørsmål.

Barneombudet mener det finnes mange saker der hensynet til barnets beste tilsier at saken skal tas opp til behandling selv om eleven bytter skole etter at saken blir meldt til fylkesmannen. Vi vil peke på at situasjoner som ender med skolebytte er ofte svært dramatiske for elev og foreldre. Det kan være umulig der og da og vite om de vil tilbake på samme skole, eller å beregne når de skal ta avgjørelsen for å ikke miste muligheten til å melde saken til fylkesmannen. Vi mener at særlige grunner alltid bør vurderes før man avviser en sak, noe annet gir barn dårlig rettssikkerhet.

Anbefaling:

- Fylkesmennene må alltid gjøre et avvisningsvedtak hvor det opplyses om klageretten, i saker hvor vilkårene for å behandle en sak etter § 9A-6 ikke er oppfylt.

³⁴ Utdanningsdirektoratet (2018b)

³⁵ Innst. 302 L (2016-2017) side 8

- Kunnskapsdepartementet må presisere at særlige grunner også skal vurderes i de tilfeller der eleven har byttet skole, og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i forbindelse med spørsmålet om avvisning av saken.

8. Våre anbefalinger

Kapittel 2 – Fylkesmannens bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen

- Fylkesmennene må alltid gjøre en individuell vurdering av om de skal høre eleven direkte.
- Fylkesmennene må sikre at skolens prosess med å høre eleven er god nok, og at elevens medvirkning er reell.
- Fylkesmennene må gi skolen veiledning, gjennom begrunnelsen for enkeltvedtakene, om rettighetens innhold og betydning.
- Fylkesmennene må sikre for at eleven må få mulighet til å uttale seg om hele prosessen, også valg av tiltak. Dette forutsetter at prosessen med å høre eleven er tilrettelagt.
- Fylkesmennene må synliggjøre hva eleven mener, og hvordan meningen er tillagt vekt i begrunnelsen for vedtaket.
- Fylkesmennene må vurdere om skolene har ivaretatt hensynet til barnets beste i sitt arbeid.
- Fylkesmennene må gi skolene tilstrekkelig veiledning, gjennom begrunnelsen for vedtaket, om hvordan de skal forstå regelverket, og gjøre barnets beste-vurderinger.
- Fylkesmennene må gjøre reelle barnets beste-vurderinger, der de viser hva som er barnets beste, og hvordan de har vektet det mot andre hensyn.

Kapittel 3 – Overordnede spørsmål om aktivitetsplikten og saksbehandlingen

- Fylkesmennene må være tydelige ovenfor skolene på at elevens opplevelse skal legges til grunn, og slå ned på bagatellisering.
- Fylkesmennene må legge til grunn vedtakstidspunktet som skjæringstidspunkt for å vurdere om aktivitetsplikten er oppfylt.
- Utdanningsdirektoratet bør presisere at dersom aktivitetsplikten blir oppfylt etter meldetidspunktet, bør fylkesmennene konstatere dette i begrunnelsen for vedtaket og konkretisere når de ulike delpliktene ble oppfylt.
- Utdanningsdirektoratet bør presisere at dersom skolen ikke kan dokumentere, eller på andre måter sannsynliggjøre at en delplikt er oppfylt, skal fylkesmannen som hovedregel konkludere med at delplikten ikke er oppfylt.
- Utdanningsdirektoratet, eventuelt embetene selv, bør legge til rette for at gode eksempler på begrunnelser for vedtak deles i anonymisert form, slik at det legges til rette for videreutvikling og koordinering.
- Fylkesmennene bør tydelig påpeke kritikkverdige forhold i skolens håndtering av skolemiljø saker når de finner dette i sin saksbehandling.
- Fylkesmennenes saksbehandlingsrutiner må samordnes.
- Saksbehandlingstiden hos fylkesmennene bør ikke overstige en måned.
- Dersom saksbehandlingstiden overstiger en måned, og det er sannsynlig at aktivitetsplikten ikke er oppfylt, må fylkesmennene gjøre et tidsbegrenset vedtak med tiltak som kan avhjelpe elevens situasjon. Hensynet til elevens beste skal være vurdert.
- Kunnskapsdepartementet må sørge for at bevilgningene til fylkesmannen blir tilstrekkelige til at saksbehandlingstiden går ned.

Kapittel 4 – Fylkesmennenes vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt

- Utdanningsdirektoratet bør klargjøre for fylkesmennene at de som hovedregel skal vurdere alle delpliktene. En eventuell begrenset prøving av saken må begrunnes ut fra hensynet til elevens beste.
- Utdanningsdirektoratet bør i samarbeid med fylkesmennene sørge for lik forståelse av hvordan de skal vurdere om følge med-plikten er oppfylt.
- Utdanningsdirektoratet må legge til rette for kompetanseheving om hvordan følge med-plikten skal prøves. Det må legges vekt på å identifisere sårbare elever.

- Utdanningsdirektoratet må gi tydelige signaler til fylkesmennene om at bruk av fysisk makt og tvang har betydning i vurderingen av om gripe inn-plikten er oppfylt.
- Kunnskapsdepartementet må lage en veileder til skolene om pedagogiske virkemidler for å forebygge bruk av fysisk makt og tvang. Veilederen må også ta opp alternative pedagogiske metoder skoler kan bruke for å gripe inn og håndtere akutte situasjoner på. Statped bør involveres i arbeidet.
- Kunnskapsdepartementet må gjennomgå bruken av tvang i skolen, og vurdere behovet for rapporteringsrutiner.
- Fylkesmennene må vurdere om varslingsplikten er oppfylt, og om skoleeier burde vært varslet.
- Utdanningsdirektoratet må sørge for embetene har en felles forståelse av hvordan de skal vurdere om undersøkelsesplikten er oppfylt, og hva som kan vektlegges i vurderingen av om skolen har gjort de undersøkelsene som med rimelighet kan forventes.
- Alle fylkesmennene må sørge for at de i vurderingen av undersøkelsesplikten tar utgangspunkt i problemet i saken, og at deres vurderinger av om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes for å undersøke saken, må bygge på forskningsbasert kunnskap.
- Fylkesmennene må gå gjennom egne rutiner og maler for 9A-saker, og alltid ta stilling til om aktivitetsplanen oppfyller lovens minstekrav.
- Utdanningsdirektoratet må presisere at dersom skolen ikke har laget en aktivitetsplan, eller at planen ikke oppfyller minstekravene på vedtakstidspunktet, så skal eleven alltid få medhold i at aktivitetsplikten ikke er oppfylt. Embetene skal alltid pålegge skolen å lage en aktivitetsplan som oppfyller lovens krav.
- Fylkesmennene må gjøre grundigere vurderinger i begrunnelsene for om skolens tiltak er egnede. I vurderingen av om tiltakene er egnede, må embetene se på om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes.
- Fylkesmennene må bygge vurderingene av om tiltaksplikten er oppfylt på forskningsbasert kunnskap, elevens syn og hensynet til elevens beste.
- Utdanningsdirektoratet må avklare eventuelle uklarheter i lovforståelsen knyttet til aktivitetsplikten, og sikre at samtlige embeter har lik forståelse og praksis.
- Utdanningsdirektoratet må raskt gi bedre informasjon til embetene om hvordan de bør gjøre en rimelighetsvurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt.

Kapittel 5 – Fylkesmennenes fastsettelse av tiltak og videre oppfølging av saken

- Direktoratet må i samarbeid med embetene legge til rette for at embetene har en mer lik forståelse av hvor konkrete tiltakene til fylkesmannen bør være, og momenter som bør avveies i denne vurderingen.
- Fylkesmennenes tiltak må begrunnes tydelig i vedtakene. I begrunnelsene bør de vise til forskningsbasert kunnskap og hensynet til barnets beste.
- Utdanningsdirektoratet må gi tydelige føringer for hvordan utvalgte tiltak kan brukes for å hjelpe elevene.
- I saker hvor elever har vært utsatt for langvarig mobbing, bør embetene vurdere tiltak for å resosialisere eleven i fellesskapet. Embetene må ha den nødvendige kompetansen til å vurdere ut fra forskningsbasert kunnskap om det er behov for denne typen tiltak.
- Kunnskapsdepartementet bør be Utdanningsdirektoratet om å kartlegge hvilke tiltak embetene har fastsatt i sine vedtak.
- Utdanningsdirektoratet bør i samarbeid med fylkesmennene lage en felles mal for hvilke krav de skal sette til oppfyllelse, tilbakemelding og evaluering.
- Eleven må få anledning til å uttale seg når fylkesmannen skal vurdere om skolen har iverksatt vedtaket innenfor de frister som er satt.

Kapittel 6 – Saker med elever som er særskilt sårbare

- Fylkesmennene må få en kompetanseheving om hvilke elever som er særskilt sårbare, og hvilken betydning dette vil ha for vurderingene deres. Dette omfatter en kompetanseheving om betydningen langvarig mobbing og funksjonsnedsettelse kan ha for skolemiljøet.
- Fylkesmennene må i saker hvor eleven har stort fravær på grunn av skolemiljøet vurdere å sette inn tiltak for at eleven skal komme tilbake på skolen.
- Kunnskapsdepartementet må utrede og foreslå tiltak rettet mot høyt skolefravær eller skolevegring i den kommende Stortingsmeldingen om inkluderende opplæring.
- Kunnskapsdepartementet må ta initiativ til at et forskningsmiljø ser på skolebyttene. Her bør det hentes inn informasjon fra elever og foreldrene om hva som var årsaken til problemet, og hva som kunne vært gjort for å forebygge og håndtere saken slik at skolebytte ikke var nødvendig.
- Fylkesmennene må i saker hvor den faglige tilretteleggingen har betydning for skolemiljøet vurdere å fastsette tiltak knyttet til den tilpassede opplæringen.
- Utdanningsdirektoratet må sikre at skolene har kunnskap om hvordan de skal inkludere elever med læringsvansker og funksjonsnedsettelse
- Utdanningsdirektoratet må sikre at skoleeierne og skolene har økt oppmerksomhet på elever med funksjonsnedsettelse og lærevansker i arbeidet med det psykososiale skolemiljøet
- Kunnskapsdepartementet må sørge for at det går frem av opplæringsloven kapittel 5 at vedtak om spesialundervisning også skal ivareta elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø.

Kapittel 7 – Avvisningsvedtak og saker som løses på andre måter

- Fylkesmennene må alltid gjøre et avvisningsvedtak hvor det opplyses om klageretten, i saker hvor vilkårene for å behandle en sak etter § 9A-6 ikke er oppfylt.
- Kunnskapsdepartementet må presisere at særlige grunner også skal vurderes i de tilfeller der eleven har byttet skole, og at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i forbindelse med spørsmålet om avvisning av saken.

Litteraturliste

- Barnekonvensjonen (1989). FNs konvensjon for barns rettigheter.
- Barneombudet (2009). Forskjellen mellom å ha rett og få rett. Tilsyns- og klagesystemet innen skole. Rapport nr. 4. Oslo: Barneombudet.
- Barneombudet (2012). Bekymringsmelding. Krenkelser i skolen – Brudd på elevenes rett til et godt skolemiljø. Oslo: Barneombudet.
- Barneombudet (2013). Innspill til Djupedalutvalget. Mobbing. Notat november 2013.
- Barneombudet (2014). Jeg vil drømme gode drømmer. Barnehøring om krenkelser i skolen. Innspill til Djupedalsutvalget fra barn og unge som har opplevd mobbing i skolen. Oslo: Barneombudet.
- Barneombudet (2015) Høringssvar - Djupedalutvalget NOU 2015:2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø. Brev datert 8. juni 2015.
- Barneombudet (2016) Høring om endringer i opplæringsloven og friskoleloven – nytt kapittel om skolemiljø – videre oppfølging av NOU 2015: 2 Å høre til. Brev til Kunnskapsdepartementet datert 15. juli 2016.
- Barneombudet (2017) Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen. Barneombudets fagrapport 2017. Oslo: Barneombudet.
- Barneombudet (2018a) «Alle kjenner noen som har opplevd det». Samtaler med ungdom om seksuelle krenkelser – 2018. Oslo: Barneombudet.
- Barneombudet (2018b) Anmodning om innsyn i saker om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø etter opplæringsloven kapittel 9A. Brev til fylkesmannsembetene datert 2. januar 2018.
- Barneombudsloven (1981). Lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud.
- Breivik, K., Bru, E., Hancock, C. H. H., Idsøe, E. C., Idsøe, T. og Solberg, M. E. (2017). Å bli utsatt for mobbing. En kunnskapsoppsummering om konsekvenser og tiltak. Stavanger: Læringsmiljøsentret.
- Forvaltningsloven (1967). Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
- FNs barnekomité (2009). General Comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard (CRC/C/GC/12).
- FNs barnekomité (2013). General Comment No. 14: On the right of the child to have his or her best interest taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) (CRC/C/GC/14).
- Innst. 302 L (2016-2017) Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).
- Kunnskapsdepartementet (2016) Høringsnotat. Forslag til endringer i opplæringsloven og friskoleloven (nytt kapittel om skolemiljø).
- NOU 2015: 2 Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt miljø. Kunnskapsdepartementet.
- Opplæringsloven (1998). Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa. Prop. 57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).
- Rt. 2012 side 146 (Kristiansand-dommen).
- Sandberg, K. (2016) Barnets beste i skolen. I: Andenæs, K og Møller, J. (red.). Retten i skolen. Oslo: Universitetsforlaget.
- Straffeloven (2005) Lov om straff.
- Utdanningsdirektoratet (2010) Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen Udir – 3 – 2010. Rundskriv.
- Utdanningsdirektoratet (2017a) Skolemiljø Udir – 3-2017. Rundskriv.
- Utdanningsdirektoratet (2017b) Veileder til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen. Støtte til fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet – høring av barn og barns beste vurderingen.
- Utdanningsdirektoratet (2018) Svar på spørsmål om klagerett i skolemiljø saker. E-post.
- Wendelborg, C. (2018). Mobbing og arbeidsro i skolen. Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2017/18. Rapport 2018. Mangfold og inkludering. Trondheim: NTNU samfunnsforskning.



BARNEOMBUDET
www.barneombudet.no