

VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

Evaluering av ordning med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole

Utvidelse til landsdekkende ordning 2018–2020

IDUNN SELAND, INGUNN MARIE ERIKSEN, METTE LØVGREN
OG MIRA AABOEN SLETTEN

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Evaluering av ordning med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole

Utvidelse til landsdekkende ordning 2018–2020

Idunn Seland, Ingunn Marie Eriksen
Mette Løvgren og Mira Aaboen Sletten

Velferdsforskningsinstituttet NOVA er et institutt på Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet – storbyuniversitetet.

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA

OsloMet – storbyuniversitetet 2020

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-744-9

ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-745-6

ISSN 0808-5013 (trykt)

ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no
Desktop: Hussein Monfared
Trykk: Byråservice

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, OsloMet
Stensberggata 26 • Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00
Nettadresse: www.oslomet.no/om/nova

Forord

Høsten 2018 ble det innført en ordning med *fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole* for å forsterke innsatsen mot mobbing i Norge. NOVA har evaluert ordningen på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Evalueringen følger ordningen frem til våren 2020.

Prosjektgruppen har vært ledet av Idunn Seland, og har for øvrig bestått av forskerne Ingunn M. Eriksen, Mette Løvgren og Mira A. Sletten. I rapporten har Eriksen skrevet litteraturgjennomgangen om mobbing i kapittel 2, mens Løvgren og Sletten har samarbeidet om kapittel 5. Sletten har også skrevet presentasjonen av kvantitativ metode og analyse i kapittel 1. Den øvrige teksten i rapporten er skrevet av prosjektleder. Sletten har videre stått for innsamling og tilrettelegging av de kvantitative dataene supplert av Løvgren, mens Eriksen har supplert Seland ved innsamling av intervjumateriale.

Prosjektgruppen vil takke mobbeombudene, elev- og lærlingeombudene, ansatte i Asker kommune og ungdommer som har bistått i pilotering av de kvantitative undersøkelsene, samt alle anonyme respondenter som har besvart de mange ulike spørreundersøkelsene som inngår i denne rapporten. Prosjektleder takker forskningsassistent Lars Birger Davan, som har transkribert og tilrettelagt intervju-materialet for rapporten.

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	11
Ordning med fylkesvise mobbeombud.....	12
Prøveordning med fylkesvise mobbeombud 2014 –2016.....	12
Mandat for mobbeombudene i barnehage og grunnskole	14
Organisering av mobbeombudet for barnehage og grunnskole	15
Mobbeombudenes kvalifikasjoner	16
Ordningen med mobbeombud sett i lys av offentlig innsats for et godt skolemiljø	16
Forskningsspørsmål	19
Data, utvalg og metode	21
Spørreundersøkelser designet for evaluering av ordning med fylkesvise mobbeombud	21
Bruk av eksisterende spørreundersøkelser	24
Intervjuer med mobbeombud.....	27
Rapportens oppbygning	30
2 Bakgrunn	31
Om mobbing generelt.....	31
Mobbeforskningsfeltet	33
En psykososial forståelsesramme	34
Intervensjoner	34
Opplæringslovens kapittel 9A	36
NOU 2015: 2 Å høre til. Virkemidler for et godt psykososialt skolemiljø	36
Evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven	38
Evaluering av fylkesmennenes håndhevingsordning om elevenes skolemiljø.....	41
Lovgivningen på barnehageområdet	42
Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.....	43
Høring om forslag til endringer i barnehageloven	44
Oppsummering	46
3 Mobbeombudenes bakgrunn og administrative plassering	48
Mobbeombudenes bakgrunn, utdanning og erfaring	48
Mobbeombudenes administrative plassering i fylkeskommunene	50
Mobbeombudenes opplevelse av støtte	55
Todelingen mellom mobbeombud og elev- og lærlingeombudet.....	59
Andre ressurser som er tilgjengelige for mobbeombudene	62
Oppsummering	64
4 Mobbeombudenes mandatsforståelse og oppgaver	65
Mobbeombudenes forståelse av det nasjonale mandatet.....	65
Støtte og veilede elever og foreldre	67
Samarbeidet mellom foreldre og skole.....	70
Samarbeid mellom skole, skoleeier og andre instanser i kommunen	72
Barns beste	74
Oppsummering: mobbeombudenes mandatsforståelse	75
Mobbeombudenes oppgaver	76

Mobbeombudenes oppgaver i grunnskolesektoren	79
Mobbeombudenes oppgaver i barnehagesektoren	85
Samarbeidsoppgaver mobbeombud – elev- og lærlingeombud	89
Oppgaver utenfor det nasjonale mandatet	90
Oppsummering: mobbeombudenes oppgaver	90
Hva er viktig for at mobbeombudene kan gjøre en god jobb	91
Oppsummering	97
5 Kjennskap og erfaringer med mobbeombudsordningen	99
Myndighets-, eier- og ledelsesnivået i barnehage- og skolesektoren	100
Kjennskap til mobbeombudene	100
Kontakt med mobbeombudet	102
Vurdering av mobbeombudets oppgaver	104
Administrativ plassering i fylkeskommunen	107
Oppsummering: det kommunale nivået	109
Foreldre med barn i grunnskolen	110
Foreldre med barn i barnehagen	113
Oppsummering: foreldre	115
Elevene – om skolenes arbeid med mobbing og kjennskap til ombudet	115
Om skolenes arbeid med mobbing	116
Kjennskap til ordningen og ombudets oppgaver	119
Kontakt med mobbeombudet	121
Elevorganisasjonen	122
Oppsummering: elever	123
Foreldre som har vært i kontakt med mobbeombudet	123
Kjennskap til elevenes rettigheter	124
Årsaker til kontakt med mobbeombudet	125
Ønsket utfall fra kontakten med mobbeombudet	126
Hva mobbeombudet bidro med	127
Foreldrenes vurderinger av mobbeombudet	128
Hvordan foreldrene ble kjent med mobbeombudet	129
Skolens håndtering av saken	130
Oppsummering: foreldre som har hatt kontakt med mobbeombudet	130
Oppsummering:	131
6 Avslutning	132
Oppsummering av rapportens forskningsfunn	133
Mobbeombud og målsettinger for psykososialt miljø	136
Elevenes rettssikkerhet og effektiv håndtering av kap 9A	137
Skolekulturer for nulltoleranse for krenkelser og mobbing	138
Involvering og samarbeid med elever og foreldre	139
Ansvarliggjøring og kapasitetsbygging for skoleeier og skole	140
Et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling	141
I hvilken grad oppfyller ordningen med fylkesvise mobbeombud målsettinger for statlig innsats for et godt skolemiljø?	142
Hensiktsmessigheten i ordningens organisering	143
Avslutning	145
English summary: Evaluation of the Ombudsman against bullying	147
Referanser	150

Sammendrag

Utdanning er en grunnleggende menneskerettighet, og et trygt og godt skolemiljø bidrar til å sikre barn og unge denne retten. Opplæringsloven slår fast at alle elever har rett til et godt og trygt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring. Til tross for stor innsats og til dels god praksis for å forebygge mobbing og skape godt læringsmiljø, er mobbing noe som fortsatt rammer rundt seks prosent av norske barn og ungdommer i skolen.

Høsten 2018 ble det innført en ordning med *fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole* for å forsterke innsatsen mot mobbing i Norge. Mobbeombudene skal støtte og veilede barn, elever og foreldre når retten til et godt psykososialt miljø i barnehage og grunnskole ikke blir ivaretatt. Mobbeombudene skal også legge til rette for forebygging, dokumentasjon, erfaringsdeling og dialog i fylket og nasjonalt for å motvirke mobbing og krenkelser i skolen og i barnehagen.

NOVA har evaluert ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Evalueringen følger ordningen fra den ble gjort landsdekkende høsten 2018 og frem til våren 2020. Evalueringen tar utgangspunkt i mobbeombudenes nasjonale mandat og den organiseringsformen som ble valgt i 2018, nemlig å la fylkeskommunene være arbeidsgivere for mobbeombudene som arbeider med barnehage og grunnskole. NOVA har lagt følgende hovedproblemstilling til grunn for evalueringen:

I hvilken grad sikrer ordningen med fylkesvise mobbeombud likeverdighet i alle barnehagebarn og elevers rett til et trygt og godt miljø fritt for krenkelser og mobbing i skolen og i barnehagen?

I rapporten undersøker vi mobbeombudenes faglige kompetanse, deres administrative plassering og deres muligheter for faglig og administrativ støtte, mobbeombudenes forståelse av det nasjonale mandatet og hvilke arbeidsoppgaver mobbeombudene utfører. Videre i rapporten viser vi hvordan ordningen har fungert for ansatte på eiernivå og ledernivå i skoler og barnehage, og for mål- og brukergrupper som foreldre og elever.

Data og metode

Evalueringen bygger på fire hovedkilder av data: 1) NOVAs egne spørreundersøkelser til mobbeombud for barnehage og grunnskole, til elev- og lærlingeombud i fylkene, til foresatte som har vært i kontakt med mobbeombud i fylkene og til fylkeslag i Elevorganisasjonen. 2) Spørsmål som NOVA har fått legge til i faste spørreundersøkelser i skole- og barnehagesektoren. Dette dreier seg om spørreskjema til representanter for skoleeier- og skoleledernivå og barnehageeier- og barnehageledernivå, og spørreskjema til foreldre som har barn i barnehage og grunnskole. Til disse datakildene hører også et sett med spørsmål lagt inn i Ungdata-undersøkelsene. 3) Telefonintervjuer med samtlige mobbeombud som

har inngått i evalueringen. 4) Ulike dokumenter på statlig eller regionalt nivå som omhandler ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole.

Personlig erfaring former rollen

Av i alt 18 mobbeombud har 14 ombud bakgrunn fra skolesektoren. Færre mobbeombud har bakgrunn fra barnehage, men blant disse er det også ombud som har erfaring fra begge sektorer. Det er også ombud med erfaring fra barnevernet, PPT og Fylkesmannen. Felles for alle ombudene uansett bakgrunn er at de bruker utdannelsen og erfaringen til å forme oppgavene og perspektivet de har for rollen og for arbeidsfeltet.

Uavhenging men ensom

Tidlig i evalueringsperioden oppga de fleste mobbeombudene for barnehage og grunnskole at de enten var plassert under fylkesordfører eller fylkesrådmann, og hadde arbeidsplass i sentraladministrasjonen i fylkeskommunen. Ett år senere hadde en tredjedel av mobbeombudene byttet plassering fra sentraladministrasjonen til andre deler av den fylkeskommunale organisasjonen. Vi antar at mye av denne omorganiseringen skyldes regionreformen etter 1. januar 2020. I spørreundersøkelse og intervju sier samtlige mobbeombud at de er *enige* i at plasseringen i fylkeskommunen sikrer dem uavhengighet fra kommunale grunnskoler og barnehager. Mobbeombudene regner denne uavhengigheten som en av de viktigste faktorene som må ligge til rette for at de skal kunne gjøre en god jobb. Samtidig fortalte rundt halvparten av mobbeombudene om vanskelige arbeidsforhold innad i fylkeskommunen, hovedsakelig knyttet til mangel på fagmiljø, ledelse og/eller sosialt arbeidsfellesskap. Det kan se ut som om mobbeombud som har arbeidet lenge i den fylkeskommunale organisasjonen, har lettere for å akseptere arbeidsforholdene der, selv når disse fremstår som mangelfulle. Disse mobbeombudene har også gjerne et mer etablert samarbeid med elev- og lærlingeombudet, en ordning som ble innstiftet i 1997 og som i dag finnes i de fleste fylker. Elev- og lærlingeombudene arbeider for at elever og lærlingers rettigheter, inkludert retten til et godt psykososialt miljø, blir ivarettatt i videregående opplæring.

Skolesektoren prioriteres

Det nasjonale mandatet for mobbeombudene i barnehage og grunnskole inneholder fem punkter. Mandatet for mobbeombudene fremstår samtidig som forholdsvis åpent, og sammen med mobbeombudenes ulike erfaringsbakgrunn er det åpne mandatet med på å legge til rette for en individuell utforming av stillingen i det enkelte fylket. Det er det første punktet i mandatet som først og fremst ser ut til å styre mobbeombudenes innsats og prioriteringer. Dette punktet sier at mobbeombudene skal støtte og veilede barn og foreldre i saker som gjelder psykososialt miljø. Fire mobbeombud sier at de bruker like mye tid og ressurser i stillingen på skolesektoren og barnehagesektoren. De øvrige mobbeombudene svarer at de arbeider mest med skolesektoren. Når mobbeombud arbeider med barnehagen, dreier dette seg oftere om forebygging og informasjon enn å støtte foreldre og barn i enkeltsaker.

Flere mobbeombud formidler et inntrykk av at selv om skolen er godt kjent med endringene i opplæringslovens kapittel 9A som ble gjort i 2017, betyr ikke dette det samme som at skolen har den nødvendige kompetansen til å løse saker på korrekt måte. I mange slike tilfeller tar mobbeombudene ansvar for å hjelpe skolen til å løse saken slik at lovens intensjon og ikke bare lovens bokstav blir oppfylt. Det klareste eksempelet på dette er hvordan mobbeombud hjelper skoler med å utforme aktivitetsplaner som ikke bare skal inneholde et sett med tiltak og hvem som er ansvarlig for oppfølgingen. Mobbeombudene gjør kvalitative vurderinger av de valgte tiltakene og om tiltakene er hensiktsmessig i den aktuelle situasjonen, og hvorvidt tiltaket er til barnets beste. Mange mobbeombud legger derfor også ned et stort arbeid i veiledning av ansatte i skoler og barnehager i enkeltsaker.

«Midt mellom skolen og Fylkesmannen»

Denne fortolkning av mandatet kan føre til at mobbeombud i praksis går inn og overtar skoleeiers rolle i å hjelpe skoler med å løse fastlåste og komplekse saker om barn som mobbes eller som av andre grunner ikke har det trygt og godt på skolen. Dette inntrykket forsterkes av at flere mobbeombud beskriver ombudsrollen som «midt mellom skolen og Fylkesmannen». Dette innebærer at foreldre henvender seg til ombudet som en nøytral tredjepart eller en «mellomstasjon» før foreldrene eventuelt velger å bruke den formelle klageadgangen som ligger i opplæringsloven. Samtidig har vi i rapporten også eksempler på mobbeombud som i større grad vil rådggi dem som henvender seg om lovverk, klageadgang eller øvrig hjelpeapparat uten å selv gå inn i saken og starte dialog med skolen. Mellom mobbeombudene avtegner det seg dermed en viss ubalanse i oppfatninger av i hvor stor grad ombudene skal engasjere seg i enkeltsaker og eventuelt på hvilken måte. Ifølge mobbeombudene selv kan denne ubalansen føre til at de jobber ulikt, noe som kan skape forskjeller i hva slags hjelp barn og foreldre i ulike deler av landet kan få fra ombudene.

Skoleeiere og barnehagesektoren fornøyd

Rapporten viser videre at skolesektoren synes å ha bedre kjennskap til ordningen med mobbeombud enn hva som er tilfelle i barnehagesektoren. Barnehagelederne utgjør den gruppen som har aller minst kjennskap til ordningen med mobbeombud. Representantene for eiernivået i skoler og barnehager har bedre kjennskap til hva mobbeombudet kan brukes til enn hva lederne i slike institusjoner har. Representantene for skoleeierne mener i større grad at ordningen dekker deres behov enn hva skolelederne gjør. Barnehageeier, barnehagemyndighet og barnehageledere mener også at ordningen dekker deres behov i større grad enn hva skoleledere gjør. Dette kan synes underlig all den tid vi vet at de fleste mobbeombud konsentrerer innsatsen om skolen, men kan også peke på at de to sektorene har ulike behov. Endelig kan ulikheter i lovverk gjøre at representanter for barnehagesektoren er mindre oppmerksom på slike problemstillinger, sammenlignet med hva som er situasjonen i skolen.

Brukergrupper mangler kjennskap, men er takknemlige

Når det gjelder foreldre, synes rundt halvparten at det er vanskelig å vite hva et mobbeombud kan hjelpe dem med, og mange svarer at de ikke har fått noen

informasjon fra skolen eller barnehagen om ordningen. De fleste foreldre i skolen er likevel enige i at det trengs et mobbeombud for barnehage og grunnskole. Også i barnehagen gjelder dette over halvparten av foreldrene. Vår undersøkelse blant ungdommer i et fylke hvor ordningen med mobbeombud er godt etablert, viser at de færreste elevene har hørt om mobbeombudet, og at de fleste elever ikke vet hva mobbeombudet kan hjelpe dem med. Foreldre som selv har vært i kontakt med mobbeombudet, opplevde at ombudet viste forståelse og ga informasjon og råd, at ombudet var til god hjelp, hadde tid til å snakke med dem og var lett å komme i kontakt med. Likevel har de samme foreldrene ikke nødvendigvis opplevd at skolen endret praksis som følge av at foreldrene hadde kontakt med mobbeombudet.

Konklusjon

I rapporten konkluderer vi at alt tyder på at mobbeombudenes mandatsforståelse og prioritering av oppgaver bidrar til at barn og foreldre i økende grad involveres i saker som gjelder det psykososiale miljøet. På denne måten bidrar ordningen til å sikre at flere barn får det trygt og godt på skolen og i barnehagen. Likevel skjer dette i større grad i skolen enn i barnehagen. Samtidig har vi pekt på at mobbeombudenes individuelle tolkning av mandatet ikke nødvendigvis styrker *likeverdigheten* i denne retten som barna har. Plasseringen i fylkeskommunen kan medvirke til denne ulikheten, fordi mobbeombudene i realiteten mangler en organisasjon som kan sørge for lik praksis og gi de enkelte mobbeombudene trygghet i avgjørelser og fortolkninger i lokale saker og spørsmål.

Rapporten avsluttes med et sett med spørsmål som vi håper kan gi retning til den videre diskusjonen om utviklingen av ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole. Disse spørsmålene er:

- Vil det å opprette en nasjonal organisasjon for mobbeombudene for barnehage og grunnskole være et alternativ til å plassere ombudene i fylkeskommunen?
- Hvis ordningen med mobbeombud for barnehage og grunnskole fortsatt skal administreres som en del av den fylkeskommunale organisasjonen: skal det settes krav til fylkeskommunen som arbeidsplass og arbeidsgiver for mobbeombudene?
- Skal det legges klarere føringer på hvordan mobbeombudene kan rapportere til kommunene, og hvordan kommunene kan følge opp rapporteringen?
- Skal det være en normering i antall enheter/elever/barn som mobbeombudene har ansvar for?
- Skal det i større grad legges føringer på hvordan mobbeombudene kan ivareta barns rett til å bli hørt og barns beste i saker som gjelder det psykososiale miljøet i skoler og barnehager?

1 Innledning

Utdanning er en grunnleggende menneskerettighet, og det å sikre barn og unge et trygt og godt skolemiljø bidrar til å sikre deres grunnleggende rett til utdanning (Barneombudet 2018). Det å oppleve mobbing og dårlig skolemiljø kan ha alvorlige konsekvenser for trivsel og psykisk helse for den som blir rammet av det, både mens det foregår (Cornell, Gregory, Huang m.fl. 2013; Rigby 2003) og i lang tid i etterkant (Lereya, Copeland, Costello m.fl. 2015; Arseneault, Bowes og Shakoor 2010). I Norge ble elevers rett til et godt psykososialt skolemiljø innført som eget kapittel i opplæringsloven i 2003. Det er skolen som har ansvaret for at denne retten blir oppfylt.

Til tross for stor innsats og til dels god praksis for å forebygge mobbing og skape gode miljø innad i skolene (Eriksen og Lyng 2018a; Eriksen og Lyng 2015; NOU 2015: 2), er mobbing noe som fortsatt rammer rundt seks prosent av norske barn og ungdommer (Wendelborg 2020). I et lengre tidsperspektiv har mobbing og utagerende oppførsel gått ned, men i de senere årene har det i mindre grad vært en nedgang (Bakken 2019; Wendelborg 2020). Dette betyr at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø ikke er oppfylt for alle elever.

Høsten 2018 ble det innført en ordning med *fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole* for å forsterke innsatsen mot mobbing i Norge.¹ Ordningen bygget på erfaringer fra en utprøving av mobbeombud for videregående skole i fire fylkeskommuner i perioden 2014–2016. Målsettingen med den nasjonale ordningen med fylkesvise mobbeombud er å støtte og veilede barn, elever og foreldre som opplever at retten til et godt psykososialt miljø ikke blir godt nok ivarettatt i barnehage og grunnskole.² I arbeidet inngår det også å legge til rette for forebygging, dokumentasjon, erfaringsdeling og dialog i fylket og nasjonalt.

Ordningen med fylkesvise mobbeombud er evaluert av NOVA fra ordningen ble gjort nasjonal høsten 2018 og frem til juni 2020. Evalueringen skal gi norske utdanningsmyndigheter grunnlag for å vurdere eventuelle endringer i mobbeombudenes nasjonale mandat og organisering, herunder den forvaltningsmessige tilknytningsformen som er valgt ved å plassere ombudene i fylkeskommunen. NOVA har lagt følgende hovedproblemstilling til grunn for evalueringen:

I hvilken grad sikrer ordningen med fylkesvise mobbeombud likeverdighet i alle barnehagebarn og elevers rett til et trygt og godt miljø fritt for krenkelser og mobbing i skolen og i barnehagen?

¹ Innstilling nr. 289 S (2016-2017).

² Brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkeskommunene om utlysning av tilskudd til ansettelse av mobbeombud, januar 2018.

For å besvare denne problemstillingen undersøker vi i denne rapporten mobbeombudenes faglige kompetanse, organisering og administrative plassering, deres mandatsforståelse og deres arbeidsoppgaver, og vi gir en vurdering av hvordan ordningen har fungert for ulike involverte parter på eiernivå og ledernivå i skoler og barnehage, og for foreldre og elever. Vi bruker disse dataene for å gjøre en analyse av ordningens hensiktsmessighet.

I dette kapittelet gjør vi først rede for bakgrunnen for opprettelsen av ordningen med mobbeombud, og vi går nærmere inn i utdanningsmyndighetenes beskrivelser av mobbeombudenes mandat, organisering og ønskede kvalifikasjoner. Deretter ser vi på ordningen med mobbeombud i lys av Djupedalutvalgets mål for statlig innsats mot krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering (NOU 2015: 2). Deretter presenterer vi evalueringens operasjonaliserte forskningsspørsmål og gjør rede for data, utvalg og metoder som vi har brukt i evalueringen. Til slutt i dette innledningskapittelet viser vi hvordan vi har bygd opp øvrige deler av rapporten gjennom kapitler og tema.

Ordning med fylkesvise mobbeombud

Etter at ordningen med fylkesvise mobbeombud ble gjort landsdekkende fra høsten 2018 ble det frem mot årsskiftet 2018/2019 og i løpet av de første månedene i 2019 ansatt mobbeombud i 18 norske fylker.³ Det var fylkeskommunene som sto for utlysning og ansettelse av mobbeombud, mens stillingene er finansiert med lik fordeling av kostnader mellom staten og fylkeskommunene. Det er disse 18 mobbeombudenes mandat, oppgaver og deres formelle organisering i fylkeskommunen som behandles i denne evalueringen.

Prøveordning med fylkesvise mobbeombud 2014 –2016

I januar 2013 ansatte Buskerud fylkeskommune et *mobbeombud* som skulle støtte den fylkeskommunale skoleeieren og de videregående skolene i en koordinert og systemorientert innsats for å forebygge mobbing. Dette er den første forekomsten av mobbeombud som vi kjenner til i Norge. De fleste norske fylkeskommuner har et *elev- og lærlingeombud* etter at en slik stilling ble opprettet første gang i Nordland fylkeskommune i 1997. Elev- og lærlingeombudene arbeider for at elever og læringers rettigheter, inkludert retten til et godt psykososialt miljø, blir ivaretatt i videregående opplæring. Buskerud fylkeskommune hadde ikke elev- og lærlingeombud i 2013, slik at betegnelsen mobbeombud i dette fylket spesifiserte ombudets arbeid til å dreie seg om elevenes lovfestede rett til et godt psykososialt miljø i videregående skole. At mobbeombudet i Buskerud skulle arbeide systemorientert, skal her forstås som at ombudet bidro i koordinering av samarbeid om forebyggende læringsmiljø og konkrete saker som angikk læringsmiljøet mellom de ulike nivåene i den fylkeskommunale utdanningsforvaltningen, samt med

³ Dette dekker alle landets fylker inkludert Oslo slik inndelingen av fylker var organisert før regionsreformen 1. januar 2020. Mobbeombudet for Trøndelag dekket i denne organiseringen både tidligere Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylke.

kompetanseheving og rådgivning. Mobbeombudet i Buskerud hadde også ansvar for utadrettet informasjon om elevers rett til et godt psykososialt miljø (Hvitsand og Vardheim 2016).

Fra høsten 2014 ble Buskerud sammen med Nordland, Østfold og Hordaland del av Utdanningsdirektoratets prøveordning for fylkeskommunale mobbeombud. Prøveordningen ble finansiert av midler bevilget over statsbudsjettet til særskilte lokale tiltak for bedre læringsmiljø og innsats mot mobbing. Prøveordningen varte i to skoleår og ble evaluert av Telemarksforskning (Hvitsand og Vardheim 2016).

Prøveordningen med fylkeskommunale mobbeombud 2014–2016 ble innført for å støtte den fylkeskommunale skoleeieren, enten i samarbeid med eller avgrenset mot mandatet for elev- og lærlingeombudet. I prøveperioden hadde to av de fire fylkene elev- og lærlingeombud. Mandatet som mobbeombudene arbeidet under i prøveperioden, beskrives av Hvitsand og Vardheim (2016) som åpent og lite konkret. Unntak fra dette var mandatet for mobbeombudet i Buskerud, som ble revidert i 2015. I Buskerud medførte denne endringen at mobbeombudet fikk mandat til å arbeide med hele opplæringsløpet, det vil si grunnskole og barnehagene i tillegg til videregående skole. Også i de tre andre fylkene som inngikk i prøveordningen hadde mobbeombudene kontakt med grunnskoler og barnehager i den toårige prøveperioden, og de mottok og besvarte henvendelser fra foresatte med barn i grunnskolen. Mobbeombudene som inngikk i prøveordningen argumenterte selv for at forebygging av mobbing må starte tidligere enn videregående skole, og at det i denne sammenhengen er naturlig å se hele opplæringsløpet inkludert barnehagen under ett (Hvitsand og Vardheim 2016).

Mens to av mobbeombudene i prøveordningen var plassert i fylkeskommunale avdelinger med ansvar for folkehelse spørsmål (Nordland, Buskerud etter 2015), var de to øvrige mobbeombudene plassert henholdsvis under fylkesrådmannen (Østfold) og i opplæringsavdelingen (Hordaland) i den fylkeskommunale organisasjonen. Disse ulike løsningene innebar ifølge Telemarksforskning evaluering ulike fordeler og ulemper med hensyn til faglig støtte kontra uavhengighet for mobbeombudene. Hvitsand og Vardheim (2016) konkluderte derfor i rapporten fra evalueringen av prøveordningen med mobbeombud i Buskerud, Nordland, Østfold og Hordaland med at 1) det mobbeforebyggende arbeidet i skolen må starte tidligere enn videregående opplæring, og 2) at mobbeombudet må sikres uavhengighet fra skoleeier. Hvitsand og Vardheim (2016) anbefalte at mobbeombudene burde få ansvar for hele opplæringsløpet og burde være knyttet til fylkesmanns-embetet istedenfor fylkeskommunen.

Ved behandling av innstilling nr. 289 S (2016–17) våren 2017 vedtok Stortinget å be regjeringen om å sette i verk ordning med mobbeombud på fylkes- eller regionalt nivå over hele landet fra høsten 2018. Detaljene i ordningen ble deretter utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. Anbefalingen fra evalueringen av prøveordningen om å legge mobbeombudene under Fylkesmannen ble ikke tatt til følge, noe som også må ses i lys av de endringer i opplæringsloven som ble foretatt i 2017. Disse lovendringene er nærmere beskrevet i kapittel 2 i denne rapporten.

Mobbeombudene som ble ansatt under den nasjonale ordningen fra 2018 har barnehage og grunnskole som virkeområde. Dette er i tråd med anbefalingene fra evalueringen av prøveordningen i perioden 2014–2016. Samtidig fikk fylkeskommunene ved innføringen av den nasjonale ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole ansvar for å legge til rette for et godt samarbeid mellom mobbeombudene og elev- og lærlingeombudene om det psykososiale miljøet i videregående opplæring. Slik ivaretas også erfaringene fra prøveprosjektet med mobbeombud som tilsa at forebygging av og innsats mot mobbing må starte tidlig og følge hele opplæringsløpet.

Mandat for mobbeombudene i barnehage og grunnskole

I oppdragsbrev nr. 17/40 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, hvor direktoratet fikk i oppgave å iverksette ordningen, skriver departementet dette om ordningens målgrupper og ombudenes oppgaver:

Barn, elever og foreldre skal være ombudenes primære målgruppe, og ombudene skal ha både barnehage og skole som virkeområde. Oppgaver som forebygging, dokumentasjon, erfaringsdeling og dialog krever samtidig nær kontakt med skoleeier og barnehagemyndighet.

I tråd med oppdraget fra Kunnskapsdepartementet utformet Utdanningsdirektoratet et nasjonalt mandat for ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole. Mandatet ble kunngjort for fylkeskommunene i brev fra direktoratet i januar 2018. Mandatet består av fem punkter, og sier at mobbeombudene skal:

- Støtte og veilede barn, elever og foreldre i saker om psykososialt miljø
- Jobbe forebyggende med informasjon og opplæring til barn, elever og foreldre
- Skape dialog og bidra til en god tverrfaglig oppfølging etter at saker er håndtert
- Bidra til dokumentasjon og erfaringsdeling i fylket og nasjonalt
- Støtte elev- og lærlingeombudet i arbeid med psykososialt miljø

Stortinget vedtok at den nasjonale ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole skulle finansieres ved en deling av kostnadene mellom staten og fylkeskommunene. Gjennom medfinansiering fikk fylkeskommunene mulighet til å tilpasse ordningen til de enkelte fylker. Slike tilpasninger dreier seg blant annet om mobbeombudenes oppgaver og samarbeid med elev- og lærlingeombudene. I brevet til fylkeskommunene ga Utdanningsdirektoratet eksempler på slike tilpasninger gjennom følgende fire punkter om hva fylkeskommunen kunne gjøre som ansvarlig for mobbeombudene for barnehage og grunnskole:

- Vurdere om mobbeombudet skal gis oppgaver og målgrupper ut over nasjonalt mandat
- Vurdere tiltak for ytterligere styrking av mobbeombudets uavhengighet

- Vurdere tiltak for sterkere faglig forankring i samarbeid med lokale aktører
- Vurdere om det bør tildeles mer ressurser til ombudets arbeid i fylket

Om samarbeidet mellom mobbeombudet og elev- og lærlingeombudet i fylket spesifiserte direktoratet i brevet til fylkeskommunene at elev- og lærlingeombudet arbeider for at elever og lærlingers rettigheter, inkludert retten til et godt psykososialt miljø, blir ivaretatt i videregående opplæring. Mobbeombudet vil gjennom et tettere samarbeid kunne støtte elev- og lærlingeombudet i saker om psykososialt miljø i videregående opplæring og samtidig være tydelig avgrenset til å ivareta sitt oppdrag overfor barn og elever i barnehage og grunnskole.

Organisering av mobbeombudet for barnehage og grunnskole

Telemarksforsknings rapport fra prøveordningen med fylkesvise mobbeombud i perioden 2014–2016 (Hvitsand og Vardheim 2016) pekte på behovet for å sikre mobbeombudet uavhengighet fra skoleeier. Fylkeskommunen er skoleeier for videregående skoler, men ikke for barnehage og grunnskole. I oppdragsbrevet til Utdanningsdirektoratet slo Kunnskapsdepartementet fast at det ved ansettelse av mobbeombud for barnehage og grunnskole skal legges til rette for størst mulig uavhengighet fra skoleeier, som er den enkelte kommune. Departementets anbefalte løsning for organisering av mobbeombudet for barnehage og grunnskole var derfor å ansette ombudet i fylkeskommunens stab.

Departementet fastslo også i oppdragsbrevet til direktoratet at for å ivareta betingelsene for samarbeid mellom mobbeombud for barnehage og grunnskole og elev- og lærlingeombudet, ville den foretrukne løsningen være å samlokalisere de to ombudene i den enkelte fylkeskommune. I brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkeskommunene underbygget direktoratet dette med at ved samlokalisering kan elev- og lærlingeombudet og mobbeombudet for barnehage og grunnskole dra nytte av kollegialt fellesskap, erfaringsutveksling i håndtering av saker og felles kompetanseutvikling om opplæringslovens kapittel 9A og læringsmiljøarbeid. Direktoratet foreslo for fylkeskommunene at elev- og lærlingeombudet og mobbeombudet kan fungere i team der det er hensiktsmessig, og som selvstendige aktører med tydelige avgrensede ansvarsområder der dette er hensiktsmessig.

I kommunikasjonen mellom Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet og mellom direktoratet og fylkeskommunene går det videre frem at mobbeombudene skal inngå i et felles nettverk og sikres faglig forankring for arbeidet de skal utøve. I departementets oppdrag til direktoratet inngikk også det å finne løsninger for hvordan dette bør organiseres, herunder hvilken rolle Læringsmiljøsenderet bør ha. Denne rapporten omtaler ombudenes nettverk og felles møteplasser, men dette er ikke et selvstendig punkt i evalueringen. Evalueringen tar ikke for seg Læringsmiljøsenderets oppdrag overfor Utdanningsdirektoratet rettet mot mobbeombudene. Læringsmiljøsenderets kontakt med mobbeombudene og omvendt behandles derfor ikke i den foreliggende rapporten.

Mobbeombudenes kvalifikasjoner

I brev til fylkeskommunene beskrev Utdanningsdirektoratet videre hvilke formelle kvalifikasjoner og personlige egenskaper direktoratet anbefalte ved utlysningen av stilling som mobbeombud. Kvalifikasjonene var følgende:

- Erfaring fra barnehage og skolesektoren
- Kompetanse i arbeid med barnehage- og skolemiljø
- Høyere utdanning innen relevante fag som f.eks. pedagogikk, psykologi, helse og sosialfag, ledelse, juss
- Kulturell kompetanse og kjennskap til lokale forhold

De personlige egenskapene som direktoratet anbefalte fylkeskommunene å legge til grunn for ansettelse i stilling som mobbeombud var følgende:

- Personlig egnethet
- Evne til å kommunisere godt og skape tillit hos barn, elever og foreldre
- Evne til selvstendig og metodisk arbeid med saker
- Gode samarbeidsevner og systemforståelse

Mobbeombudenes formelle kvalifikasjoner samt bakgrunn og de erfaringene de har tatt med seg inn i stillingen, inngår som et punkt i denne evalueringen og vil bli beskrevet nærmere i kapittel 3.

Ordningen med mobbeombud sett i lys av offentlig innsats for et godt skolemiljø

Djupedalutvalget overleverte NOU 2015: 2 *Å høre til – virkemidler for et godt psykososialt miljø* til Kunnskapsdepartementet etter to års utredningsarbeid. Utredningen var en gjennomgang av det offentliges innsats for å forebygge og motvirke krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering på arenaer der barn og unge oppholder seg, og anbefalinger for endringer av opplæringslovens daværende kapittel 9a. I utredningen gjør utvalget rede for foreliggende forskning på feltet og gir definisjoner av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. I vår foreliggende evaluering av ordning med fylkesvise mobbeombud blir dette forskningsfeltet omtalt i kapittel 2. For utdypende definisjon av mobbebegrepet ut over det vi gjør rede for i kapittel 2, viser vi til Djupedalutvalget og dette utvalgets kortere redegørelse for forholdet mellom krenkelse og mobbing: Et godt skolemiljø er ifølge utvalget kjennetegnet av fravær av ord og handlinger som «krenker elevenes integritet og menneskeverd» (NOU 2015: 2, s. 141), hvor krenkelser skal forstås på følgende måte:

Krenkelser er de enkeltepisoder som finner sted ved både mobbing, trakassering og diskriminering. Krenkelser kan være enkeltepisoder uten den systematikken som kreves for at det skal være mobbing. Når krenkelser systematisk gjentas, er det mobbing.

(NOU 2015: 2, s. 31)

I lovproposisjonen som fulgte høringsrunden for NOU 2015: 2 skrev Kunnskapsdepartementet følgende om denne definisjonen:

Departementet vil understreke at mobbing, vold, diskriminering og trakassering er tatt inn som eksempler på krenkelser, og at dette ikke er en uttømmende oppramsing. Begrepet krenkelser omfatter direkte handlinger og verbale uttrykk rettet mot eleven, for eksempel hatytringer. I tillegg omfatter begrepet mer indirekte krenkelser som utestenging, isolering og baksnakking. Begrepet krenkelser skal tolkes vidt. Det er likevel ikke slik at enhver kritisk ytring eller uenighet mellom elevene er ment å være omfattet. Det er en del av skolens samfunnsmandat å lære elever å tenke kritisk og til å kunne akseptere og respektere ulike meninger og overbevisninger.

(Kunnskapsdepartementet, Prop. 57 L (2016–2017))

I NOU 2015: 2 gjør Djupedalutvalget rede for det offentliges innsats mot krenkelser og mobbing gjennom hvordan dette har vært behandlet i henholdsvis Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven), gjennom ulike kampanjer og tiltak som Manifest mot mobbing, støtte til skoleeiere og til eiere av programmer mot mobbing i skolen og den statlige satsingen Bedre læringsmiljø. Innsatsen strekker seg tilbake til 1980-tallet, og består av rettslige, pedagogiske og økonomiske virkemidler.

Opplæringslovens nåværende kapittel 9A utfyllt av formelle regler og forskrifter i opplæringsfeltet hører til de rettslige virkemidlene som norske myndigheter rår over for å hindre krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering av elever i skolen. Retten til et godt psykososialt skolemiljø ble innført i opplæringsloven i 2003 som en parallell til lovfesting av et godt arbeidsmiljø i arbeidsmiljøloven. Med lovfestingen fulgte klage-, kontroll-, tilsyns- og rapporteringsordninger (NOU 2015: 2). Vi kommer nærmere inn på de formelle juridiske virkemidlene i innsats mot krenkelser og mobbing i kapittel 2 i denne rapporten.

De rettslige virkemidlene mot krenkelser og mobbing suppleres av pedagogiske og økonomiske virkemidler. Djupedalutvalget karakteriserer de juridiske virkemidlene som formelle og de pedagogiske og økonomiske som ikke-formelle virkemidler. Pedagogiske virkemidler favner bredt, og har oftest som mål å øke kompetansen i kommunene, bidra til utvikling og nytenking og gi bedre kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. Slike virkemidler kan være handlingsplaner, informasjonstiltak som tar sikte på å påvirke den kommunale virksomheten, som rundskriv, veiledningsmateriell, og kompetanseutviklingstiltak. Til de pedagogiske virkemidlene hører støtte, informasjon, opplæring og rådgivning som kan forebygge krenkelser og mobbing og bidra til å løse konflikter som vedrører skolemiljøet. Andre pedagogiske virkemidler kan være kompetanseutvikling og etterutdanning i kommunesektoren (NOU 2015: 2, s. 47)

Gjennom økonomiske virkemidler kan staten også bidra til for eksempel faglige nettverk, og med faglige ressurser til utvikling og gjennomføring av konkrete opplæringstiltak, veilederkorps e.l. Økonomisk rammestyring av kommunene hører også til blant de økonomiske virkemidlene i innsats mot krenkelser og mobbing. Blant økonomiske støtteordninger på dette feltet finnes lokale utviklingsmidler til skoleeiere, som i satsingen Bedre læringsmiljø, støtte til programeiere og støtte til etter- og videreutdanning blant annet i klasseledelse. Djupedalutvalget kategoriserer også den statlige støtten til prøveordning med fylkesvise mobbeombud i perioden 2014–2016 under statlige økonomiske virkemidler mot krenkelser og mobbing. Samtidig følger det av det nasjonale mandatet at ordningen med mobbeombud vedrører det psykososiale miljøet i skolene, som henger sammen med skolenes forståelse og anvendelse av pedagogiske og rettslige virkemidler i dette feltet.

Til tross for statlig innsats mot mobbing over flere tiår konkluderer utvalget over side 147–148 i utredningen med at arbeidet med å fremme et trygt psykososialt skolemiljø og å forebygge og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i 2015 fremdeles var kjennetegnet ved fem utfordringer. Disse utfordringene er:

1. Elevenes rettssikkerhet blir ikke oppfylt. En grunn til at rettssikkerheten ikke er god nok, er ifølge utvalget at skoleeiere, skoler, foreldre og elever ikke har tilstrekkelig kjennskap til eller forståelse av regelverket. Elever og foreldre får ikke nødvendig informasjon om sine rettigheter.
2. Skolekultur. Utvalget mener at skolekulturen fokuserer for lite på null-toleranse for krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering.
3. Involvering og samarbeid. Utvalget mener at elever og foreldre ikke involveres godt nok i skolens arbeid med det psykososiale miljøet. Utvalget viser til at Barnekonvensjonen fastslår barns rett til å bli hørt i saker som angår dem. Utvalget viser også til at konfliktnivået mellom hjem og skole ofte er høyt i mobbesaker.
4. Ansvarliggjøring og systematikk. Utvalget anser skoleeierne og skoleledernes kapasitet til å jobbe systematisk og langsiktig med skolemiljøet som mangelfull. Utvalget ønsker tydeligere ansvarliggjøring av skoleeier og skole, og at skoleeier og skole får økt kapasitet og kompetanse til å arbeide langsiktig og systematisk med skolemiljøet.
5. Organisering. Utvalget mener at ansvarsfordelingen i støttesystemet for skolene som skal motvirke og forebygge krenkelser og mobbing er for utydelig. Utvalget viser til at det er mange aktører på de ulike nivåene som har oppgaver knyttet til elevenes skolemiljø, men at det kommunale og det statlige støttesystemet i varierende grad blir opplevd som relevant og likeverdig for landets skoler og skoleeiere.

Djupedalutvalgets primære bidrag i lys av disse utfordringene var å foreslå endringer i opplæringsloven. Etter en høringsrunde og ny behandling trådte endringene i kraft som et nytt kapittel 9A i opplæringsloven ved oppstarten av

skoleåret 2017. Lovendringene ble evaluert av konsulentfirmaet Deloitte (2019) og Fylkesmannens oppgaver etter lovendringen ble særskilt undersøkt i en rapport fra Barneombudet i 2018. Endringene i opplæringsloven og disse evalueringene omtales nærmere i kapittel 2 i vår rapport, idet lovendringene danner bakgrunn for vårt arbeid uten å være gjenstand for våre undersøkelser.

Djupedalutvalget skriver i NOU 2015: 2 at det ikke eksisterer noen gjeldende definisjon av hva det vil si å være et ombud, og at de ombudene som finnes i Norge i dag, har svært ulike oppgaver.⁴ En tidligere utredning foretatt av Befringutvalget (NOU 1995: 26) gjorde rede for fellestrekk mellom ulike ombudsordninger, forstått som at ombudene har en stilling som er uavhengig fra den øvrige forvaltningen, og at de er personifisert i større grad enn forvaltningen. Ombud tar imot henvendelser fra enkeltpersoner som mener sine rettigheter og interesser tilsidesatt. I dagligtale brukes «ombud» om stillinger som har til oppgave å utøve en kontrollvirksomhet, og ombudene skal representere, ivareta eller målbære bestemte interesser. Befringutvalget (NOU 1995: 26) beskrev videre tre typiske funksjoner for ombud. Disse kan 1) være en uavhengig kontrollinstans som tar imot klager fra dem som mener seg krenket, men kan også ta opp saker på eget initiativ. I slike saker er ombudet nøytralt og objektivt. Ombudet behandler konflikter mellom parter, men er ikke selv part i konflikten. 2) Ombud kan drive utadrettet aktivitet og holdningsskapende arbeid. De kan også ha ansvar for gjennomføringen av regelverket. 3) Ombud kan ha preg av interesserepresentasjon. Eksempler på dette er Barneombudet og Forbrukerombudet. Djupedalutvalget (NOU 2015: 2) slo fast at et ombuds myndighet (kompetanse), oppgaver og hvordan ombudet er organisert, må avgjøres konkret for hvert enkelt ombud.

Forskningsspørsmål

I hvilken grad ombudene faktisk sikrer barnehagebarn og elever lik rett til et trygt og godt miljø fritt for mobbing, vold, diskriminering og krenkelser bygger i vår evaluering på en vurdering av hensiktsmessigheten i ordningen slik den har utviklet seg og fremstår fra høsten 2018 til våren 2020. Dette undersøker vi ved hjelp av følgende operasjonaliserte forskningsspørsmål:

1. Hva kjennetegner mobbeombudene og organiseringen av mobbeombud i den fylkeskommunale organisasjonen?

- a) Hva slags bakgrunn, utdanning og erfaring har mobbeombudene?
- b) Hvordan kan vi beskrive mobbeombudenes administrative plassering i fylkeskommunen?

⁴ De statlige ombudene er (tidspunkt for opprettelse i parentes): Sivilombudsmannen (1963), Forbrukerombudet (1972), Likestillings- og diskrimineringsombudet (2006), Barneombudet (2006) og Ombudsmannen for forsvaret (1952). I tillegg er det opprettet fylkesvise pasientombud, elev- og lærlingeombud og fra 2018 også fylkesvise mobbeombud for barnehager og grunnskoler (NOU 2015: 2, s. 258). NOVA er også kjent med at en del kommuner har opprettet mobbeombud.

- c) Hva slags faglig støtte har mobbeombudene?
- d) Hva slags andre ressurser har mobbeombudene til rådighet i stillingen?
- e) Hva slags mandatsforståelse har mobbeombudene?
- f) Hva slags oppgaver utfører mobbeombudene?

2. Hvordan fungerer ordningen med mobbeombud for de ulike involverte partene?

- a) Hvilken kjennskap har brukergruppene til mobbeombudene?
- b) Hvilke erfaringer har barnehageeier, barnehagemyndighet, barnehageleder, skoleeier, skoleleder, foreldre og elever hatt med mobbeombudet, og hvilke behov har de i samarbeid med mobbeombudet?
- c) I hvilke tilfeller blir mobbeombudet involvert i barnehagen og på skolen?
- d) Fungerer mobbeombudene like godt i barnehage- og i skolesektoren?
- e) Fungerer mobbeombudene like godt i ulike deler av landet, for barn med ulik sosial bakgrunn og med ulik landbakgrunn?

3. I hvilken grad synes ordningen med mobbeombud å være hensiktsmessig?

- a) Hvilke særlige forhold eller faktorer kan sies å fremme og hemme mobbeombudenes arbeid?
- b) Er mobbeombudets organisering og arbeidsoppgaver hensiktsmessige når det gjelder å ivareta barnehagebarn og elevers rettigheter?
- c) Er mobbeombudets organisering og arbeidsoppgaver hensiktsmessige når det gjelder forebygging, dialog og erfaringsdeling?
- d) Har ordningen med mobbeombud ført til større grad av tverrfaglighet og/eller samarbeid mellom øvrige tjenester i fylke og kommune i innsats mot mobbing og diskriminering?
- e) Hvordan fungerer todelingen mellom mobbeombud og lærlingeombudene i videregående opplæring?

Det er essensielt for ordningen med mobbeombud og evalueringen av denne ordningen at mobbeombud ikke er juridisk hjemlet i opplæringsloven, og at mobbeombudene derfor ikke har myndighet, oppgaver eller ansvar i saker om elevenes skolemiljø etter denne loven. Disse ombudene skal i likhet med elev- og lærlingeombudene ikke drive myndighetsutøvelse. Dette gjaldt for prøveordningen med fylkesvise mobbeombud, slik denne ordningen er omtalt i NOU 2015: 2 (s. 300), og det gjelder dagens ordning med mobbeombud for barnehage og grunnskole. Samtidig reiser ordningen et spørsmål om «hva er et mobbeombud for barnehage og grunnskole?» Evalueringen vil søke å svare utfyllende på dette spørsmålet.

Mens denne evalueringen har pågått, har mange av fylkene som ansatte mobbeombud i 2018 blitt slått sammen som følge av regionreformen fra 1. januar 2020.

I utlysningen av dette evalueringsoppdraget fastslår Utdanningsdirektoratet at beslutningen om mobbeombudenes tilknytning til nye regioner fra 2020, med sikte på et oversiktlig og tilgjengelig ombudssystem, tas på et senere tidspunkt og på grunnlag av evalueringen. Regionreformen omtales derfor stedvis i denne rapporten, men evalueringen er ikke lagt opp med bakgrunn eller utgangspunkt i denne reformen. Evalueringen omfatter heller ikke fylkeskommunenes faktiske disponering av det statlige tilskuddet til mobbeombud for barnehage og grunnskole.

Data, utvalg og metode

Denne evalueringen bygger på fire hovedkilder av data: 1) NOVAs egne elektroniske spørreundersøkelser til mobbeombud for barnehage og grunnskole, til elev- og lærlingeombud i fylkene, til foresatte som har vært i kontakt med mobbeombud i fylkene og til fylkeslag i Elevorganisasjonen. 2) Spørsmål som NOVA har fått legge til i spørreskjemaundersøkelser som utføres av andre i skole- og barnehage-sektoren. Dette dreier seg om spørreskjema til representanter for skoleeier- og skoleledernivå i kommunene, til representanter for barnehageeier og barnehageledernivå i kommunene og spørreskjema til foreldre som har barn i barnehage og grunnskole. Til disse datakildene hører også et sett med spørsmål lagt inn i de kommunale Ungdata-undersøkelsene. 3) Telefonintervjuer med samtlige mobbeombud som har vært omfattet av evalueringen. 4) Ulike dokumenter på statlig eller regionalt nivå som omhandler ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole.

Spørreundersøkelser designet for evaluering av ordning med fylkesvise mobbeombud

Undersøkelser til ombud: Det er gjennomført elektroniske spørreundersøkelser i Nettskjema⁵ til alle 18 mobbeombud i to runder. For å kvalitetssikre undersøkelsen inviterte vi et av mobbeombudene til å gå gjennom utkast til spørreskjemaet og gi tilbakemelding på formuleringer og tematikk. Med utgangspunkt i disse gjorde forskerne selvstendige vurderinger av det endelige innholdet i spørreskjemaet. Den første undersøkelsen ble sendt ut i slutten av mars 2019 og purret to ganger. En forkortet versjon av den samme undersøkelsen gikk samtidig til elev- og lærlingeombud i fylkene. Undersøkelsen inneholdt spørsmål om ombudenes bakgrunn (utdanning og jobberfaring), administrative forhold, mobbeombudets mandat og arbeidsoppgaver og samarbeid med andre aktører, herunder flere spørsmål om samarbeid mellom elev- og lærlingeombudet og mobbeombudene. Underveis i spørreskjemaet var det lagt inn flere åpne spørsmål der ombudene kunne fylle ut med mer informasjon. Alle mobbeombudene besvarte den første undersøkelsen.

⁵ Nettskjema er et verktøy for innsamling av elektroniske spørreskjemadata. Tjenesten drives av Universitetet i Oslo og har vært til vår rådighet i dette prosjektet. For mer informasjon om Nettskjema:

<https://www.uio.no/tjenester/it/adm-app/nettskjema/?chatbot>

Andre runde av undersøkelsen ble gjennomført våren 2020, var betydelig kortere og ble kun sendt ut til mobbeombud for barnehage og grunnskole. Hensikten var å avdekke eventuelle endringer i organisasjon og samarbeidsforhold, og kartlegge mobbeombudenes opplevelser av og synspunkter på ressurser og barrierer i ombudsutøvelsen. Vi spurte om det hadde vært endringer i hvem mobbeombudene rapporterer til, hvor mobbeombudene var plassert administrativt i fylket og hvem de eventuelt var samlokalisert med. I tillegg fikk mobbeombudene spørsmål om hvilke faktorer de mente bidrar til at de kan gjøre en god jobb som ombud og om samarbeidet med andre aktører. Vi visste i forkant at ombudene hadde ulik erfaringslengde i ombudsrollen. De kvantitative dataene kommenteres derfor sammen med kvalitative data fra ombudene for å belyse variasjonen i ombudenes situasjon.

Undersøkelsene kunne ikke gjennomføres anonymt fordi antallet mobbeombud er lavt. Dessuten har en del av hensikten med evalueringen vært å sammenligne erfaringer fra mobbeombud i ulike fylker. Ombudene fikk beskjed om dette i forkant, og ble samtidig lovet at alle opplysninger om dem skulle behandles konfidensielt.

Undersøkelse til foreldre som har vært i kontakt med mobbeombudet: Ved hjelp av mobbeombudene ble det i 2019 gjennomført en kort brukerundersøkelse blant foreldre/elever som har vært i kontakt med mobbeombudet i perioden 24. april–24. juni, og deretter fra 1. oktober til 30. november⁶. Mellom disse periodene «hvilte» brukerundersøkelsen. Undersøkelsen inneholdt spørsmål om omstendighetene rundt kontakten med mobbeombudet, for eksempel om saken omhandlet forhold i barnehage, på barnetrinnet eller på ungdomstrinnet. Brukerne fikk videre spørsmål om hva de forventet at mobbeombudet skulle hjelpe til med, hva mobbeombudet faktisk hadde bistått med og hvordan de vurderte den hjelpen de hadde fått. Brukerne skulle også svare på hvordan de først hadde fått vite om mobbeombudet. I tillegg ble foreldre som hadde barn i skolen og som hadde opplevd mobbing, spurt om skolens håndtering av saken og hvor godt de kjente til elevers rettigheter etter opplæringsloven § 9 A-4.

Mobbeombudene fikk instruks om at «brukere» i denne sammenheng var å regne som foreldre/foresatte eller eventuelle andre pårørende av barn som er utsatt for mobbing, vold eller krenkelse i skole eller barnehage, og som har tatt kontakt med mobbeombudet. Brukerne måtte være over 18 år. Skoleledere, barnehageledere, lærere, barnehagelærere eller andre yrkesgrupper som mobbeombudene var i kontakt med eller samarbeider med, skulle ikke inviteres til undersøkelsen. I utgangspunktet ønsket vi at mobbeombudene skulle inviterte alle foreldre/foresatte eller andre pårørende som var i kontakt med mobbeombudet til å delta i undersøkelsen, i periodene undersøkelsen var åpen. Innspill fra mobbeombudene

⁶ Den opprinnelige planen var å holde undersøkelsen gående fra 1. mars 2019 til 1. mars 2020. Dette ble imidlertid vurdert som for tidkrevende for mobbeombudene, og undersøkelsesperioden ble derfor begrenset til en periode på to måneder på forsommeren og to måneder på høsten.

i forkant gjorde imidlertid at vi landet på at mobbeombudene skulle bruke skjønn i vurdering av hvilke brukere som fikk invitasjon til å svare på undersøkelsen. Brukere med svært kortvarig kontakt med ombudene og som hadde bedt om å få være anonyme i kontakten med mobbeombudet, skulle for eksempel ikke å få invitasjon til å delta i undersøkelsen.

Rent praktisk ble undersøkelsen gjennomført ved at mobbeombudene sendte en e-post eller SMS til inviterte brukere. I denne e-posten/SMSen fikk brukerne informasjon om undersøkelsen og en lenke de kunne klikke seg inn på for å svare. Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført som en anonym datainnsamling og anvendte kun lukkede svaralternativer for ytterligere å sikre respondentenes anonymitet. Forskerne fikk tilgang på svarene fra undersøkelsen, men hadde ingen tilgang til kontaktopplysninger til brukerne. Mobbeombudene satt på kontaktopplysningene, men hadde ingen tilgang til svarene fra undersøkelsen. For å kunne beregne svarprosent på undersøkelsen ble mobbeombudene bedt om å rapportere inn antallet som hadde fått tilsendt invitasjon og lenke til undersøkelsen. Ombudene skulle rapportere inn disse tallene to ganger i løpet av undersøkelsesperioden: innen 30. juni og innen 30. november 2019.

Tabell 1.1 Antall svar etter fylke og om kontakten med mobbeombudet handlet om barnehage, barnetrinnet eller ungdomstrinnet.

Fylke	Ikke oppgitt	Barnehage	Barnetrinnet (1.–7. klasse)	Ungdomstrinnet (8.–10. klasse)	Alle
Østfold	0	0	3	1	4
Vest-Agder	0	0	10	11	21
Rogaland	0	0	3	1	4
Hordaland	1	0	9	1	11
Sogn og Fjordane	0	0	7	3	10
Møre og Romsdal	2	0	5	2	9
Trøndelag	0	0	22	5	27
Nordland	0	0	4	4	8
Troms	0	1	28	10	39
Finnmark	0	2	3	2	7
Akershus	0	1	12	4	17
Oslo	0	0	13	1	14
Hedmark	1	2	8	4	15
Oppland	0	1	7	5	13
Buskerud	0	1	6	1	8
Vestfold	0	0	17	6	23
Telemark	0	0	7	3	10
Aust-Agder	0	0	5	2	7
	4	8	169	66	247

Totalt fikk vi inn 247 svar på brukerundersøkelsen. I snitt utgjør dette 14 svar per fylke. Fylket med flest deltagere hadde 39 svar mens det i de to fylkene med

færrest, var fire brukere som besvarte undersøkelsen. Mobbeombudenes innrapportering av hvor mange de hadde sendt ut invitasjoner til tilsier en oppslutning om undersøkelsen på drøyt 70 prosent⁷. Stor variasjon (fylkesvis) i antall brukere som har svart på undersøkelsen kan skyldes variasjon i hvordan ombudene jobber, brukergrunnet og tidspunkt for gjennomføring. Vi kan heller ikke utelukke at flere av ombudene har hatt et høyt arbeidspress i perioden og ikke har prioritert utsending av undersøkelsen til alle relevante brukere i perioden.

Spørreundersøkelse til fylkeslag i Elevorganisasjonen: Våren 2020 ble det gjennomført en kort elektronisk spørreskjemaundersøkelse blant fylkesledere i Elevorganisasjonen. I og med at undersøkelsen ble gjennomført etter fylkes-sammenslåingene ble undersøkelsen sendt ut til 11 mulige respondenter. Utsending av undersøkelsen sammenfalt med nedstengingen av skolene 12. mars i forbindelse med koronaepidemien. Dette ga naturlig nok ikke ideelle forhold for gjennomføring, og etter to purringer satt vi kun igjen med seks svar. Resultatet kommenteres kort under punktet som omhandler svar fra elevene i ungdomsundersøkelsen under kapittel 5.

Bruk av eksisterende spørreundersøkelser

For å få et inntrykk av kjennskap og kontakt med mobbeombudene i skole- og barnehagesektoren, og blant foreldre og ungdom generelt har vi benyttet oss av eksisterende infrastruktur for spørreundersøkelser i sektorene for skole og barnehage. Utdanningsdirektoratet har siden 2009 hatt et system for koordinering av spørreundersøkelser om ulike forhold i utdanningssektoren. Et tilsvarende system ble innført for barnehagesektoren i 2014. Undersøkelsene blir gjennomført to ganger i året for utdanningssektoren og en gang i året for barnehagesektoren. Spørsmålene stilles til et roterende, landsrepresentativt utvalg skoleledere og skoleeiere, barnehageledere og barnehageeiere/-myndigheter.

Spørreundersøkelse blant skoleeiere og skoleledere: I disse undersøkelsene er det etter søknad mulig å inkludere tre til fire spørsmål som er viktig for utrednings- og forskningsprosjekter som gjelder skole- og barnehagesektoren. *Spørsmål til skoleledere/-eiere* ble inkludert i spørringene våren 2019 (6. mars til 17. april). Spørsmålene gjaldt hvor godt de kjente til ordningen med fylkesvise mobbeombud for grunnskole og barnehage, hvilke oppgaver de vurderte som særlig viktig for mobbeombudene og i hvilken grad de vurderte det som hensiktsmessig at ombudet er administrativt plassert i fylkeskommunen. De fikk også spørsmål om skolen/kommunen hadde vært i kontakt med mobbeombudet dette skoleåret og om de vurderte kontakten som nyttig/mindre nyttig. I forkant ble det gjennomført en pilotering av spørsmålene blant en representant for oppvekst og utdanningsavdelingen i Asker kommune og to skoleledere, også i Asker kommune.

⁷ I første periode sendte ombudene ut 208 invitasjoner, mens det kom inn 152 svar. I andre perioden kom det inn ytterligere 95 svar, men i denne perioden er det en del ombud som har unnlatt å rapportere inn antall utsendte lenker, noe som gjør det vanskeligere å beregne svarprosenten.

Totalt deltok 447 av 906 inviterte skoleledere i undersøkelsen, noe som ga en svarprosent på 49. Oppslutningen var høyere og utgjorde knapt 60 prosent blant skoleeiere (kommuner). Blant disse deltok 88 av 147 inviterte representanter⁸.

Spørreundersøkelse blant barnehageeiere/-myndighet og barnehageledere:

Spørsmål til *barnehageledere/-eier/-myndighet* ble inkludert i spørringene til barnehagesektoren høsten 2019 (2. oktober til 2. november). Undersøkelsene har tre informantgrupper; barnehagemyndighet (kommune), barnehageeier (privat/kommune) og barnehageledere. Spørsmålene gjaldt hvor godt de kjente til ordningen med fylkesvise mobbeombud for grunnskole og barnehage, hvilke oppgaver de vurderte som særlig viktig for mobbeombudene og i hvilken grad de vurderte det som hensiktsmessig at ombudet er administrativt plassert i fylkeskommunen. De fikk også spørsmål om barnehagen/kommunen hadde vært i kontakt med mobbeombudet dette barnehageåret og om hvordan de vurderte kontakten. Også i dette tilfellet ble det i forkant gjennomført en pilotering av spørsmålene blant to virksomhetsledere i barnehager og en barnehagefaglig rådgiver (representant for barnehageeier/ barnehagemyndighet), alle i Asker kommune. I barnehagesektoren var svarprosenten klart høyest blant representanter for barnehagemyndighetene (kommunen). I denne gruppen har 329 av 437 respondenter svart, noe som utgjør en svarprosent på 75. For informantgruppene barnehagestyrer og -eier ligger svarprosenten på henholdsvis 52 og 47. Totalt har 848 av 1628 inviterte barnehagestyrere svart. Tilsvarende har 297 av 631 inviterte barnehageeiere svart på spørringene i barnehagesektoren høsten 2019⁹.

Spørreundersøkelser blant foreldre og elever: For å innhente informasjon fra foreldre og elever som mulig brukergruppe av ombudet har vi gjort bruk av *Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelser i skole og barnehager*, og *Ungdataundersøkelsen*, som gjennomføres med tre års mellomrom blant ungdom på ungdomstrinnet og i videregående skole, i de fleste norske kommuner. I og med at foreldreundersøkelsene og Ungdataundersøkelsen er frivillige tilbud til skoler, barnehager og kommuner, kunne vi ikke satse på å nå ut til et representativt utvalg foreldre eller ungdom i hele landet gjennom disse undersøkelsene. Evalueringsprosjektets størrelse tilsa heller ikke at det var hensiktsmessig å dekke et stort antall kommuner. Vi valgte derfor ut en region for samarbeid etter et «best practise»-prinsipp. Vi valgte å kontakte kommunene i gamle Buskerud fylke for å inkludere ekstra spørsmål om mobbeombudet til deltagerne i Ungdataundersøkelsen som skulle gjennomføres våren 2020. Buskerud er valgt fordi regionen er den av de tidligere fylkene som har hatt en ordning med mobbeombud lengst. I tillegg valgte vi å samarbeide med en større bykommune for å inkludere ekstra spørsmål i foreldreundersøkelsene til skoler og barnehager. Hensikten har vært å kartlegge behov, kjennskap og erfaringer i «normalpopulasjonen» i en situasjon der vi kan forvente at ordningen med mobbeombud har kommet godt i

⁸ <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2608993/NIFUrapport2019-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁹ <https://tfou.no/wp-content/uploads/2020/02/tfou-rapport-2020-1.pdf>

gang, og i hvilken grad denne varierte mellom ulike nivåer (barnehage/barneskole/ ungdomsskole) og ulike grupper.

I *Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelser* får foreldre og foresatte til barnehagebarn si sin mening om barnas/elevenes læring og trivsel og samarbeidet mellom hjem og skole. I foreldreundersøkelsen i skole kan skoleeier legge til en selvvalgt tilleggsmodul. I foreldreundersøkelsen for barnehager kan barnehager legge til inntil fire egenkomponerte spørsmål. Forespørselen om å inkludere spørsmål om mobbeombudsordningen i foreldreundersøkelsene ble avklart og forankret hos mobbeombudet i det aktuelle fylket før vi kontaktet kommunen. Totalt var det fem skoler i denne kommunen som både skulle gjennomføre foreldreundersøkelsen og som ønsket å inkludere spørsmål om ordningen med mobbeombud høsten 2019. Det samme gjaldt for 24 barnehager i kommunen. Ved de fem skolene som samarbeidet med NOVA om å inkludere spørsmålene om ombudsordningen, ble totalt 761 foreldre invitert til å delta i foreldreundersøkelsen. I barnehagevarianten av foreldreundersøkelsen fikk 1537 foreldrene tilbud om å delta ved barnehagene som inkluderte mobbeombudsspørsmålene. Med henholdsvis 323 og 1077 besvarelser gir dette en oppslutning på 42 prosent blant skoleforeldrene og hele 70 prosent blant barnehageforeldrene.

Ungdataundersøkelsen tilbys gratis til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Undersøkelsen gjennomføres i skoletiden og besvares av elever på ungdomsskolen og videregående. NOVA har det overordnede ansvaret for gjennomføring av disse undersøkelsene, mens Kompetansesenter rus (KoRus) bistår kommuner i sitt område med gjennomføring og bruk av resultatene i etterkant. Alle kommunene i tidligere Buskerud fylke hadde planlagt gjennomføring av Ungdataundersøkelsen. Ved hjelp av KoRus Sør ble representanter fra NOVAs prosjektgruppe for evaluering av mobbeombud invitert inn på et planleggingsmøte der vi spurte kommunene om interessen for å legge inn noen egenkomponerte spørsmål om mobbeombudsordningen i regionen. Mobbeombudet i fylket var på forhånd orientert om dette og deltok på møtet. Etter dialog med kommunene ble det inkludert fem spørsmål i Ungdataundersøkelsen om skolenes arbeid med mobbing, kjennskap til og kontakt med mobbeombudet. Disse egenkomponerte spørsmålene ble pilotert blant en gruppe elever i ungdomsskolealder våren 2019.

Ungdataundersøkelsen i tidligere Buskerud fylke var planlagt fra uke 9 til uke 13 våren 2020. Undersøkelsen var åpen fram til alle landets skoler ble stengt 12. mars på grunn av koronaepidemien. Stengingen medførte at noen av kommunene og skolene ikke rakk å gjennomføre undersøkelsen for alle klasser på ungdomstrinnet.

Tabell 1.2.

Navn	Antall svar US	Antall elever populasjon	Svarprosent
Drammen	1964	3675	53 %
Flesberg	69	90	77 %
Flå	0	36	0 %
Gol	156	181	86 %
Hemsedal	75	87	86 %
Hol	0	161	0 %
Hole	140	256	55 %
Kongsberg	805	987	82 %
Krødsherad	0	65	0 %
Lier	905	1018	89 %
Modum	438	484	90 %
Nesbyen	39	120	32 %
Nore og Uvdal	66	81	81 %
Ringerike	602	1048	57 %
Rollag	30	33	91 %
Sigdal	127	137	93 %
Øvre Eiker	48	680	7 %
Ål	125	185	68 %
Totalt	5589	9324	60 %

Tabell 1.2 viser antall svar per kommune på ungdomstrinnet, antall elever i populasjonen og beregnet svarprosent. Totalt er det registrert 5589 svar fra ungdomsskoleelever fra kommuner i tidligere Buskerud fylke. Dette gir en svarprosent på 60, der svarprosenten i de ulike kommunene varierer mellom 0 og 90. De fleste kommunene rakk imidlertid å komme relativt godt i gang med undersøkelsen før skolene ble stengt. Unntakene er kommunene Flå, Hol, Krødsherad, Nedre Eiker og til dels Nesbyen. Den relativt brede representasjonen av både små, mellomstore og større kommuner gir likevel grunn til å tro at datamaterialet er egnet til å gi et bilde av hvordan ungdom i regionen opplever skolens arbeid med mobbing og mobbeombudsordningen i regionen. Det er heller ikke grunn til å tro at den lave svarprosenten i enkelte av kommunene skyldes selvseleksjon, ved at enkelte grupper av ungdom har unnlatt å svare. At en kommune har lav svarprosent vitner først og fremst om at kommunen ikke hadde startet opp eller ikke hadde kommet ordentlig i gang med gjennomføring av undersøkelsen på skolene før de ble stengt.

Intervjuer med mobbeombud

I forbindelse med denne evalueringen har vi intervjuet 18 mobbeombud for barnehage og grunnskole. Disse ombudene var spredd på i alt 18 fylker slik fylkesinndelingen så ut før regionreformen 1. januar 2020, med unntak av at Nord- og Sør-Trøndelag allerede før dette tidspunktet hadde gått sammen om et felles mobbeombud for barnehage og grunnskole. Alle mobbeombudene ble invitert til å la seg intervjuer som ledd i evalueringen. Det var frivillig å la seg intervjuer, men

ingen mobbeombud takket nei til dette. Vi valgte å intervju mobbeombud som ble ansatt i 2018 tidlig i vår datainnsamling og mobbeombud med lang ansiennitet senere i perioden. Hensikten med dette var å få et klarest mulig bilde av hvordan en slik ordning kan se ut like etter oppstart og sammenligne med hvordan en tilsvarende ordning kan se ut etter flere år.

Med to unntak foregikk intervjuene med mobbeombudene på telefon. Hvert intervju varte i omkring 90 minutter og tok utgangspunkt i en intervjuguide. Det viste seg imidlertid raskt at det var nødvendig å legge til rette for at intervjuene med hvert enkelt mobbeombud kunne utvikle seg som en faglig samtale om arbeidsforhold og arbeidsoppgaver. Mobbeombudene møtte godt forberedt til samtalen, mange av dem med egne notater og refleksjoner som de ønsket å formidle i evalueringen. Samtidig måtte intervjueren passe på å sikre at samtalen dekket fire faste tema. Disse temaene var: mobbeombudenes bakgrunn, hvordan stillingen som mobbeombud er organisert i fylkeskommunen, mobbeombudenes forståelse av mandatet og hvilke oppgaver mobbeombudene utfører på grunnlag av mandatsforståelsen. Under det siste temaet hører deling eller vekting av mobbeombudenes arbeid mellom sektorene barnehage og grunnskole, og mobbeombudenes vurdering av forskjeller og likheter mellom innsats i disse to sektorene. Det er vårt inntrykk at mobbeombudene satte pris på å bli intervjuet og at intervjuene i flere tilfeller fungerte som faglige refleksjoner også for ombudenes del. Dette understreker hvor viktig det er for ombudene å ha noen som de kan diskutere arbeidet, oppgavene og utfordringene med i det daglige, noe som går igjen i samtlige intervjuer. Dette gjorde at intervjuguiden i praksis ble lite brukt, men guiden har fremdeles vært nyttig som forberedelse for intervjuene og som liste over tilleggsspørsmål eller oppfølgingsspørsmål som kunne brukes i intervjuet for å utdype et tema eller hovedspørsmål.

Alle intervjuene ble transkribert i fulltekst. Intervjuene er deretter kodet for de fire temaene nevnt over (bakgrunn, organisering, mandat og oppgaver), og utsagnene fra alle intervjuene er deretter gruppert og redigert inn i ett samledokument for hvert tema før nærmere analyse. I kode- og analysefasen beholdt vi et informantnummer for hvert utsagn, som har gjort det mulig å sammenholde utsagn med kilde for sitatsjekk. Dette har vært nødvendig i en situasjon hvor utenforstående kanskje ikke vil være i stand til å kjenne igjen enkeltombud i vår rapport, men ombud vil i stor utstrekning kunne kjenne igjen hverandres utsagn. Denne svakheten i anonymisering ble gjort kjent for mobbeombudene på forhånd, og de har skriftlig samtykket til vår fremgangsmåte. Noen få utsagn står i vår rapport med opphav. Også dette er godkjent av det aktuelle mobbeombudet.

Ved analyse av utsagn fra intervjuene har vi notert noen stikkord for hver informant. Når vi på forhånd hadde gitt hver informant et informantnummer som følger informantens ansiennitet som mobbeombud for barnehage og grunnskole, har det vært mulig for oss å gjøre korte sammenligninger mellom mobbeombud som har flere års erfaring og mobbeombud som har kortere erfaring. Stikkordene er knyttet til de fire temaene nevnt over. I kapitlene i denne rapporten er det derfor mulig for oss å slå fast forskjeller eller likheter mellom mobbeombud som har lang

kontra kort ansiennitet, men vi gjengir ikke listene over informantnummer og stikkord som har ledet oss frem til denne konklusjonen. Vi kan likevel her si at av de 18 intervjuede mobbeombudene startet langt de fleste i jobben i 2018, da ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole ble gjort nasjonal. Et mobbeombud har arbeidet siden 2013, et mobbeombud har arbeidet siden 2015 og fire mobbeombud har arbeidet siden 2017. Fire mobbeombud ble tilsatt i 2019. Vi ventet lengst med å intervju de sist tilsatte ombudene, slik at også de skulle ha muligheten til å høste erfaringer fra jobben før de uttalte seg til evalueringen.

Selve analysen av intervjumaterialet har bestått i å sammenligne utsagn for enten å sammenfatte det som synes å være likt for alle eller mange av mobbeombudene, og dernest å vise frem på hvilken måte mobbeombudene skiller seg fra hverandre i vurderinger. Intervjuer av halvannen times lengde med 18 ombud har gitt et rikt materiale, og det har ikke vært mulig for oss å tegne et fyllestgjørende bilde av helheten i jobben for hvert enkelt ombud. For å navigere i materialet har vi benyttet oss av dokumentene som ligger til grunn for ordningen, det vil si oppdragsbrevet fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet og Utdanningsdirektoratets utlysning av tilskudd til fylkeskommunene (se tidligere i dette kapittelet). Bestemmelsene i disse dokumentene, for eksempel formuleringen av mobbeombudenes nasjonale mandat, har vært brukt for å strukturere vår fremstilling av intervjumaterialet. Videre har vi valgt utsagn som kan utdype eller illustrere de funn vi selv har gjort ved hjelp av spørreundersøkelsen til ombudene, og som vi først har vist i tabell eller figur (se kapittel 3 og 4).

Det eksisterer en forholdsvis stor mengde dokumenter knyttet til mobbeombudsordningen lokalt. Tidlig i datainnsamlingen hadde vi planer om å samle inn alle de lokale mandatene for mobbeombudene for barnehage og grunnskole. Vi ser imidlertid ved søk på nettet at disse mandatene er i omforming de fleste steder våren 2020 som følge av regionreformen. Dette gjør det lite hensiktsmessig å gjengi de gamle mandatene for ordningen. Samtidig gjelder ikke vår evaluering de nye mandatene for ordningen, som i noen grad fremdeles er under arbeid når denne rapporten avsluttes. Vi har derfor valgt å konsentrere vår analyse av mobbeombudenes utsagn om mandatet til å gjelde det nasjonale mandatet for ordningen.

De aller fleste mobbeombudene rapporterer til fylkestinget hvert år. Disse rapportene finnes ofte tilgjengelig på nett, og vi har også fått tilsendt årsrapporter fra mobbeombud som er blitt intervjuet. Vi har ikke gjennomført noen separat dokumentanalyse av mobbeombudenes årsrapporter, men har ved gjennomlesning fått komplettert bildet av hvordan mobbeombudene arbeider. Årsrapportene har dermed bidratt til å utvide vår forståelse av intervjuutsagn om særlig oppgavene som ombudene utfører, og hvordan disse oppgavene prioriteres.

Rapportens oppbygning

I dette kapittelet har vi gjort rede for ordningen med fylkesvise mobbeombud, slik denne først ble gjennomført i 2014–2016 som et prøveprosjekt i fire fylkeskommuner for elever i videregående skole og deretter ble gjort til mobbeombud for barnehage og grunnskole fra høsten 2018. Vi har sett denne ordningen i lys av statlig innsats for et godt skolemiljø, og vi har presentert forskningsspørsmål, data og metode for vår evaluering av ordningen i perioden fra den ble gjort nasjonal i 2018 til og med våren 2020.

I neste kapittel (kapittel 2) går vi nærmere inn på bakgrunn for evalueringen gjennom en presentasjon av forskning om psykososialt miljø inkludert mobbing og utviklingen av selve begrepet «mobbing», og vi gjør rede for endringer i opplæringslovens kapittel 9A som trådte i kraft før skolestart høsten 2017. Det er kapittel 9A som regulerer elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø, og som mobbeombudene på ulike måter forholder seg til gjennom arbeidet de gjør i møte med dem som henvender seg til ombudet. Mot slutten av kapittel 2 viser vi kort til lovgivningen på barnehagefeltet som vedrører barnas rett til et trygt miljø uten vold eller diskriminering. Endringer i barnehageloven har vært til høring mens denne evalueringen har pågått.

Deretter følger tre kapitler som presenterer det empiriske grunnlaget for vår evaluering. Disse kapitlene følger i stor grad grupperingen av forskningsspørsmål som er gjort i dette kapittelet, nemlig mobbeombudenes bakgrunn og administrative plassering (kapittel 3), mobbeombudenes forståelse av det nasjonale mandatet og oppgaver (kapittel 4) og andre aktørers kjennskap til og kontakt med mobbeombudordningen (kapittel 5). Hvert kapittel innledes med de aktuelle forskningsspørsmålene som skal belyses, og avsluttes med en oppsummering som besvarer spørsmålene.

Kapittel 6 er rapportens avslutningskapittel, hvor vi samler trådene i evalueringen og søker å svare på hvorvidt ordningen med mobbeombud for barnehage og grunnskole synes å være hensiktsmessig. Dette gjør vi først ved å oppsummere forskningsfunn, og deretter diskuterer vi ordningen i lys av fem målsettinger for statlig innsats for bedre psykososialt miljø i skolen, slik dette først ble formulert av Djupedalutvalget som fem utfordringer for dette feltet (se tidligere i dette kapittelet). Vi avslutter rapporten med å stille et sett med spørsmål som vi håper kan gi retning til den videre diskusjonen om utviklingen av ordningen med fylkesvise mobbeombud. Spørsmålene stilles åpent uten at vi foreslår løsninger, men samtidig bygger spørsmålene på det forskningsmessige grunnlaget som vi har presentert i rapporten. Vi håper derfor at mobbeombud og ansvarlige myndigheter kan bruke rapporten til å finne frem til gode svar som på best mulig måte ivaretar de ulike interessene som knyttes til ordningen.

2 Bakgrunn

I dette kapitlet gir vi først et overblikk over forskning, nasjonal som internasjonal, som fremstiller mobbebegrepet og fenomenet mobbing teoretisk så vel som empirisk. Deretter beveger vi oss til forarbeidene for endringer i opplæringslovens kapittel 9A, som regulerer elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø. Kapitlet avrundes med en kort redegjørelse for lovgivningen på barnehagefeltet som regulerer barnas rett til et miljø uten diskriminering og krenkelser i barnehagen, og de lovendringene på dette feltet som er underveis mens denne rapporten avsluttes. Kapitlet kan leses som bakgrunn for å få en bedre forståelse av det landskapet mobbeombudene for barnehage og grunnskole beveger seg i, men utgjør ikke i seg selv tema for denne evalueringen.

Det meste av forskning om mobbing og psykososialt miljø fokuserer på grunnskolen. Det er imidlertid et lite, men voksende forskningsfelt som ser på mobbing og psykososialt miljø i barnehagen (Monks og Coyne 2011). Da et av de første bidragene i norsk sammenheng argumenterte for at mobbing også forekommer i barnehagen (Pettersen 1997), utløste dette en debatt som fremdeles pågår (Gulbrandsen og Eliassen 2013). Denne debatten dreier seg særlig om bruken av mobbebegrepet i en barnehagesammenheng. Begrepet kan til dels oppleves som for alvorlig og i noen definisjoner inkluderer det også prinsippet om ondsinnet hensikt, noe som kan være vanskelig og problematisk å tilskrive små barn. Utdanningsdirektoratet omtaler mobbing i barnehagen som atferd som fører til at barn ikke opplever seg som en del av fellesskapet (Utdanningsdirektoratet 2016, se også Helgeland og Lund 2017). Å arbeide for godt psykososialt miljø i barnehagen anses som særlig viktig fordi samhandlingsmønstre dannes tidlig og barn lærer tidlig hvilke mønstre som belønnes sosialt (Idsøe og Roland 2017). Å forebygge og forhindre mobbing og utestenging i barnehagen er dermed sannsynligvis viktige tiltak også for å forebygge for mobbing i skolen. Fordi forskningen stort sett har fokusert på grunnskolen, vil den følgende forskningsgjennomgangen gjenspeile dette. Mye vil imidlertid også være gjeldende for barnehagen.

Om mobbing generelt

Mobbing er assosiert med til dels alvorlige psykiske helseplager for alle involverte (Baiden et al., 2018; Cornell, Gregory, Huang & Fan, 2013; Rigby, 2003), og også det å være vitne til mobbing påvirker den psykiske helsen negativt (Rivers, Poteat, Noret & Ashurst, 2009). Å ha opplevd mobbing virker også negativt på den psykiske helsen lenge etter at mobbingen har funnet sted (Arseneault, Bowes, & Shakoor, 2010; Lereya, Copeland, Costello, & Wolke, 2015). Mobbing har alvorlige negative konsekvenser for læring og fullføring av skolegang (Arseneault et al., 2010; Tan, Heath, Das, & Choi 2017).

Ansatte i skolen er sentrale blant annet for å bidra til å forhindre mobbing ved å bygge positive relasjoner mellom elever gjennom autoritativ klasseledelse (Huang

et al., 2015; Erling Roland & Galloway 2004; Sullivan, Cleary & Sullivan, 2004) – eller omsorgsfull kontroll (Eriksen & Lyng, 2018a) og gjennom å forsøke å skape empati for dem som er utsatt for mobbing og slå ned på uønsket atferd (Garandeau, Vartio, Poskiparta & Salmivalli, 2016). Lærere er i en særlig sentral posisjon for å forhindre mobbing når det skjer (Flaspohler, Elfstrom, Vanderzee, Sink & Birchmeier, 2009; Veenstra, Lindenberg, Huitsing, Sainio & Salmivalli, 2014).

For best å kunne forhindre mobbing bør imidlertid først de voksne vite om mobbingen, slik at de kan kjenne det igjen, rapportere og stoppe det (Novick & Isaacs, 2010; Chalmers et al., 2016; DeOrnellas & Spurgin, 2017). Det er vanlig å skille mellom *direkte* mobbing, altså den mobbingen som kan ses og høres tydelig – som fysisk eller tydelig verbal mobbing – og *indirekte* eller *skjult* mobbing – som innbefatter ekskludering, ryktespredning og baksnakking. Indirekte mobbing blir ofte ikke tatt med i dagligdags omtale av mobbing (Maunder, Harrop & Tattersall, 2010) eller i yngre elevers bruk av mobbebegrepet (Smith, Madsen & Moody, 1999). Når indirekte mobbing skjer mellom gutter, kan det ofte gå under radaren til både elever og voksne blant annet fordi dette er en mobbeform som ofte knyttes til jenter og «jentedrama» (Eriksen & Lyng, 2018b). På grunn av at mye mobbing er indirekte og derfor vanskelig å oppdage, eller foregår steder der voksne ikke er til stede (Fekkes, Pijpers & Verloove-Vanhorick, 2004; Olweus, 1993), vil voksne være avhengige av at elever forteller om mobbingen.

Et sentralt premiss for å få bukt med mobbing er altså at elever kan fortelle til voksne hva de opplever. Imidlertid er det svært ofte at elever ikke forteller om mobbing de opplever til lærere på skolen (Fekkes et al., 2004; Wendelborg, 2020). I nordisk sammenheng er det relativt lik forekomst av mobbing når elevene selv rapporterer om dette (selv om norske elever rapporterer om noe mer mobbing, mens finske elever rapporterer om minst), men i Finnland sier 12.4 % av lærerne at de ikke har vært vitne til mobbing mellom elever, mens hele 66 % av norske lærere sier at de ikke har vært vitne til mobbing (Eriksen & Huang, 2019). Den store ulikheten i Norge mellom hva elever rapporterer av opplevd mobbing og hva lærerne er klar over, er også bekreftet i annen forskning. For eksempel svarer 36 % av elever som rapporterer at de har blitt mobbet, at ingen voksne på skolen var klar over mobbingen (Wendelborg, 2020).

Fordi mye mobbing foregår skjult og indirekte, kan det være vanskelig for læreren å oppdage all mobbing med egne øyne – noe som gjør læreren mer avhengig av at elevene selv forteller det de opplever. Men også dette er utfordrende. Dårlige relasjoner mellom lærer og elev kan hindre at elever forteller (Eriksen & Lyng, 2018a), elever kan la være å fortelle om mobbing fordi det å oppleve mobbing kan være knyttet til skam (Eriksen & Lyng, 2018b; Strøm, Aakvaag, Birkeland, Felix & Thoresen, 2018), eller at man ikke stoler på at lærernes reaksjoner vil være hensiktsmessige – eller i verste fall at det vil gjøre mobbingen verre (Oliver & Candappa, 2007). At mye mobbing går under radaren er understreket også i det at elever, lærere og rektorer ikke nødvendigvis mener det samme når de bruker mobbebegrepet (Eriksen, 2018). Lærere kan også vurdere at det elever opplever

ikke er alvorlig nok til å bli kalt «mobbing», at det er noe eleven «bør tåle», eller de kan vurdere at det er snakk om en «konflikt» snarere enn mobbing, noe som i verste fall kan føre til at de velger å ikke følge opp saken (Eriksen, 2018).

Mobbeforskningsfeltet

Da psykologen Dan Olweus publiserte *Hakkekyllinger og skolebøller: forskning om skolemobbing* (Olweus, 1974), var dette sannsynligvis den første vitenskapelige studien om mobbing. Olweus formulerte siden en definisjon på mobbing som har blitt stående som den mest sentrale definisjonen på mobbefeltet:

En person er mobbet eller plaget når han eller hun, gjentatte ganger, og over en viss tid, blir utsatt for negative handlinger fra en eller flere andre personer. (...) Det er en negativ handling når noen med hensikt påfører, eller prøver å påføre, en annen person skade eller ubehag. (Olweus, 1992)

Et stort forskningsfelt har vokst frem etter Olweus – og mesteparten av denne forskningen har siden bygget på denne forståelsen av mobbing. Definisjonen og forståelsen har også formet politikk, måling og reglement som forsøksvis regulerer atferd hos elever, skoleansatte, og hvor grensene går for akseptert atferd (Eriksen, 2018). Mobbedefinisjonen former ikke bare konsensus om hva mobbing er og ikke er, men setter oss også i stand til å gjenkjenne uønsket atferd, og forhindre og stoppe det. Hvordan vi forstår og definerer mobbing er derfor en viktig bidragsyter til praksis i skolene (Eriksen, 2018). Til tross for stor grad av aksept av Olweus' definisjon, har mye forskning vist at verken forskere, lærere eller elever nødvendigvis bruker denne definisjonen med særlig stringens (Cheng, Chen, Ho & Cheng, 2011; Craig, Bell, & Leschied 2011; Harger, 2016; Maunder et al., 2010).

Selv om de fleste på mobbefeltet bruker varianter av Olweus' originale definisjon, har denne blitt gjenstand for evalueringer og blitt utfordret de siste tiårene. Det flere grunner til dette. Mange argumenterer med at definisjonen fokuserer i for stor grad på maktforhold mellom elever (Goldsmid & Howie, 2014). En annen og vidt anerkjent kritikk er at definisjonen ser vekk fra skolens psykososiale miljø i en videre forstand (Allen, 2015; Ellwood & Davies, 2010; Ringrose & Rawlings 2015; Søndergaard, 2012). I noen tilfeller har kritikk ført til at definisjonen har blitt justert. Slik ble for eksempel prinsippet om en maktubalanse mellom mobberen og den mobbede tatt inn i diskusjonen (Salmivalli & Nieminen, 2002). Samtidig er prinsippet om maktubalanse, som nå er en integrert del av den allment godtatte definisjonen, også gjenstand for kritikk – fordi mobbing ikke nødvendigvis følger et tydelig mønster med en mobber og et offer, men kan være kompleks og med skiftende konstellasjoner (Eriksen, 2018; Lyng, 2018). Videre er det argumentert for at offer og overgriper-forståelsen brukes til å opprettholde tradisjonelle kjønnsdiskurser over hvem som er utsatt for hvilke typer mobbing, noe som kan gjøre det vanskelig å oppdage mobbing som opptrer i utradisjonelle former (Eriksen & Lyng, 2018b; Rawlings, 2016; Ringrose & Renold, 2010).

En psykososial forståelsesramme

Olweus' definisjon har særlig blitt kritisert fordi den ser ut til å legge til grunn et prinsipp om at mobbing er en individuell handling som kan forstås primært i lys av trekk ved de innblandede. Mange forskere har argumentert for at vi også må se på institusjonelle og sosiale faktorer rundt mobbingen (Rawlings, 2016; Søndergaard, 2012). Olweus har også selv presisert at han også mener at både individuelle og gruppeperspektiver er sentrale for å forstå mobbing (Olweus 2013).

I det forskere omtaler som «det andre paradigmet» i mobbeforskningen (Schott and Søndergaard 2014), vektlegges systemiske og sosiale dynamikker for å forstå mobbingen (Coyne & Monks, 2011; Dupper, 2013; Kofoed & Søndergaard, 2009; Søndergaard, 2009, 2012). I denne retningen argumenteres det også for at i stedet for å forstå et relativt stort antall barn som ondskapsfulle og som med hensikt ønsker å skade andre barn, vil det være mer hensiktsmessig å forstå mobbing som et sosialt fenomen der vanlige barn involveres og der situasjonen muliggjør mobbingen (Bansel, Davies, Laws & Linnell, 2009). For eksempel argumenterer Dorte Marie Søndergaard (2012) for at i stedet for å spørre om hva som er galt med barnet, bør vi heller undersøke hvordan det har blitt nødvendig for barnet å oppføre seg slik det gjør, og hva som gir mening til deres handlinger og deres opplevelse av situasjonen. Søndergaard foreslår at mobbing heller bør forstås som «sosial ekskluderingsangst» som vokser ut av menneskers iboende behov for tilhørighet. Denne angsten intensiverer følelser som avsky overfor utvalgte andre barn (Søndergaard, 2012). I stedet for å slå fast hva det er som kan skape sosial ekskluderingsangst og avsky, foreslår Schott og Søndergaard (2014) at hvert tilfelle av mobbing må forstås i seg selv fordi det alltid vil være mange elementer som virker sammen og disse vil være ulike fra situasjon til situasjon. Elementer som er gjennomgående i mange tilfeller, er imidlertid barnas tidligere erfaringer, klassens historikk og hvilke normer og praksiser de har for samhandling i klassen, og lærernes fortolkning av og behandling av barna (Schott & Søndergaard, 2014).

Intervensjoner

Selv om den individualistiske mobbeforståelsen fortsatt dominerer i feltet og også i tiltak (Farrington & Ttofi, 2009), er det allikevel et skifte som har funnet sted når det gjelder innretningen til intervensjoner og tiltak. Den dominerende tiltaksretningen nå er en tilnærming som omfatter hele skolen («whole-school approach»). Dette er en mer holistisk tankegang som innebefatter ulike under-systemer i skolen (Richard, Schneider & Mallet, 2011; Salmivalli, Kärnä & Poskiparta, 2010), og som ser mobbing som et problem med sammensatte årsaker på individuelt nivå, klasseromsnivå og skolenivå. Skolemiljøtiltak må derfor rettes mot alle på skolen og på alle nivåer av skolen, fra rektor til vaskepersonalet, ikke bare individuelle lærere og elever som er innblandet i mobbing – med et mål om å utvikle et felles fokus og forandre skolekulturen på hele skolen (Dixon & Smith, 2011; Eriksen, Hegna, Bakken & Lyng, 2014; Kyriakides, Creemers, Papastylanou & Papadatou-Pastou, 2014; Kärnä et al., 2011). Tilnærminger som omfatter hele skolen skiller seg fra smalere intervensjoner som retter seg mot for

eksempel endringer i pensumlitteraturen, grupper for sosial læring eller rådgiving. Dette er en tilnærming til skolemiljøarbeid som er stadig mer utbredt, også i Norge (Eriksen et al., 2014; Eriksen & Lyng, 2018a).

Selv om hele-skolen-orienteringen retter seg mot mange nivåer i skolen, består allikevel skolenes arbeid mot mobbing i praksis av to hovedstrategier: atferdsregulering og å bygge gode lærer-elev-relasjoner (Eriksen & Lyng, 2018a). Den første strategien, atferdsregulering, er en velkjent strategi som lenge har vært sentral i feltet som det er bred enighet om at har positive effekter på skolemiljøet. Viktige elementer i atferdsregulering er prinsippet om nulltoleranse mot mobbing, tett oppfølging av elevenes atferd i skoletimer og friminutt, og ikke minst tydelig klasseledelse. I en studie av 20 skoler som i stor grad fulgte forskningsanbefalinger for godt skolemiljø og der mange hadde klart å snu negative skolemiljø til positive, var en form for autoritativ klasseledelse helt sentralt (Eriksen & Lyng, 2018a). Denne praksisen beskrives som en kombinasjon av omsorg og kontroll, der lærere på den ene siden praktiserer tydelige regler, effektiv sanksjonering og framsnakk av positiv oppførsel, og på den andre siden omsorg, støtte og varme. En slik lærerstil har blitt omtalt som autoritativ, som står i motsetningsforhold til en autoritær stil (Baumrind, 1996; E Roland & Galloway, 2002; Sullivan et al., 2004). Mange studier har vist en sammenheng mellom en autoritativ lærerstil og fravær av mobbing, noe som kan henge sammen med at det skapes positive relasjoner mellom elevene når kulturen i klassen ikke gir rom for (direkte) mobbing og der det er en omforent forståelse av normer og regler (Gregory & Cornell, 2009; Huang et al., 2015; Sullivan et al., 2004).

Den andre strategien som er utbredt i norske skoler er å arbeide målrettet for å skape gode relasjoner mellom lærer og elev (Eriksen & Lyng, 2018a). Der det er gode forhold mellom lærer og elev, er det også ofte mindre mobbing mellom elevene (Richard et al., 2011) og barn er oftere aksepterte av andre barn når de framstår som støttet av læreren (Hughes & Kwok, 2006). Årsaken til dette kan være at lærere som kjenner elevene godt, har bedre muligheter til å regulere elevenes atferd (Kousholt & Fisker, 2015). Det å kjenne klassens «indre liv» og elevenes subjektive opplevelser er også helt sentralt for å kunne stoppe mobbing og negativ atferd og relasjoner (Eriksen & Lyng, 2018a).

Eriksen og Lyng beskriver at til tross for at skolene i deres studie brukte disse hovedstrategiene og hadde fått en merkbar bedring i skolemiljøet, var det allikevel en del utfordringer som gikk igjen – spesielt skjult mobbing og mobbing og krenkelser som ikke enkelt lot seg definere etter Olweus' mobbedefinisjon (Eriksen & Lyng, 2018a). De argumenterer for at det mangler en tredje strategi i skolemiljøarbeidet – nemlig å fokusere på å skape gode relasjonene mellom elevene. Mens de to utbredte strategiene atferdsregulering og relasjonsarbeid primært tar for seg lærerens relasjon til elevene, er påvirkningen på elevenes relasjoner seg imellom tenkt som en indirekte konsekvens av denne relasjonen. Mange former for krenkelser eller negative relasjoner i klassen treffes imidlertid i liten grad av disse to hovedstrategiene. Klasser der det er en opplevelse av et «gyldig vi» mellom elevene, preges av et særlig godt miljø som ser ut til å virke forebyggende

på krenkelser og mobbing. Selv om mange skoler har tilløp til tiltak som er rettet mot å skape bedre relasjoner elevene imellom, finner Eriksen og Lyng at disse tiltakene ofte er tilfeldige, lite planlagte og av og til også bidrar til å skape eller sementere negative sosiale relasjoner. Å skape «gyldige vi» i klasserommet er langt på vei en blind flekk i skolemiljøarbeidet (Eriksen & Lyng, 2018a).

Opplæringslovens kapittel 9A

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa fikk nytt kapittel 9A i 2017. Endringene i dette kapittelet ble forberedt gjennom Djupedalutvalgets NOU 2015: 2 *Å høre til. Virkemidler for et godt psykososialt skolemiljø* fulgt av høringsrunde og påfølgende lovproposisjon fra Kunnskapsdepartementet Prop. 57 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Proposisjonen ble behandlet i Stortinget som Innst. 302 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*.

Vi har gått gjennom NOU 2015: 2 og refererer i det følgende noen momenter fra dette dokumentet som vi mener har betydning for evalueringen av ordning med mobbeombud. Bearbeidingene av det videre lovforslaget frem mot endelig vedtak i Stortinget gjennomgås ikke, fordi det vil være den ferdige lovteksten som gjelder. Kapittel 9A har imidlertid vært gjenstand for to separate evalueringer etter lovendringene i 2017. Vi gjennomgår disse evalueringene her, fordi de forteller om hvilke sider ved kapittel 9A som er implementert i skolene og i utdanningsforvaltningen for øvrig og for hvilke områder av lovkapittelet hvor det synes å gjenstå arbeid i implementeringen. Dette danner kontekst for å forstå mobbeombudenes erfaringer med skolenes, skoleeierne og Fylkesmannens arbeid med kapittel 9A.

NOU 2015: 2 Å høre til. Virkemidler for et godt psykososialt skolemiljø

Djupedalutvalget, som forberedte nytt kapittel 9A i opplæringsloven, tok utgangspunkt i lovens daværende kapittel 9a med ordlyd fra 2003. I denne formuleringen ble det slått fast at alle elever har en individuell rett til et godt psykososialt miljø og nulltoleranse for mobbing.

Når gjentatte skolemiljøundersøkelser likevel har stadfestet at en mindre andel av elevene i skolen likevel blir mobbet, og media har gjort gruoppvekkende mobbehistorier fra skole og nærmiljø kjent for et større publikum, la Djupedalutvalget til grunn at kapittel 9a i opplæringsloven ikke ga elevene tilstrekkelig rettsvern. Utvalgets vurdering var videre at loven ikke hadde rettslige midler til å sikre gjennomføring av tiltak som kunne forhindre mobbing. Den foreslåtte løsningen fra utvalget var å gi opplæringsloven et tydeligere regelverk med effektive klage- og tilsynsordninger, inkludert tilsyns- og klageinstans med hjemmel til å pålegge skole og skoleeier administrative sanksjoner og reaksjoner dersom kravene i loven ikke blir oppfylt.

Utvalget gjennomgikk flere årsaker til den svekkede rettssikkerheten i daværende regelverk. Blant årsakene var ifølge utvalget manglende kunnskap om og forståelse

av regelverket, ikke bare blant elevene selv og deres foreldre, men også blant skoler og skoleeiere. Dette står i kontrast til at utvalget slo fast at rettsliggjøringen innen utdanningssektoren er sterk i Norge. Videre mente utvalget at skoler og skoleeiere ikke har jobbet tilstrekkelig systematisk og målrettet i arbeidet for å fremme et godt skolemiljø og forebygge mobbing. Utvalget vurderte at tiltak i skolemiljøet ikke har blitt brukt bevisst med tanke på hva som oppnås og om tiltakene fungerer. Videre mente utvalget at det etablerte støttesystemet rundt skolene i skolemiljø saker enten synes for svakt eller burde vært bedre koordinert, og at ansvars- og oppgavefordelingen mellom disse aktørene ofte fremsto som utydelig. Eksempler på slike støttesystemer er skolehelsetjenesten og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten).

Djupedalutvalget la FNs barnekonvensjon til grunn for arbeidet med å foreslå endringer i daværende kapittel 9a i opplæringsloven. Det å skape trygge psykososiale skolemiljø handlet for utvalget om å realisere retten til utdanning gjennom å gi barn like muligheter til å være på skolen og ta imot opplæring. Barnekonvensjonens artikkel 29 nr. 1 stiller krav om et skolemiljø uten mobbing. Utvalget viste også til Barnekonvensjonens artikkel 3, som regulerer prinsippet om barns beste. Dette prinsippet innebærer at man skal ta utgangspunkt i det enkelte barns behov og forutsetninger. Utvalget ville også at nytt kapittel 9A i opplæringsloven skulle stadfeste barns rett til å bli hørt. Dette følger av Barnekonvensjonens artikkel 12, som gir barn rett til å uttale seg, til å bli lyttet til og til å bli tatt hensyn til. Artikkel 12 skal ses i nær sammenheng med artikkel 3 om barns beste.

Djupedalutvalget slo videre fast at de norske kommunene er generalistkommuner. Ifølge utvalget betyr dette at:

[...] alle kommuner skal oppfylle de samme kravene når det gjelder tjenester til innbyggerne, planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, oppgavene som myndighetsutøver og ivaretagelse av demokratiske funksjoner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur og andre kjennetegn. Dette gjelder også for grunnskoleopplæringen, der alle kommuner uavhengig av størrelse, innbyggertall og kommuneøkonomi skal oppfylle kravene til et likeverdig opplæringstilbud som er fastsatt i opplæringsloven med forskrifter.

(NOU 2015: 2, s. 38)

Det er skoleeier som har det overordnede ansvaret for at rettigheter og plikter etter opplæringsloven med forskrifter oppfylles. Dette er regulert i opplæringsloven kapittel 13. For opplæringsloven kapittel 9a plasserte Stortinget i 2003 imidlertid ansvaret direkte hos skolen. Denne ansvars plasseringen avviker fra den generelle ansvars plasseringen i opplæringsloven. Djupedalutvalget ville ikke endre dette, og fastslo at denne formuleringen likevel ikke betyr at skoleeier er uten ansvar for at elevens rett til et godt psykososialt miljø blir oppfylt og for at skolene oppfyller sine lovpålagte plikter etter kapittel 9A. Dette ansvaret er pålagt skoleeier gjennom plikten til å ha et forsvarlig system, nedfelt i opplæringslovens §13–10 første ledd. Skoleeierne må sikre at skolene har den nødvendige kompetansen til å oppfylle

kravene i opplæringsloven kapittel 9A, og skoleeier er pålagt å ha en PP-tjeneste som inngår i kommunens støttesystem.

Oppsummeringsvis ville Djupedalutvalget med sitt forslag til nytt kapittel 9A i opplæringsloven sikre at alle elever i norsk skole skal ha et trygt psykososialt skolemiljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Dette innebar ifølge utvalget at skolen skal ha nulltoleranse for ord og handlinger som krenker elevenes integritet og menneskeverd, og at skolen skal iverksette tiltak for å stoppe slike handlinger straks de skjer. For at dette kunne oppnås mente utvalget at elevers og foreldres kunnskap om rettighetene måtte styrkes, og skolenes og skoleeierens kompetanse om regelverket økes. Utvalget mente at det også var nødvendig å styrke skolen som organisasjon og utvikle kapasitet for å jobbe for å fremme et trygt psykososialt miljø uten krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering. Dette ville ifølge utvalget kreve en robust organisasjon hos skole og skoleeier, kunnskap om og ferdigheter i å stoppe krenkelser og mobbing, samt evne til å jobbe langsiktig og systematisk. Djupedalutvalget foreslo også reaksjoner og sanksjoner mot skoler og skoleeiere som ikke oppfyller lovens krav. Disse forslagene ble videreført i revisjonen av lovteksten, men behandles ikke her. Årsaken til dette er at mobbeombudene ikke driver myndighetsutøvelse, og ikke kan pålegge skolen/skoleeiere verken oppgaver eller sanksjoner.

Evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven

Konsulentfirmaet Deloitte (2019) utførte på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet en evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven. Data i evalueringen ble samlet inn i perioden 2018–2019 og besto av spørreundersøkelser blant representanter for skoleeiere og skoleledere, spørreundersøkelse blant foreldre i videregående opplæring og i grunnskolen samt fem kvalitative case som besto av intervjuer med representanter for fylkesmannsembeter, fylkeskommunal skoleeier, kommunale skoleeiere, skoleledere, et utvalg lærere og noen elevråd. Deloitte (2019, s. vii) oppsummerer de sentrale punktene i lovendringen som trådte i kraft 1. august 2017 slik:

- Lovfesting av nulltoleranse mot mobbing og andre krenkelser
- Innføringen av en aktivitetsplikt som erstatning for den tidligere vedtaksplikten
- Innføringen av en skjerpet aktivitetsplikt i saker der noen som arbeider på skolen krenker en elev
- Innføring av en håndhevingsordning som gir elever og foreldre adgang til å melde en sak til Fylkesmannen dersom skolen ikke har gjort noe for å sikre elevens rett til et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen kan vedta hva som må gjøres for å sikre at eleven får det trygt og godt på skolen. Utdanningsdirektoratet er klageinstans for vedtakene fattet av Fylkesmannen
- Adgang til å ilegge skoleeier tvangsmulkt dersom Fylkesmannen og/eller Utdanningsdirektoratets vedtak etter håndhevingsordningen ikke følges opp

- Krav til at skolen skal informere elever og elevenes foreldre om deres rettigheter og skolens plikter.

Hovedkonklusjonen i Deloitte (2019) evaluering er at målet om raskere og enklere løsning på saker som faller inn under opplæringsloven kapittel 9A langt på vei synes å være oppnådd. Samtidig ser Deloitte at skoler og skoleeiere ikke nødvendigvis har felles forståelse av regelverket, og at det er ulikheter i håndheving av bestemmelsene på tvers av skoler og kommuner. På samme måte finner Deloitte at det er ulik praksis mellom de ulike fylkesmannsembetene i håndhevingsordningen som lovendringen medførte. Samtidig viser Deloitte data fra fylkesmannsembetene at håndhevingsordningen har blitt tatt i bruk i utstrakt grad. At mange elever og foreldre benytter seg av håndhevingsordningen mener Deloitte i seg selv kan tyde på at ordningen oppleves som enkel og brukervennlig. Konsulentfirmaet skriver derfor at implementeringen av kapittel 9A i opplæringsloven er en prosess som fremdeles pågår.

Over er det nevnt at nytt kapittel 9A i opplæringsloven innførte en aktivitetsplikt for skolen som erstatning for den tidligere vedtaksplikten. Aktivitetsplikten er delt i handlingsforpliktelser, hvorav alle som arbeider på skolen er forpliktet av de tre første og skolen ved skoleleder er forpliktet i henhold til de to siste:

- Følge med
- Gripe inn
- Varsle hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et godt og trygt skolemiljø
- Undersøke saken
- Sette inn egnede tiltak som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø

Et gjennomgående funn blant skolene som inngår i Deloitte evaluering er at det blir tatt raskere hånd om saker enn hva som tidligere var tilfelle, og mange har utarbeidet rutiner for å sikre at alle delpliktene blir dekket. Likevel er det plikten til å følge med som oppleves som mest krevende for skolene. Lovendringen har ved flere skoler ført til nye rutiner for inspeksjon, logging eller andre tiltak for å holde oppsyn med hvorvidt skolemiljøet er trygt og godt. Skoler har også opprettet nye varslingsrutiner og meldeskjemaer for å følge opp de ansattes varslingsplikt.

Plikten til å sette inn tiltak betyr at det skal utarbeides en skriftlig plan. Denne tiltaks- eller aktivitetsplanen har erstattet den tidligere lovformuleringen om enkeltvedtak. Planens innhold er regulert i lovverket, og skal som minimum gi en beskrivelse av problemet og tiltakene som skolen vil gjennomføre, spesifisert til når det skal skje og hvem som er ansvarlig. Tiltakene skal evalueres. Skolen skal også høre elevene som er involvert før det utarbeides en tiltaks- eller aktivitetsplan. Ifølge Deloitte rapport utarbeides det nå flere aktivitetsplaner ved skolene enn hva som tidligere var tilfelle for enkeltvedtak. Arbeidet med aktivitetsplaner starter tidlig i prosessen i en 9A-sak, og tiltakene blir i økende grad evaluert.

Skolene rapporterer til Deloitte at aktivitetsplanene oppfattes som mer dynamiske enn de tidligere enkeltvedtakene. Skolene mener også at de som følge av lovendringen legger mer vekt på elevens egne utsagn og behov, også ved utarbeidelse av aktivitetsplaner og tiltak. Likevel skriver Deloitte at det er forskjell mellom skoler som aktivt spør eleven selv, og skoler som informerer eleven om tiltak for så å spørre om eleven er enig.

Likevel fant Deloitte at det var ulik terskel for å opprette aktivitetsplan mellom skoler, også blant skoler i samme kommune. Skoleeiere kunne rapporterte at skolene noen ganger hadde vanskeligheter med å finne gode tiltak til aktivitetsplanene. Representanter fra fylkesmannsembetene kom med kritikk av skoler fordi de mente tiltakene i aktivitetsplanene var for dårlige.

Den nye håndhevingsordningen i opplæringskapittel 9A innebærer en endring i saksgang inkludert klageadgang sammenlignet med den gamle lovformuleringen. Med den nye håndhevingsordningen kan foreldre eller eleven selv kontakte Fylkesmannen, hvis de mener at skolen ikke har sørget for at eleven har det trygt og godt på skolen. Imidlertid skal skolen varsles først, og det må gå minimum fem dager fra skolen varsles til Fylkesmannen kontaktes av eleven eller elevens foreldre. Da skolen tidligere var pålagt å fatte enkeltvedtak, var Fylkesmannen klageinstans. Ved den nye håndhevingsordningen kan Fylkesmannen involveres i saksbehandlingen, og gi pålegg til skole og/eller skoleeier. Hensikten er å gjøre ordningen enklere, raskere og tryggere for eleven, samt at ordningen skal være brukerorientert og lett tilgjengelig. Det stilles ingen formkrav til foreldres eller elevens henvendelse til Fylkesmannen. Eventuell klage på saksbehandling rettes til Utdanningsdirektoratet. I gjennomgangen fant Deloitte at skolen generelt tar raskere tak i saker enn tidligere, og årsaken til dette kan være håndhevingsordningen.

Mens skoleeier har det overordnede ansvaret for at opplæringsloven blir fulgt, er kapittel 9A i opplæringsloven skolens ansvar. Samtidig innebærer arbeidet med elevenes skolemiljø et samarbeid mellom skole og skoleeier. Skoler og skoleeiere i Deloitte's rapport fortalte at dette jevnlig er tema på ledermøter, rektormøter, fagdager og samlinger for ansatte. I mange tilfeller ble anonymiserte enkeltsaker og aktivitetsplaner brukt som utgangspunkt for felles diskusjon og utvikling av arbeidet med å oppfylle aktivitetsplikten. På skolene hvor Deloitte gjennomførte intervju, hadde enten skolen selv eller skoleeier utarbeidet mal for aktivitetsplan.

Deloitte skriver likevel at selv om mange skoleeiere har gjort mye for å sikre at skolene implementerer lovendringene, synes det likevel å være stor variasjon i hvor tett oppfølging skolene har fått. Deloitte bemerker i rapporten at hvordan pliktene og rettighetene etter nytt kapittel 9A forstås ute i skolene, og hvilke konsekvenser det har for hvordan skolene jobber med skolemiljøsaker, i stor grad bør oppfattes som avhengig av hvordan skoleeier følger opp og jobber for å sørge for felles forståelse blant skolene. Ulikhetene kan dreie seg om når og hvilke saker som skal varsles, eller terskelen for å opprette en aktivitetsplan. Det kan også være ulik forståelse for hva skolen er pliktig til å gjøre innen en uke etter at skolen

har fått varsel om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og hva slags dokumentasjon som er nødvendig for å ivareta dokumentasjonsplikten.

Det er bare få skoleeiere i Deloittes datamateriale som har bevilget mer ressurser til oppfølging av skolene i skolemiljø saker som følge av lovendringen. Enkelte skoleeiere har imidlertid etablert nye oppgaver i egen administrasjon og satt av egne ressurser til å følge opp 9A-saker ved skolene. Noen skoleeiere har også tilgang på juridisk kompetanse dersom skolene skulle trenge det. Skoleeiere viser også til at arbeidet med skolemiljø er en naturlig del av oppfølgingen av den årlige Elevundersøkelsen. Om det systematiske arbeidet skriver Deloitte at det varierer i hvilken grad skolenes systematiske arbeid for å sikre et godt og trygt skolemiljø har blitt endret som et ledd i arbeidet med å implementere og følge opp aktivitetsplikten.

Avslutningsvis i rapporten ser Deloitte fremover, og fastslår at ulik kompetanse om og ulike tolkinger av lovbestemmelsene medfører en risiko for at pliktene som følger av loven ikke alltid blir oppfylt. Deloitte fremholder derfor i rapporten at det er svært viktig å arbeide videre med kompetanseheving og informasjon rettet mot aktørene som har plikter etter lovverket, for å sikre en stadig bedre forståelse for lovbestemmelsene og hvordan de skal forvaltes for å optimalisere muligheten for at loven virker i samsvar med intensjonen.

Evaluering av fylkesmennenes håndhevingsordning om elevenes skolemiljø

Barneombudet ga i 2018 ut rapporten *God hjelp til rett tid?* Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen om elevenes skolemiljø. Rapporten bygger på 222 saker der Fylkesmannen hadde gjort enkeltvedtak etter håndhevingsordningen under opplæringsloven kapittel 9A høsten 2017, det vil si det første halvåret etter at den nye lovformuleringen trådte i kraft. De fleste av disse sakene dreide seg om elever i grunnskolen.

Barneombudet har ifølge barneombudsloven 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. Ombudets rapport fra 2018 tar derfor utgangspunkt i Barnekonvensjonen artikkel 3 og artikkel 12, slik også Djupedalutvalget gjorde i NOU 2015: 2. Barneombudet er særlig opptatt av hvorvidt disse artiklene blir oppfylt i Fylkesmannens håndheving av opplæringslovens kapittel 9A.

Barneombudet modifierer hovedkonklusjonen i Deloittes (2019) rapport, når ombudet skriver at ordningen har blitt enklere, raskere og tryggere for *noen* elever (vår utheving). Denne konklusjonen bygger på Barneombudets funn av store variasjoner mellom fylkesmannsembetene, og vurderer at flere av embetene har en saksbehandling som Barneombudet mener gir grunn til bekymring. Fylkesmannsembetenes vedtak om hva skolene skal gjøre, er ofte generelle, og gir lite konkret veiledning. Barneombudet kommenterer videre at de færreste fylkesmenn

ser ut til å gjøre en reel vurdering av barnets beste, slik dette er nedfelt i artikkel 3 i Barnekonvensjonen.

På den andre siden gjør Barneombudet også positive funn. Ombudet skriver at det har vært stor økning i antall saker som er meldt til Fylkesmannen sammenlignet med hvordan regelverket ble praktisert før høsten 2017. Som Deloitte (2019) senere foreslår, kan økningen i saker til behandling hos Fylkesmannen være et tegn på at ordningen faktisk oppleves som lettere tilgjengelig for elever og foreldre. Flere fylkesmannsembeter kommer raskt i gang med saksbehandlingen, og tar kontakt med skolen samme dag eller dagen etter at saken er meldt. Dette kan føre til at skolen intensiverer arbeidet med saken og at eleven opplever hurtig endring. Barneombudet finner også at Fylkesmannen i stor grad legger elevens opplevelse til grunn når de vurderer om retten til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt. Dette er nedfelt i artikkel 12 i Barnekonvensjonen. 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. Mange fylkesmannsembeter hører selv eleven som ledd i saksbehandlingen. Fylkesmennene sier også fra hvis de mener at skolen har bagatellisert elevens opplevelse av skolemiljøet.

Forskjellene mellom skoler og kommuner som Deloitte (2019) påpekte i evaluering av opplæringslovens kapittel 9A, er også synlige på fylkesmannsnivå. Dette har konsekvenser for i hvilken grad man kan oppnå lik saksbehandling på skolenivå, hvor like rettigheter til et godt og trygt skolemiljø skal være oppfylt uavhengig av bostedskommune eller skole. Barneombudet finner for eksempel at det er store forskjeller i hvordan fylkesmannsembeter vurderer om skolens aktivitetsplikt er oppfylt. Noen embeter vurderer bare enkelte av de fem delpliktene som skolen skal oppfylle. Barneombudet skriver også at flere fylkesmannsembeter ikke begrunner godt nok om de mener skolen har gjort det som eleven med rimelighet kan forvente for å oppfylle aktivitetsplikten. Barneombudet finner også at det er stor variasjon i saksbehandlingstid mellom de ulike fylkesmannsembetene.

Barneombudet har i gjennomgangen merket seg at flere av fylkesmannsembetene har pålagt skolen å involvere ekstern kompetanse, enten for å hjelpe eleven selv med konsekvensene av mobbingen eller som ledd i skolens eget systematiske arbeid med skolemiljøet. Ombudet mener det er avgjørende at skolene kan benytte ekstern kompetanse når det er nødvendig, men ser store variasjoner i hvorvidt Fylkesmannen anbefaler bruk av ekstern kompetanse, og om slik bistand bare anbefales eller pålegges skolene.

Lovgivningen på barnehageområdet

I Lov om barnehager (barnehageloven) fra 2005 står det i kapittel 1§1 om barnehagens formål:

(...) Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring,

og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.¹⁰

Det er denne formålsbestemmelsen som ligger til grunn for barnehagenes, barnehageeierne og barnehagemyndighetenes innsats for at barn skal ha det trygt og godt i barnehagen, og som derfor indirekte også ligger til grunn for mobbeombudenes arbeid med denne målgruppen. I høringsnotat om forslag til endringer i barnehageloven skriver imidlertid Kunnskapsdepartementet¹¹ at lovteksten fra 2005 ikke direkte regulerer barns psykososiale barnehagemiljø, men at det indirekte kan utledes fra denne teksten at barn skal ha et trygt og godt miljø i barnehagen (for mer informasjon om denne lovendringen, se senere i dette kapitlet). Samtidig gjelder det, som for opplæringslovens kapittel 9A, at barnehageloven ikke nevner mobbeombudene og dermed ikke hjemler mobbeombudenes arbeid.

For oppfølging av hvordan vi har referert andre utrednings- og forskningsarbeid om opplæringslovens kapittel 9A, vil vi i det følgende gjøre nærmere rede for barnehagefeltets lovverk for å sikre barna et trygt og godt miljø i barnehagen. Dette gjør vi ved å referere fra forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver og høringen om ny barnehagelov. Forberedelsen av ny barnehagelov har vært i gang mens evalueringen av mobbeombud har vært under arbeid. Denne høringen er forventet å resultere i et nytt lovforslag fra Kunnskapsdepartementet i løpet av våren 2020.

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

Gjeldende rammeplan for barnehagen er fra 2017.¹² Her beskrives barnehagens verdigrunnlag under syv overskrifter. I innledningen til verdigrunnlaget finner vi igjen formuleringen av formålet for barnehagen fra Lov om barnehager (se tidligere i dette kapitlet). Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver¹³ slår fast at barnehagene skal bygge på de internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, slik som FNs konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter. Dette innebærer blant annet at alle handlinger og avgjørelser som berører barnet, skal ha barnets beste som grunnleggende hensyn.

Om forhold som er av interesse for mobbeombudenes arbeid står det videre i forskrift om rammeplanen at barnehagen skal gi rom for barnas ulike forutsetninger, perspektiver og erfaringer og bidra til at barna, i fellesskap med andre,

¹⁰ Lov om barnehager (barnehageloven) LOV-2005-06-17-64.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-regler-om-barnehagemiljo/id2662762/>

¹² <https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/rammeplan/rammeplan-for-barnehagen-bokmal2017.pdf>

¹³ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-04-24-487>

utvikler et positivt forhold til seg selv og tro på egne evner. Barna skal møtes med empati og få mulighet til å videreutvikle egen empati og evne til tilgivelse. Barnehagen skal fremme respekt for menneskeverdet ved å synliggjøre, verdsette og fremme mangfold og gjensidig respekt. Samtidig skal barnehagen gi felles erfaringer og synliggjøre verdien av fellesskap. Barnehagen skal bidra til at alle barn føler seg sett og anerkjent for den de er, og synliggjøre den enkeltes plass og verdi i fellesskapet.

Av dette følger det at barnehagen skal fremme likeverd og likestilling uavhengig av kjønn, funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, etnisitet, kultur, sosial status, språk, religion og livssyn. Barnehagen skal motvirke alle former for diskriminering og fremme nestekjærlighet. Barnehagen skal bidra til barnas trivsel, livsglede, mestring og følelse av egenverd og forebygge krenkelser og mobbing. Om et barn opplever krenkelser og mobbing, må barnehagen håndtere, stoppe og følge opp dette.

I forskrift for rammeplanen for barnehagen står det videre at sosial kompetanse er en forutsetning for å fungere godt sammen med andre og omfatter ferdigheter, kunnskaper og holdninger som utvikles gjennom sosialt samspill. I barnehagen skal alle barn kunne erfare å være betydningsfulle for fellesskapet og å være i positivt samspill med barn og voksne. Barnehagen skal aktivt legge til rette for utvikling av vennskap og sosialt fellesskap. Barnas selvfølelse skal støttes, samtidig som de skal få hjelp til å mestre balansen mellom å ivareta egne behov og det å ta hensyn til andres behov. Derfor skal personalet blant annet:

- Samtale om normer for samhandling og invitere barna til å utforme normer for samhandling
- Støtte barna i å sette egne grenser, respektere andres grenser og finne løsninger i konfliktsituasjoner
- Forebygge, stoppe og følge opp diskriminering, utestengning, mobbing, krenkelser og uheldige samspillsmønstre

Høring om forslag til endringer i barnehageloven

I behandlingen av Meld. St. nr. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring – bedre innhold i barnehagen* fattet Stortinget vedtak om å be regjeringen fremme forslag til egen lovhjemmel om et trygt og godt omsorgs- og læringsmiljø i barnehagen, jf. opplæringsloven kapittel 9A. Mens evaluering av ordning med fylkesvise mobbeombud har pågått, har forslag til endringer i barnehageloven av 2005 vært på høring. Høringsnotatet ble sendt ut i august 2019¹⁴ og høringen ble avsluttet i november samme år. Kunnskapsdepartementet har varslet en lovproposisjon på bakgrunn av høringene i løpet av våren 2020. I det følgende gjengir vi momenter fra Kunnskapsdepartementets høringsnotat som gir informasjon om de planlagte

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-regler-om-barnehagemiljo/id2662762/>

lovendringene. Gjennomgangen er kort fordi lovendringene ikke vil tre i kraft før evaluering av ordning med mobbeombud er avsluttet.

I høringsnotatet viser Kunnskapsdepartementet til Djupedalutvalgets NOU 2015: 2 *Å høre til*, som også er omtalt tidligere i dette kapittelet. Djupedalutvalget slo fast at arbeid for et godt psykososialt barnehagemiljø er avgjørende for å forebygge mobbing. Utvalget understreket betydningen av at arbeidet med det psykososiale miljøet i barnehagen og grunnskolen ses i sammenheng.

Av kunnskapsgrunnlaget som inngår i høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet går det frem at mellom åtte og tolv prosent av barnehagebarna i Norge kan oppleve plaging, erting eller gjentatt utestengelse fra lek. Departementet understreker at et trygt og godt barnehagemiljø ikke bare innebærer fravær av krenkelser, men at barnet selv opplever at det er trygt og godt i barnehagen, at barnet er inkludert i barnegruppen og ser frem til å være i barnehagen. Forskningen referert i høringsnotatet viser videre at barn som ikke kjenner seg sosialt inkludert, lett havner i risikozonen for å bli utsatt for mobbing.

I høringsnotatet foreslår Kunnskapsdepartementet å lovfeste regler som skal bidra til å sikre at barn og unge har et godt og trygt barnehagemiljø. Denne formuleringen tilsvarer formuleringen i opplæringsloven kapittel 9A om elevenes rett til et godt og trygt skolemiljø. Departementet foreslår videre å lovfeste at barnehagen skal ha nulltoleranse mot krenkelser som utestengning, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, og at alle som jobber i barnehagen, skal gripe inn ved slike krenkelser. Også nulltoleransevisjonen som her fremmes for barnehagefeltet tilsvarer formuleringen i opplæringsloven kapittel 9A.

Kunnskapsdepartementet vil i høringsnotatet at lovendringen skal medføre en aktivitetsplikt for barnehagen, slik at barnehagen handler raskt og riktig når barn ikke har det trygt og godt i barnehagen. Dette innebærer ifølge høringsnotatet at alle som arbeider i barnehagen har plikt til å følge med og varsle styrer i barnehagen hvis de har slik mistanke, at barnehagen har plikt til å undersøke saken og eventuelt sette inn tiltak som er egnet, og som er nedfelt i en skriftlig plan. Departementet foreslår å lovfeste at barns beste skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid. De uttalte pliktene som foreslås tillagt barnehagen; å følge med, å gripe inn, å varsle, å undersøke saken og sette inn tiltak, svarer også til aktivitetspliktene som skolen er pålagt gjennom kapittel 9A i opplæringsloven.

Departementet foreslår imidlertid ikke å gjøre rettighetsbestemmelsen og håndhevingsordningen i den nye barnehageloven lik med tilsvarende i opplæringslovens kapittel 9A. Årsaken til dette er omfanget av dokumentasjon som pålegges barnehagen. I høringsnotatet står det derfor at departementet først ønsker å vurdere om barnehagene oppfyller de pliktene de blir pålagt gjennom lovendringen, før det avgjøres om slike bestemmelser blir lagt til. Dette innebærer at lovendringene vil medføre tydeligere plikter for barnehagene, uten å innføre en individuell rett til et godt og trygt barnehagemiljø tilsvarende det opplæringslovens

kapittel 9A pålegger skolene, og uten et system for håndheving av enkeltsaker. Kunnskapsdepartementet vil ifølge høringsnotatet på denne måten rette oppmerksomheten mot barnehagens systematiske arbeid med miljøet i barnegruppene.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi vist til utvikling i begrepet «mobbing» og til mobbing som fenomen, teoretisk så vel som empirisk. Fra en tidlig definisjon av mobbing som gjentatte negative handlinger utført av flere personer rettet mot én person med hensikt om å påføre skade eller ubehag, blir mobbing i dag i økende grad omtalt som et sosialt fenomen der vanlige barn involveres og der selve situasjonen gjør det mulig at mobbing finner sted. Dette perspektivet vektlegger den systemiske og sosiale dynamikken som gjør mobbing mulig, fremfor at barn forstås som ondskapsfulle og med ønske om å skade andre barn.

Mens tradisjonelle tilnærminger for å hindre mobbing har dreid seg om tiltak rettet mot individer eller grupper, anbefales nyere tilnærminger for å forebygge og forhindre mobbing i større grad rettet mot hele skolen og miljøet der. I praksis møter skolene likevel mobbing med to hovedstrategier, nemlig atferdsregulering og det å skape gode relasjoner mellom lærere og elever. Forskning har etterlyst en tredje strategi, nemlig det å skape gode relasjoner mellom elevene. Forskning i mobbefeltet viser samtidig at mye mobbing foregår indirekte og skjult, og det kan i praksis være motstrid mellom voksne og barn om hva som skal kalles mobbing og plaging.

Djupedalutvalgets lovforberedende arbeid til nytt kapittel 9A i opplæringsloven la i 2015 til grunn at den daværende formuleringen i opplæringsloven ikke ga eleven god nok rettssikkerhet. En årsak til svak rettssikkerhet var manglende kunnskap om regelverket blant foreldre og elever så vel som hos skoler og skoleeiere. Djupedalutvalget mente også at skolene arbeidet for lite systematisk med skolemiljøsaker. Her anbefalte utvalget blant annet å styrke det etablerte støtte-systemet for skolene, og at ansvars- og oppgavefordelingen i dette systemet blir gjort tydeligere. Djupedalutvalget la Barnekonvensjonen til grunn for forslag om lovendringene, særlig artiklene som omhandler barns beste og barns rett til å si sin mening og bli hørt.

En evaluering av endringene i opplæringslovens kapittel 9A fra 2019 konkluderte med at kjennskapen til regelverket syntes å være god i skolene, hos skoleeierne og blant foreldre, men i mindre grad blant elevene. I denne evalueringen ble det påpekt et behov for mer informasjon til elever om retten til et godt og trygt skolemiljø. Evalueringen viste videre at mange skoler tar raskt tak i situasjoner hvor det er mistanke om at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, noe som kan ha sammenheng med håndhevingsordningen i kapittel 9A.

Samtidig var det funn i denne evalueringen som tydet på at skoler og skoleeiere ikke nødvendigvis har felles forståelse av regelverket, og at det er ulikheter i

håndheving av bestemmelsene på tvers av skoler og kommuner. På samme måte fant denne evalueringen at det er ulik praksis mellom de ulike fylkesmanns-embetene i håndhevingsordningen som lovendringen medførte.

En evaluering av selve håndhevingsordningen i opplæringslovens kapittel 9A viste noe av det samme, nemlig at det eksisterte store variasjoner mellom fylkesmanns-embetene. Dette gjelder hvordan embetene vurderer at skolens aktivitetsplikt er oppfylt, hva Fylkesmannen pålegger skolen å gjøre og hvorvidt skolene blir veiledet av Fylkesmannen. Barneombudet, som gjennomførte denne evalueringen, skrev at dette har konsekvenser for i hvilken grad man kan oppnå lik saksbehandling på skolenivå, hvor like rettigheter til et godt og trygt skolemiljø skal være oppfylt uavhengig av bostedskommune eller skole. Barneombudet ga på den annen side fylkesmannsembetene ros for å høre elevene i behandlingen av saker under opplæringslovens kapittel 9A.

Når det gjelder barnehagefeltet har vi sett at lovfestingen av retten til et godt og trygt miljø i barnehagen har vært formulert annerledes i barnehageloven enn i opplæringslovens kapittel 9A, og at barnehagene ikke har hatt samme aktivitetsplikt som skolene er pålagt i slike saker. Rammeplanen for barnehagen fra 2017 og forskrift om rammeplanen viser likevel tydelig at barnehagebarn har rett til ikke å bli mobbet eller diskriminert. Barnekonvensjonen gjelder også for barnehagebarn på samme måte som for elever i skolen. Forskrift til rammeplanen viser også barnehagepersonalets ansvar for å skape et trygt og utviklende miljø i barnehagen, hvor lek og inkludering i lek står sentralt i barns utvikling av sosiale ferdigheter.

Utkastet til ny lov om barnehager, som ble sendt på høring høsten 2019, viser imidlertid en klar tilnærming mellom lovgivning om retten til et trygt og godt miljø i barnehage og skole. Lovutkastet til ny lov om barnehager ligger her tett opp til opplæringslovens kapittel 9A, med unntak av at dokumentasjonsplikten og håndhevingsordningen ikke er foreslått for barnehagen.

3 Mobbeombudenes bakgrunn og administrative plassering

I dette kapittelet beskriver vi noen hovedtrekk ved mobbeombudene som inngikk i evalueringen i perioden høsten 2018 – våren 2020 med vekt på hva slags utdannings- og erfaringsbakgrunn ombudene har og hvor de er plassert i den fylkeskommunale organisasjonen. Her kommer vi inn på mobbeombudenes opplevelse av faglig støtte, inkludert samarbeidet med elev- og lærlingeombudene i fylket. Forsknings-spørsmål som besvares i dette kapittelet er:

- Hva slags bakgrunn, utdanning og erfaring har mobbeombudene?
- Hvordan kan vi beskrive mobbeombudenes administrative plassering i fylkeskommunene?
- Hva slags faglig støtte har mobbeombudene?
- Hvordan fungerer todelingen mellom mobbeombud og elev- og lærlingeombudet for mobbeombudene?
- Hva slags andre ressurser har mobbeombudene til rådighet i stillingen?

Datagrunnlaget for dette kapittelet er spørreundersøkelser til mobbeombudene gjennomført på to tidspunkt, våren 2019 og våren 2020, og intervjuer med alle mobbeombudene gjennomført i samme tidsrom. To av forskningsspørsmålene i dette kapittelet er besvart ved hjelp av data fra av elev- og lærlingeombudet i fylkene. Dette gjelder spørsmålet om ombudenes administrative plassering og hvordan samarbeidet mellom de to ombudsinstitusjonene i fylket fungerer. Utvalg og metode for datainnsamlingen og -analysen er nærmere beskrevet i kapittel 1 i denne rapporten.

Mobbeombudenes bakgrunn, utdanning og erfaring

Det store flertallet blant mobbeombudene har bakgrunn fra skolefeltet. Hele 14 av 18 ombud har arbeidet som lærer enten i grunnskolen eller i videregående skole, og av disse har ti erfaring fra skoleledelse inkludert assisterende rektor og inspektør. Fire av ombudene har erfaring fra barnehage, og tre av disse kombinerer slik erfaring med å ha vært lærer i grunnskolen. Blant ombudene som har kombinert erfaring fra de to sektorene finner vi også ombud som har jobbet i barnevernet og PPT. To av ombudene som har bakgrunn som lærere, har senere hatt jobb hos Fylkesmannen.

Av de fire ombudene som ikke har lærerbakgrunn, har ett ombud vært kommunal oppvekstsjef. Et annet ombud kom fra barnevernet, men har også vært støttepedagog i barnehage og miljøterapeut i skole. Dette ombudet har også vært elev- og lærlingeombud tidligere. Et ombud er utdannet sosialantropolog med erfaring fra barne- og ungdomsarbeid, mens et ombud er jurist og har arbeidet blant annet

ved kommuneadvokaten. Mobbeombudenes samlede utdannings- og erfaringsbakgrunn tilsvarer de ønskede kvalifikasjonene til stillingen som ble anbefalt av Utdanningsdirektoratet i brev til fylkeskommunene i 2018.

Som vi forstår av mobbeombudenes yrkeserfaring er det utdanning i pedagogiske fag som er mest vanlig. Til dette hører også utdanning i spesialpedagogikk og tilpasset undervisning. Enkelte mobbeombud har videre- eller etterutdanning i ulike emner som knyttes til elevenes læringsmiljø eller også til veiledning. I intervju er det flere mobbeombud som viser til at de har tatt etterutdanning i ledelse og/eller skoleledelse, og hvilken betydning dette har for dem i rollen som mobbeombud.

Med hensyn til hvordan mobbeombudene trekker veksler på utdanning og særlig arbeidserfaring i det daglige arbeidet, preges uttalelsene naturlig nok av den enkeltes bakgrunn. Om bakgrunn fra skolefeltet kan følgende utsagn være illustrerende:

Jeg vil si skoleledelsesbiten er viktig. Både det å ha forståelse for hva skoleledelsesfaget innebærer, men også å fremstå med en viss troverdighet når jeg snakker om ting som forutsetter ledelse og spesielt endringsprosesser.

Jeg føler at jeg står veldig trygt i mange problemstillinger på bakgrunn av skoleledererfaringen. Det å være vant til å håndtere ulike nivå i systemet, enten det er ansatte, foreldre, skoleleder, skoleeier eller Fylkesmann. Jeg har den systemforståelsen. Den er det godt å ha som ballast.

Det som jeg synes er så bra er at jeg kan relatere tilbake til min egen praksis. Jeg kan si at jeg vet at det fungerer. Jeg har faktisk vært i [det] klasserommet, og det er ikke lenge siden.

Mobbeombudet som har vært oppvekstsjef, sier:

Jeg har vært skolesjef, så jeg snakker deres språk (...). Nettverket fra kommunal forvaltning er også gull verdt.

Disse sitatene fra mobbeombud viser hvordan det å ha erfaring fra skolefeltet legger grunnlag for å forstå skolen som institusjon og skaper en relasjon mellom mobbeombudet og skolen som kan legge grunnlag for gjensidig tillit og respekt. Samtidig vektlegger ombudene uten bakgrunn fra skolen mange sider ved sin erfaring og utdanning som styrker dem i jobben. Her kommer juridisk praksis fra forvaltningen og sosialantropologens kunnskap om gruppedynamikker, etnisitet og kultur til anvendelse.

Slik det allerede er nevnt, er det ombud som har bakgrunn fra PPT, Fylkesmannen og barnevernet. Disse ombudene fremhever følgende erfaringer fra disse sektorene:

[I min tidligere jobb] som PP-rådgiver hadde jeg ikke den tyngden som jeg har nå når jeg snakker med lærerne, for [nå kan] man være mer direkte. Det opplever jeg, at de lytter på en annen måte enn da jeg var PP-rådgiver.

Jeg har god bruk for erfaringer [fra barnevernet] med å jobbe i saker med høyt konfliktnivå (...) Det er jo ofte komplekse saker, og da handler det ofte om flere ting, og det med å se samspillet mellom barn i grupper og skjønne det psykososiale samspillet (...) Det å klare å se hva som ligger bak atferden til barnet og være nysgjerrig på det.

Ombudene som tidligere arbeidet hos Fylkesmannen, forteller i intervju at de var involvert i skolemiljøsaker og arbeidet med lovendringene i opplæringslovens kapittel 9A. Her så de behov for et mobbeombud som kunne være mer fristilt og aktiv i saksfeltet, og ønsket om å kunne yte mer overfor skoler og foreldre gjorde jobbskiftet naturlig da stillingen som mobbeombud ble utlyst.

Mobbeombudenes administrative plassering i fylkeskommunene

Slik vi har gjort rede for i kapittel 1 i denne rapporten, anbefalte Kunnskapsdepartementet overfor Utdanningsdirektoratet at mobbeombud for barnehage og grunnskole ble ansatt og plassert i fylkeskommunens stab. Hensikten med denne plasseringen er å legge til rette for størst mulig uavhengighet fra kommunal skoleeier. I utlysning av tilskudd til mobbeombud i barnehage og grunnskole foreslo Utdanningsdirektoratet videre overfor fylkeskommunene at mobbeombudene kan levere årsrapport til fylkestinget. Kunnskapsdepartementet anbefalte også samlokalisering av mobbeombudene for barnehage og grunnskole og elev- og lærlingeombudene i hver enkelt fylkeskommune. Hensikten med samlokalisering er å legge til rette for samarbeid mellom de to ombudsinstisusjonene i hvert fylke. Utdanningsdirektoratet utdypet overfor fylkeskommunene at samlokalisering av de to ombudene kan gi kollegialt fellesskap, erfaringsutveksling i saker og felles kompetanseutvikling om læringsmiljø og kapittel 9A i opplæringsloven.

I vår spørreundersøkelse ble mobbeombudene for barnehage og grunnskole og elev- og lærlingeombudene spurt om hvor de var plassert i den fylkeskommunale organisasjonen. Svaralternativene i undersøkelsen var «I sentraladministrasjonen i fylkeskommunen», «I andre deler av den fylkeskommunale administrasjonen» og «Utenfor den fylkeskommunale administrasjonen». Våren 2019 var det 17 mobbeombud som besvarte dette spørsmålet. Svarfordelingen i tabell 3.1 viser at flestparten av mobbeombudene var plassert i sentraladministrasjonen i fylkeskommunen, mens to mobbeombud svarte at de var plassert i andre deler av den fylkeskommunale administrasjonen. Tre mobbeombud svarte våren 2019 at de var plassert utenfor den fylkeskommunale organisasjonen. Blant elev- og lærlingeombudene var det ingen som var plassert utenfor den fylkeskommunale administrasjonen, mens flere elev- og lærlingeombud sitter i «andre deler av den fylkeskommunale organisasjonen» sammenlignet med mobbeombudene for barnehage og grunnskole.

Tabell 3.1. Ombudenes plassering i den fylkeskommunale organisasjonen (2019)

	I sentraladministrasjonen i fylkeskommunen	I andre deler av den fylkeskommunale administrasjonen	Utenfor den fylkeskommunale administrasjonen	Totalt
Mobbeombud for barnehage og grunnskole	12	2	3	17
Ombud for videregående opplæring	11	6	0	17

Mobbeombudene fikk det samme spørsmålet våren 2020, slik at vi kunne undersøke om det hadde vært endringer i plasseringen i den fylkeskommunale organisasjonen fra oppstarten av den nasjonale ordningen. I 2020 var det i alt seks mobbeombud som svarte at deres plassering i den fylkeskommunale organisasjonen var endret siden 2019, og alle disse mobbeombudene var i 2019 plassert i sentraladministrasjonen i fylkeskommunen. I 2020 oppgir fire av disse ombudene at de er flyttet til «andre deler av den fylkeskommunale administrasjonen». I 2020 var det derfor like vanlig at mobbeombudene var plassert i sentraladministrasjonen i fylkeskommunen som at de var plassert i andre deler av den fylkeskommunale organisasjonen. Vi kan regne med at flere av disse endringene skyldes regionreformen fra 1. januar 2020, uten at vi har supplerende informasjon om hva dette innebærer av organisatoriske endringer for plasseringen av mobbeombudene.

I den samme spørreundersøkelsen fikk mobbeombudene for barnehage og grunnskole videre spørsmål om hvem de rapporterer til. Spørsmålet kan gi ytterligere informasjon om hvordan stillingen som mobbeombud er organisert i fylkeskommunen. Av tabell 3.2 går det frem at alle så nær som to mobbeombud rapporterte til politikerne i fylket, mens seks ombud har svart at de rapporterer til administrasjonen i fylket (svarkategoriene er ikke gjensidig utelukkende). Tre mobbeombud har svart at de rapporterer til kommunene i fylket. Av dette forstår vi at de aller fleste mobbeombudene for barnehage og grunnskole leverer rapport til fylkestinget, men dette gjelder ikke alle.

Tabell 3.2. Mobbeombudenes svar på hvem de rapporterer til (2019)

	Antall
Jeg rapporterer til politikerne i fylket	15
Jeg rapporterer til administrasjonen i fylkeskommunen	6
Jeg rapporterer til kommunene i fylket	3
Annet	0

Våren 2020 ble mobbeombudene på nytt spurt om hvem de rapporterer til. Det var endring kun for ett av ombudene. I 2020 rapporterte dette ombudet både til politikerne og administrasjonen i fylket, mens i 2019 rapporterte samme ombud bare til politikerne i fylket.

Av våre intervjuer går det videre frem at mobbeombudene er plassert enten under fylkesordfører eller fylkesrådmann. Ombud som er plassert under fylkesrådmann kan være plassert i rådmannens stab eller i ulike avdelinger, hvor de har avdelingsleder eller seksjonsleder som personalleder. Eksempler på slike avdelinger er avdeling for økonomi og administrasjon, avdeling for folkehelse, personal- og organisasjonsavdeling eller juridisk avdeling. Mobbeombudet i Oslo skiller seg fra disse ved å være plassert under ordføreren, som representerer den politiske skoleeierfunksjonen ikke bare på fylkesnivå, men også på kommunenivå. Dette skyldes Oslos særskilte status som både kommune og fylke. Mobbeombudet i Finnmark var på intervjutidspunktet organisert i opplæringsavdelingen i fylkeskommunen, men hadde kontor på en grunnskole i en annen kommune enn der hvor fylkesadministrasjonen holder til.

På grunn av regionreformen vil imidlertid flere av disse organisasjonsmessige løsningene allerede være endret når denne rapporten leveres. Slik vi har skrevet i kapittel 1, har denne evalueringen foregått parallelt med fylkessammenslåinger som følge av regionsreformen, men rapporten er ikke lagt opp for å evaluere trekk ved selve regionsreformen. Data om de ulike organisasjonsmessige løsningene for mobbeombudsstillingene kan derfor ses som et utgangspunkt for senere evalueringer, dersom det skulle være aktuelt. Samtidig kan det være at intervju-dataene forteller om forhold særlig ved ledelse som ikke er endret ved regionsreformen.

Samtlige mobbeombud sier i intervju at de er *enige* i at plasseringen i fylkeskommunen sikrer uavhengighet fra skoleledere og skoleeier på kommunalt nivå. Samtidig er det et klart skille mellom mobbeombudene som dermed sier seg tilfreds med plasseringen i fylkeskommunen og mobbeombudene som er utilfreds med denne plasseringen. Mobbeombud som er tilfredse med å være ansatt i fylkeskommunen fremhever ytterligere hvordan denne plasseringen styrker deres uavhengighet. Et av disse ombudene sier at det å bli plassert direkte under fylkestinget og ikke under fylkesrådmannen ga bedre betingelser for rollen: «Da er [mobbeombudet og elev- og lærlingeombudet] faggruppen til politikerne, som også er ombud. Vi er deres fagpolitiske forlengede arm, og vi skaper politikk for alle partiene,» sier dette ombudet. «Det er fylkesordføreren som er min sjef,» sier et annet ombud. «Det bidrar til uavhengigheten, for han har ingen agenda rettet mot kommunene.» Et tredje ombud som også er fornøyd med plasseringen og har fylkesordfører som sjef, sier: «Det at jeg forholder meg til politikerne og ikke til administrasjonen, sikrer meg den selvstendigheten og den uavhengigheten jeg trenger i min stilling. Ombudet skal jobbe helt selvstendig fra administrasjonen. Det er derfor vi rapporterer til politikerne.»

Rundt halvparten av mobbeombudene for barnehage og grunnskole stiller seg likevel enten spørrende eller direkte avvisende til at plasseringen i fylkeskommunen styrker dem i stillingen, hvis vi ser bort fra den uavhengigheten denne organisatoriske løsningen gir. «Det hviler et fryktelig stort ansvar på oss ombud som har blitt plassert i en organisasjon som ikke har noe med oss [å gjøre] faglig,» sier et av disse ombudene. Et annet ombud sier: «Jeg skjønner på en måte hvorfor vi er plassert der, men det skulle vært tydeligere hvorfor vi er plassert i fylkeskommunen. Jeg ser at vi blir en slags satellitt, det er ingen som vet hvem vi er eller hvorfor vi er der.» «Jeg er usikker på om fylkeskommunen er det rette stedet for meg, for [mobbe]ombudene generelt. For jeg har fra dag én følt meg som et vedheng, en appendiks,» sier et tredje mobbeombud om dette. Et annet sitat fra intervjuene lyder:

Jeg tenker at mobbeombudet for barnehage og grunnskole ikke bør sitte i fylket. Jeg har aldri skjønt hvorfor vi gjør det. Min egen forklaring som jeg har laget er at det har vært et akutt behov, og jeg har jobbet lenge nok i offentlige systemer til å vite at beslutninger tas både før tilrettelegging og penger er ferdig planlagt. Jeg har laget den forklaringen for meg selv at det har vært et politisk ønske at det er likt for barnehage og grunnskole og videregående skole, og da er det slik det ble. Fylket har jo ingenting med barnehagen og grunnskolen å gjøre.

Den manglende faglige forankring som mobbeombud opplever i den fylkeskommunale organisasjonen, gir utslag i forholdet til nærmeste leder. Et annet mobbeombud sier om dette:

Jeg har hatt tre gode møter med min overordnede [fylkesrådmannen], men det er bare på overordnet nivå jeg kan bruke ham (...). Noen ganger tenker jeg det ville vært greit å kunne få litt drahjelp og støtte. Jeg tenker på hva slags beredskap det er rundt en funksjon som [mobbeombudene, som] er så på siden og som jobber med så tøffe tema.

Flere ombud har gjort slike erfaringer med ledelse. «Den plasseringen og hva slags støtte og hjelp du kan få av organisasjonen rundt deg, det er veldig lite med tanke på det der. For min sjef kan jo ingenting om hverken fagfeltet eller hva et ombud gjør,» sier et annet mobbeombud. «Jeg har jo en overordnet,[det er] assisterende opplæringssjef i fylket,» sier et tredje mobbeombud. «Jeg kan godt snakke med henne, men hun har så mange andre saker i fylkeskommunen som hun driver med. Så hun har ikke kapasitet til å diskutere saker i grunnskole og barnehage, for hun jobber kun med videregående.» «Jeg synes det er vanskelig å være i fylkeskommunen, for vi er litt malplasserte. Opplæringsavdelingen [i fylkeskommunen] har ikke brydd seg om meg og jeg har ikke brydd meg om dem, på et vis,» er en annen uttalelse fra et mobbeombud om samme tema. «Vi er helt avsondret fra organisasjonen. Det er greit, men litt rart,» sier et annet mobbeombud. «Sykmelder jeg meg, er det ingen som sjekker om noe er galt. Vi er helt overlatt til oss selv.»

Utdanningsdirektoratet foreslo ved utlysning av tilskudd til ansettelse av mobbeombud at mobbeombudene for barnehage og grunnskole skulle rapportere til fylkestinget. For mange av mobbeombudene fremstår denne koblingen som svært løs, og de spør seg om nytten ved slik rapportering. «Jeg vet ikke hvordan det skulle ha vært, men det er akkurat som om det mangler et ledd til kommunene,» sier et mobbeombud om dette, og utdyper:

[Årsrapporten] er et dokument som kommer opp i fylkestinget, og som blir liggende på fylkeskommunen sine nettsider. Så sender vi det ut til alle kommunene. Men det blir bare en henvendelse ut. At vi sender det til postmottaket i kommunene. Hvordan den blir håndtert etter det, vet vi ikke.

Et ombud som opplevde at ingen kunne fortelle henne noe om stillingen da hun begynte, utdypet med at det ikke var stilt krav eller forventninger til henne. Heller ikke til årsrapporten. «Jeg sendte den, så får de lese den hvis de vil,» sier dette ombudet. Et annet ombud fortalte hvordan hun gikk og håpet på fylkesrådmannens og politikernes tilbakemeldinger etter årsrapporten, særlig fordi hun savnet slike tilbakemeldinger i arbeidshverdagen. Hun hadde brukt mange timer, også i fritiden, på rapporten, men tilbakemeldingene uteble. Et mobbeombud som er tilfreds med å være plassert i fylkeskommunen, sier om årsrapporten: «Man kan jo si at fylkestinget har begrenset innsikt i mitt arbeid fordi det vedgår dem ikke like nært som det vedgår kommunene.» «Det er noe med at vi er plassert et sted som ikke har noen myndighet [over barnehager og kommuner]. Jeg er litt usikker på om det også gir meg mindre myndighet,» sier et siste mobbombud om dette.

I disse ulike utsagnene fremtrer det en forskjell mellom mobbeombud som har vært ansatt før ordningen ble gjort nasjonal i 2018 og ombud som har kommet til etter dette tidspunktet. Tidsskillet mellom utsagn fra mobbeombud når det gjelder dette temaet er ikke helt klart og entydig, men det kan se ut som om mobbeombud som har arbeidet lenge i den fylkeskommunale organisasjonen, er mer komfortable med dette enn ombud som har kortere ansiennitet i stillingen. En annen forskjell er hvilken befatning mobbeombudene har med kapittel 9A i *videregående opplæring* som del av jobben, enten som et selvstendig ansvar i egen stilling eller som støtte for og i nært samarbeid med elev- og lærlingeombudet i fylket. Som vi har nevnt i kapittel 1 i denne rapporten, står fylkeskommunene fritt til å legge slike oppgaver og ansvar til stillingen som mobbeombud for barnehage og grunnskole, og det er flere fylkeskommuner som har gjort dette (se også kapittel 4 om mobbeombudenes oppgaver). Mobbeombud som også har ansvar for videregående opplæring, synes generelt å være mer tilfredse med å være plassert i fylkeskommunen enn det som kommer til uttrykk blant mobbeombud som har sitt arbeidsfelt avgrenset til grunnskole og barnehage. Det finnes likevel unntak fra denne trenden når vi ser på utsagn fra enkelte mobbeombud i materialet vårt.

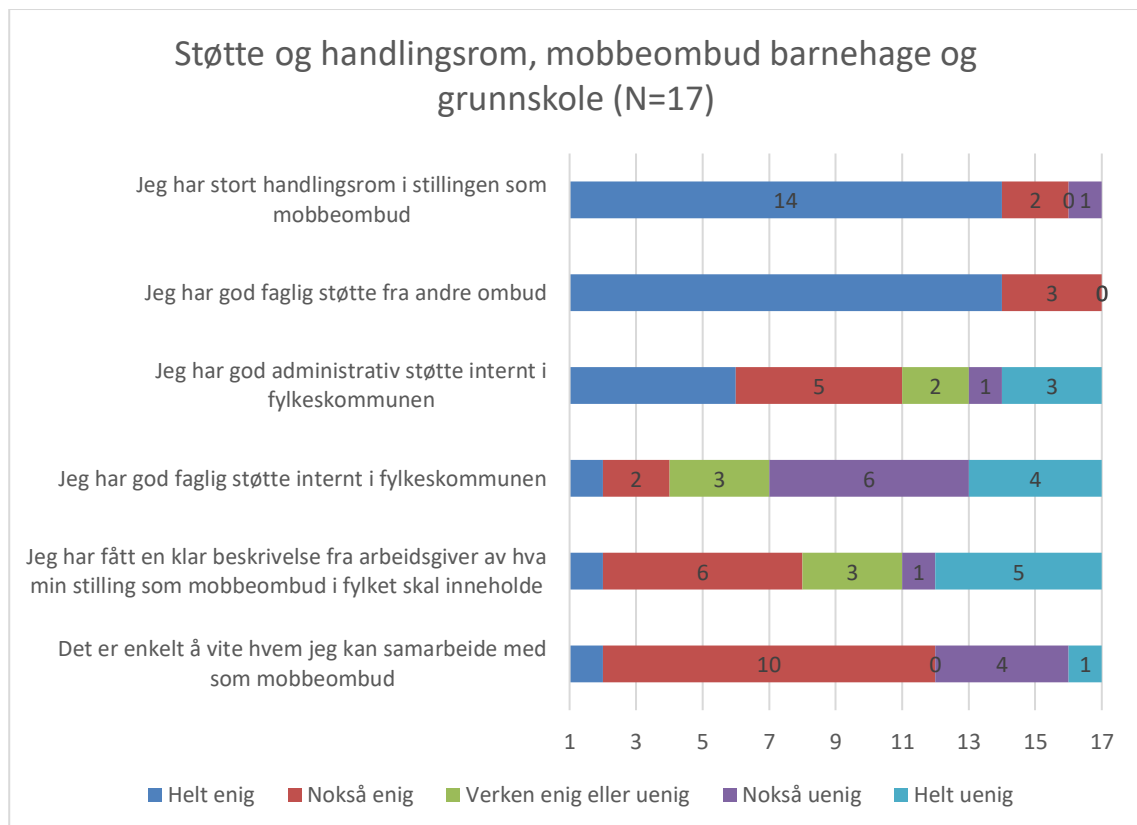
Et annet kjennetegn ved særlig to av mobbeombudene som er tilfredse med plasseringen i fylkeskommunen, er at de har tatt et tydelig grep og arbeidet aktivt overfor fylkespolitikere med å utforme sin egen rolle. Flertallet av mobbeombudene for barnehage og grunnskole synes foreløpig ikke å bruke sin stilling til

å komme i slik posisjon overfor fylkespolitikerne på samme måte, og blir derfor prisgitt de løse eller manglende koblingene en slik plassering i den fylkeskommunale organisasjonen innebærer for dem.

Mobbeombudenes opplevelse av støtte

I spørreundersøkelsen ble mobbeombudene for barnehage og grunnskole bedt om å vurdere en rekke utsagn som kan måle tilfredshet med plassering i fylkeskommunen. Disse utsagnene handler om faglig og administrativ støtte og opplevelse av frihet i stillingen, som også kan kalles handlingsrom. Mobbeombudene kunne si seg «helt enig», «nokså enig», «verken enig eller uenig», «nokså uenig» eller «helt uenig» i disse utsagnene. Resultatene av spørreundersøkelsen fra våren 2019 er gjengitt i figur 3.1.

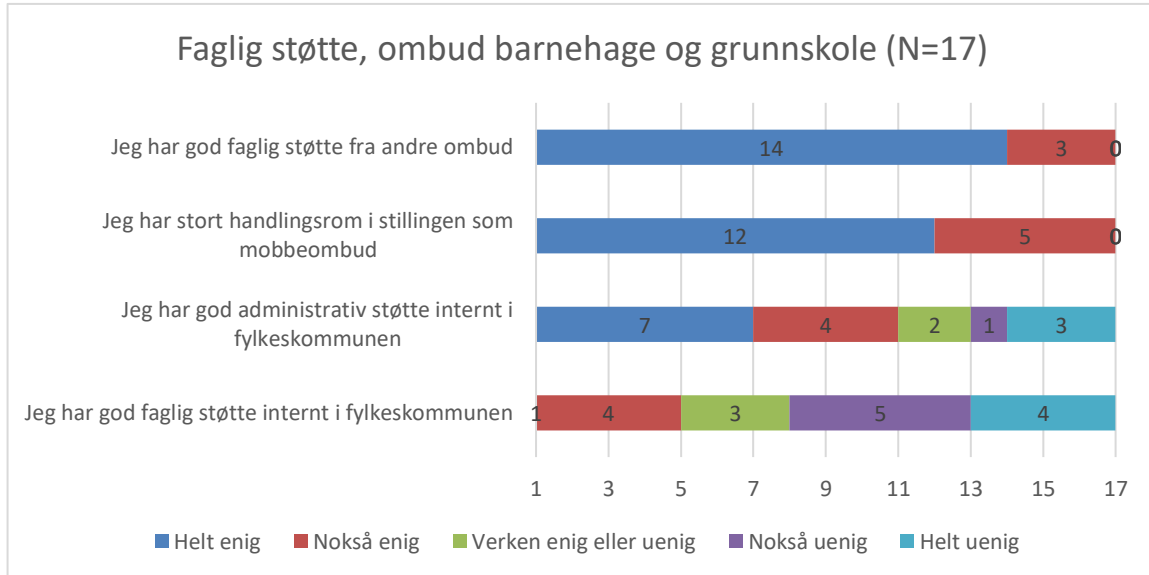
Figur 3.1. Mobbeombudenes vurdering av støtte og handlingsrom i stillingen (2019).



Av figur 3.1 går det frem at våren 2019 opplevde de aller fleste mobbeombud for barnehage og grunnskole at de hadde stort handlingsrom i stillingen, og at de har god faglig støtte fra andre ombud. Over halvparten av ombudene var helt eller nokså enige i at de har god administrativ støtte internt i fylkeskommunen, men det er bare fire av i alt 17 ombud som var helt eller nokså enige i at de hadde god faglig støtte i fylkeskommunen. I alt åtte ombud var helt eller nokså enige i at de har fått en klar beskrivelse fra arbeidsgiver om hva som er forventet av dem, og 12 av 17 mobbeombud er helt eller nokså enige i at det er enkelt å vite hvem de kan samarbeide med.

Våren 2020 ble mobbeombudene på nytt bedt om å ta stilling til fire av de seks påstandene som vi har vist i figur 3.1. Disse fire påstandene gjaldt faglig støtte fra andre ombud, faglig støtte i fylkeskommunen, administrativ støtte i fylkeskommunen og opplevelse av handlingsrom. Figur 3.2 viser hvordan mobbeombudene for barnehage og grunnskole vurderte disse påstandene våren 2020.

Figur 3.2 Mobbeombudenes vurdering av støtte og handlingsrom i stillingen (2020)



Når vi sammenligner figur 3.1 og figur 3.2, kan vi se at antallet mobbeombud som opplevde god faglig støtte fra kolleger, har vært stabilt mellom 2019 og 2020. I 2020 var det imidlertid 12 mobbeombud som var helt enige i at de hadde stort handlingsrom i stillingen, mens det var 14 mobbeombud som mente dette i 2019. Til gjengjeld var det ingen mobbeombud i 2020 som var uenige i at de hadde stort handlingsrom i stillingen, mens dette gjaldt tre mobbeombud i 2019. Syv mobbeombud opplevde i 2020 at de hadde godt administrativ støtte internt i fylkeskommunen, mens dette gjaldt for seks ombud i 2019. Med hensyn til faglig støtte i fylkeskommunen var det to som var helt enige og ytterligere 10 som var nokså enige i at de hadde slik støtte i 2019, mens dette tallet har gått ned til bare én som er helt enig og ytterligere fire som er nokså enige i dette utsagnet i 2020. Mens det i 2019 var fem ombud som var nokså eller helt uenige i at de hadde faglig støtte i fylkeskommunen, har dette tallet steget til å omfatte ni ombud i 2020, mens ett ombud svarer «verken enig eller uenig» i dette i 2020. Dette tyder på at støtten mobbeombudene kan gi hverandre som fagfellesskap oppfattes som stabil, mens tilfredsheten med faglig støtte i fylkeskommunen er redusert blant mobbeombudene i perioden.

I intervjuene har mobbeombudene mye å fortelle om hvordan de opplever arbeidshverdagen i fylkeskommunen. Noen av dem kjenner seg i det store og det hele alene på jobb, mens andre igjen har et nært samarbeid og god støtte i elev- og lærlingeombudet i fylket og har en helt annen opplevelse av arbeidshverdagen. Samarbeidet mellom mobbeombudene og elev- og lærlingeombudene behandles senere i dette kapittelet. Det viser seg imidlertid at også mobbeombud som har

mye kontakt med elev- og lærlingeombudene, savner merkantil støtte i arbeidet. Ombudene bruker mye tid på å ta imot og eventuelt registrere telefonsamtaler, arrangere møter og skrive referater, planlegge reiser, arrangementer og avtaler, kontakte og vedlikeholde samarbeid med andre instanser og drive utadrettet kommunikasjon. Flere av ombudene har i tiden før regionreformen hatt eneansvar i fylker med spredt befolkning over et stort geografisk område, noe som medfører mye reising og ytterligere gjør det vanskelig å drive vanlige kontortjenester. «Hadde jeg fått merkantil hjelp, så kunne jeg jobbet mer med det jeg er god til,» sier et mobbeombud om dette. «De gangene det blir stress i jobben, så er det ofte systemene rundt det skorter på,» sier et annet ombud. «Det å klare å registrere telefonsamtaler, for eksempel. Få dem inn i systemene.»

Det samme ombudet som kom med det siste utsagnet, understreker imidlertid hvordan han og elev- og lærlingeombudet i fylket har arbeidet med ombudsrollen slik at den bedre kan passe de praktiske forutsetningene. «Vi har rettet oss mer inn mot veilederrollen i enkeltsituasjoner i stedet for å bygge det på skriftlighet og dokumentasjon. Vi har jo ikke apparat for å håndtere [mye dokumentasjonsarbeid i] slike problemstillinger,» sier dette ombudet. Et annet ombud ønsker seg et felles saksbehandlingssystem, slik at dette blir likt mellom ombud i de ulike fylkene. Et tredje ombud ønsker seg et felles samtykkeskjema for alle ombud. Et slikt skjema brukes av ombud i møte med foreldre, i de tilfeller hvor ombudet trenger oppheving av taushetsplikt for å snakke med andre instanser om saken. Nå har mobbeombudene i de enkelte fylkene utformet sine egne skjema, eventuelt i samarbeid med jurister i fylkeskommunen. Flere ombud er usikre på hva de bør dokumentere og hvordan det bør skje, og hvordan systemene i tilfelle skal sikres. I forlengelse av dette er det flere mobbeombud som etterspør en form for nasjonal organisering av ordningen. En annen løsning presenteres av et av mobbeombudene som har lengst erfaring. Dette ombudet sier:

Med en gang ting begynner å se ut som saksbehandling, sluser jeg det inn i skoleeiers fold, det er der det hører hjemme. Veldig ofte løser saken seg, da hører jeg ikke noe mer. Da åpnes det sak på skoleeiernivå. De har fått kjennskap, og da vet de at det er handlingsplikt.

Det å få skoleeier til å åpne sak, reduserer ombudets ansvar for registrering og dokumentasjon. Denne arbeidsrutinen aktualiserer imidlertid spørsmål om når og i hvilke typer saker skoleeier bør involveres på denne måten. Vi kommer tilbake til dette spørsmålet i kapittel 4 og i kapittel 6 i denne rapporten.

Det eksisterer i dag et felles, nasjonalt nettverk for elev- og lærlingeombudene og de fylkesvise mobbeombudene for barnehage og grunnskole. Vi omtaler ombudenes erfaringer med dette nettverket i siste del av dette kapitlet. Vi nevner likevel her at når mobbeombudene ønsker seg en sterkere grad av nasjonal organisering av ordningen, er det flere som peker på at det nasjonale nettverket burde styrkes med en administrasjon.

Slik vi har sett tidligere i dette kapittelet, er det bare et mindretall blant mobbeombudene som opplever at de har god faglig støtte i fylkeskommunen. I intervjuene glir dette over i mangel på lederstøtte og opplevelse av ensomhet i jobben. Igjen synes det i intervjuene å være en sammenheng mellom det å ikke ha tett samarbeid med elev- og lærlingeombudet i fylket og det å kjenne seg alene på jobb, men også mobbeombud som er samlokalisert med elev- og lærlingeombudet, kan kjenne på at disse rollene er for ulike til at man kan fungere som en reell støtte for hverandre. «Ensomhet» er derfor et ord som går igjen i intervju med flere av mobbeombudene. Dette henger i intervjuene også sammen med en stor arbeidsmengde og ingen å «spille ball med», som noen mobbeombud uttrykker det, og som kunne ha hjulpet den enkelte med å sortere inntrykk og prioritere i et vanskelig og overveldende saksfelt. «Det er ingen her som vet hva jeg driver med», sier et ombud om dette. Et annet ombud sier: «Jeg reiste veldig mye i jobben fra sommeren og frem til jul. Og det er ingen som vet det. Ingen som har spurt meg hvor mye jeg har jobbet eller hva jeg har gjort.» «Jeg har en vanvittig saksmengde,» sier et tredje ombud, og utdyper:

Jeg kan sitte i et møte som dette [intervjuet], og når jeg tar opp mobilen, har jeg 30 ubesvarte anrop. Og det skjærer meg i hjertet, for jeg får ikke ringt dem opp igjen. De legger igjen beskjeder som jeg aldri fikk hørt, fordi jeg løp og løp.

Andre ombud forteller om hvordan det er å sitte i jobben på fylkeshuset uten at noen kommer innom kontoret deres, fordi de ikke har faglig samarbeid med noen der. De opplever at de ikke blir invitert på avslutninger eller andre sosiale arrangementer, fordi de i realiteten ikke er del av arbeidsfellesskapet. Andre mobbeombud er organisatorisk plassert i fylkeskommunen, men har sin fysiske kontorplass utenfor personalfellesskapet. «Det er ingen å ta en kaffe med når du kommer på jobb om morgenen,» sier et mobbeombud som har det slik. «Ingen du snakker med før du tar den første telefonen om morgenen. Og når du har det slik dag etter dag og uke etter uke, så gjør det noe med trivselen.» Et annet ombud nevner også arbeidspresstet og ensomheten når hun sier at hun går og «kverner og kverner» på saker etter at hun egentlig har avsluttet arbeidsdagen fordi det er vanskelig å koble ut jobben, og hvordan reisingen sliter på familielivet. Flere ombud forteller hvordan de har måttet tenke grundig over hvordan de kan klare seg med det de mangler i stillingen. En av dem sier:

Jeg har tenkt veldig mye på det, og det var en veldig overgang fra den jobben jeg hadde før hvor alt foregikk i dialog. Her får jeg ingen tilbakemeldinger fra noen. Jeg får det en sjelden gang fra brukerne mine. Men jeg kan ikke be om det. Så jeg har landet på at jeg må akseptere rollen min og stillingen min som den er, og jeg må bare stole på min egen integritet og min egen erfaring – min egen person – og at jeg treffer gode avgjørelser ut fra det.

Det å kjenne seg alene og mangle faglig støtte kan også gå ut over selve oppgavene som mobbeombudene skal utføre. Et av ombudene peker på hvordan

mangelen av det hun kaller «et profesjonelt sikkerhetsnett» kan få et ombud til selv å opptre uprofesjonelt og gå ut over mandatet fordi man ikke har noen man reelt kan diskutere sak med og som fungerer som kontrollfunksjon. Et annet ombud sier at mangel på faglig tilhørighet kan skape faglig og profesjonell utrygghet for den som skal fylle stillingen. Et tredje ombud sier om å føle seg utsatt på denne måten i møte med skoler og kommuner:

Jeg har jo følt meg veldig alene. Jeg følte veldig på det i starten, «oi, nå kommer mobbeombudet, hun har sikkert en løsning til oss.» Jeg følte at jeg burde hatt en tryllestav. For det sitter en forventning der om at du skal kunne noe, du skal bidra med noe inn i disse møtene, helst en løsning, så de slipper å stå i alt dette vonde. Og så har man jo ikke alltid en løsning der og da.

Slike utsagn viser ikke bare hvor vanskelig det kan være å stå alene i en fri og uavhengig stilling, og at dette ikke bare har personlige omkostninger. Fravær av faglig støtte og ikke reelt å tilhøre en organisasjon kan også hindre at ellers høyt kompetente og erfarne mobbeombud i fylkene kan utføre jobben på best mulig vis. «Jeg som person kan ikke redde verden,» sier et av ombudene, «men det å ha en organisasjon i ryggen hadde gitt litt mer støtte i det.»

Todelingen mellom mobbeombud og elev- og lærlingeombudet

Ved å foreslå samlokalisering av mobbeombudene for barnehage og grunnskole og elev- og lærlingeombudene i fylkene ville Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet legge til rette for at de ulike ombudene kunne arbeide i team der det er hensiktsmessig og som selvstendige aktører når mandat og situasjon tilsier det. Uansett så utdanningsmyndighetene for seg at de to ombudene i fylket kunne danne et kollegialt fellesskap og støtte hverandre.

I vår spørreundersøkelse våren 2019 fikk elev- og lærlingeombudene spørsmål om hvorvidt de hadde kontor i nærheten av mobbeombudene for barnehage og grunnskole (dette spørsmålet er ikke stilt til mobbeombudene). I tabell 3.3 går det frem at de aller fleste elev- og lærlingeombudene svarte at de hadde kontor i samme etasje som mobbeombudene for barnehage og grunnskole, mens tre elev- og lærlingeombud svarte at de to ombudsfunksjonene ikke var plassert i samme bygning.

Tabell 3.3. Elev og lærlingeombudene svar på hvorvidt ombudsfunksjonene har kontor i nærheten av hverandre (tall fra 2019)

	Antall
Ja, vi har kontor i samme etasje	14
Ja, vi har kontor i samme bygning	1
Nei, vi har ikke kontor i samme bygning	3
Total	18

Våren 2019 spurte vi videre elev- og lærlingeombudene om hvor ofte de hadde kontakt med mobbeombudet for barnehage og grunnskole. Tabell 3.4 viser at 14 av i alt 18 elev- og lærlingeombud hadde kontakt med mobbeombudet daglig eller ukentlig, mens bare et av disse ombudene hadde kontakt med mobbeombudet sjeldnere enn en gang i måneden.

Tabell 3.4. Hvor ofte har elev- og lærlingeombudet kontakt med mobbeombudet for barnehage og grunnskole? (tall fra 2019)

	Daglig	Ukentlig	Månedlig	Halvårlig	Sjeldnere	Total
Elev- og lærlingeombud	6	8	3	1	0	18

Våren 2020 stilte vi det samme spørsmålet til mobbeombudene for barnehage og grunnskole (elev- og lærlingeombudene fikk ikke spørreundersøkelsen våren 2020). Av 17 mobbeombud som besvarte dette spørsmålet i 2020, var det åtte som hadde daglig kontakt med elev- og lærlingeombudet, mens henholdsvis 6 mobbeombud og 2 mobbeombud hadde kontakt med elev- og lærlingeombudet ukentlig eller månedlig. I 2020 var det ingen mobbeombud som rapporterte at de hadde kontakt med elev- og lærlingeombudet på halvårlig basis, mens ett mobbeombud svarte at det var kontakt med elev- og lærlingeombudet sjeldnere enn hvert halvår. Dette kan tyde på at kontakten mellom mobbeombud og elev- og lærlingeombud har blitt styrket i noen av fylkene i perioden vi har undersøkt.

I spørreundersøkelse til mobbeombudene våren 2019 spurte vi dem hvordan de ville bedømme kvaliteten av samarbeidet med elev- og lærlingeombudene i fylkene. Tabell 3.5 viser at av de 17 mobbeombudene for barnehage og grunnskole, var det 13 som bedømte dette som svært bra eller ganske bra. To mobbeombud mente at samarbeidet med elev- og lærlingeombudet kunne karakteriseres som «verken godt eller dårlig», og to mobbeombud var misfornøyd med samarbeidet med elev- og lærlingeombudet i fylket.

Tabell 3.5. Hvordan bedømmer mobbeombudene samarbeidet med elev- og lærlingeombudene? (tall fra 2019)

	Svært bra	Ganske bra	Verken bra eller dårlig	Ganske dårlig	Total
Mobbeombud barnehage grunnskole	10	3	2	2	17

Da mobbeombudene fikk det samme spørsmålet i 2020, svarte 11 av disse at samarbeidet var svært bra, mens 4 svarte at det var ganske bra. Dette er en stigning sammenlignet med 2019. Ett mobbeombud svarte i 2020 at samarbeidet med elev- og lærlingeombudet verken var bra eller dårlig, mens ett mobbeombud svarte at samarbeidet var ganske dårlig. Alt i alt tyder dette på at mobbeombudene har en mer positiv opplevelse av samarbeidet med elev- og lærlingeombudet i 2020 enn i 2019.

Når vi i det følgende gjengir utsagn fra intervjuene med enkelte av mobbeombudene, er det viktig å understreke at vi ikke vet hvordan disse ombudene har

svart i spørreundersøkelsen. Vi har heller ikke gjennomført intervjuer med elev- og lærlingeombudene, og derfor kan vi ikke gi et fullstendig balansert bilde av samarbeidet mellom ombudene. Blant mobbeombudene som samarbeider mye med elev- og lærlingeombudene går det frem av intervjuene at dette samarbeidet oppleves som både naturlig og fruktbart. Disse ombudene legger også vekt på at elev- og lærlingeombudene blir en kollega som både gir faglig og sosial støtte i arbeidshverdagen. «Det var veldig godt å bli to», sier et mobbeombud som var alene i fylket fra oppstarten. «I og med at jeg og elev- og lærlingeombudet har så forskjellig bakgrunn, bruker vi hverandre veldig mye,» sier et annet mobbeombud, «vi benytter oss av hverandre så mye vi kan.» Særlig i fylkene Nordland og Troms (etter regionreformen: Troms og Finnmark fylke) har samarbeidet mellom mobbeombud og elev- og lærlingeombud funnet en institusjonalisert form:

Vi [mobbeombudet og elev- og lærlingeombudet] har prøvd å bygge et system for å kunne håndtere kombinasjonen av enkelthenvendelser og systemarbeid. Vi har opprettet et felles telefonnummer, som vi svarer på avhengig hvem av oss som har anledning. Vi har fast system med samarbeidsmøter. Vi går gjennom problemstillinger som vi står i begge to. [Vi har] etablert refleksjonsmøter med kommuner to ganger i året.

(Mobbeombud i nåværende Troms og Finnmark)

Både elev- og lærlingeombudet og mobbeombudet skal gjennom tett samarbeid sikre at barn og ungdom i Nordland har et trygt og utviklende barnehage- og oppvekstmiljø. Så er det den hverdagslige kontakten som gjør at når jeg lurar på noe, så kan jeg diskutere med elev- og lærlingeombudet. Vi har faste møter, går gjennom uka, ser på aktiviteten og om det er noe vi kan gjøre sammen. Elev- og lærlingeombudet er min primære faglige støtte. Det vi gjør, er å praktisere en måte å kvalitetssikre vårt arbeid ved å dele med hverandre. Det gir oss større trygghet i vår arbeidshverdag.

(Mobbeombudet i Nordland)

Andre mobbeombud beskriver samarbeidet med elev- og lærlingeombudet som godt, men mindre tett og institusjonalisert. I et slikt utsagn fremheves ulikhetene mellom mandat og organisatorisk forankring av de to ombudsfunksjonene: «Vi samarbeider godt når vi samarbeider. Men vi jobber på veldig forskjellige måter og gjør forskjellige ting.» Da sitatsjekk for denne rapporten ble gjennomført, var det flere mobbeombud som ga tilbakemelding om at deres utsagn om svakheter i samarbeid med elev- og lærlingeombudene kunne strykes. Årsaken som mobbeombudene oppga, var at samarbeidet hadde endret karakter etter intervjutidspunktet, og derfor ikke ga en riktig beskrivelse av situasjonen slik den står våren 2020. Dette bekrefter tendensen vi har omtalt tidligere i dette kapittelet i forbindelse med figur 3.5, nemlig at mobbeombudene har en mer positiv opplevelse av samarbeidet med elev- og lærlingeombudet i 2020 enn i 2019.

Av intervjuene ser det ut som at der hvor samarbeidet mellom mobbeombudene og elev- og lærlingeombudene fungerer, oppfattes også dette som en av de

viktigste ressursene som mobbeombudet kan dra nytte av i stillingen. Der hvor samarbeidet er mindre institusjonalisert, ser mobbeombudet også mindre nytte av elev- og lærlingeombudet som ressurs og støtte, og vi kan legge til at enkelte mobbeombud forteller at de arbeider for å gjøre samarbeidet mer institusjonalisert. Et mobbeombud som gir elev- og lærlingeombudet et særskilt godt skussmål, understreker i intervju hvor personavhengig denne relasjonen blir når man er bare to som fyller en ombudsfunksjon i en organisasjon som fylkeskommunen. I dette omtalte tilfellet slår personkjemien ut til det beste for samarbeidet, men vi har også utsagn i andre intervjuer med mobbeombud som kan tyde på at personlige motsetninger mellom de to ombudsfunksjonene hindrer et godt samarbeid.

Andre ressurser som er tilgjengelige for mobbeombudene

Så langt i dette kapittelet har vi konsentrert oss om mobbeombudenes organisatoriske plassering i fylkeskommunen og de følgene dette skaper for mobbeombudenes hverdag.

I intervjuene spurte vi også mobbeombudene om de hadde funnet frem til andre ressurser eller samarbeidspartnere som støttet dem i arbeidet. Alle mobbeombudene nevnte her det nasjonale nettverket som er felles for elev- og lærlingeombud og mobbeombud for barnehage og grunnskole. Mens alle mobbeombudene er *enige* i at dette nettverket representerer en viktig kollegial støtte og gir muligheter til å kontakte hverandre i faglige spørsmål mellom møtene, er ikke alle ombudene like sikre på om dette nettverket sikrer lik praksis og mandatsforståelse mellom mobbeombudene. Til dette formålet er nettverket og de faglige samlingene der for løst organisert og for lite forpliktende, og mobbeombudenes forskjellige bakgrunn blir ofte tydelig under de faglige diskusjonene. Enkelte mobbeombud mener også at nettverket har for få samlinger. Om positive erfaringer med nettverket sier et mobbeombud:

Det som har reddet meg i den stillingen er for det første at vi har dette arbeidsutvalget for alle ombudene. De var veldig «på» med en gang, veldig på tilbudssiden (...). Også føler jeg at alle ombudene er et godt team. Vi møtes ikke så ofte, men de har vært veldig viktige, de møtepunktene vi har hatt.

Et annet ombud som er svært tilfreds med nettverket, legger vekt på at denne møteplassen i seg selv gir en kvalitetssikring av mobbeombudenes rolle:

(...) alle vi ombud [har hatt] ekstremt nytte av det nasjonale nettverket som vi har med alle ombudene. Det er mange rause ombud der ute som deler både presentasjoner og innspill, og man kan diskutere enkeltsaker ved å ta en telefon til hverandre. For det er ikke nødvendigvis sånn at man kan finne den kunnskapen her på fylkeshuset. [Slik] får vi praktisert en form for likhet. Det gir en kvalitetssikring av ombudsrollen som jeg synes er veldig bra.

En som er noe mer skeptisk til nytten av nettverkssamlingene, sier:

En utfordring er at vi er så mange ombud. Vi har laget oss et nettverk, men vi er fremdeles mange ulike ombud. Så kvaliteten på tjenesten vi leverer, og innholdet av tjenesten vi leverer, kan variere både i og med at det er ett ombud per fylke og innbyggertallet i fylket er ganske ulikt.

Med et utsagn som det som er gjengitt over, mener ikke mobbeombudet at nettverket ikke er nyttig, men at dette ikke erstatter det å ha en mer fast organisasjon for mobbeombudene.

I tillegg til det nasjonale nettverket av ombud inngår mange av mobbeombudene for barnehage og grunnskole i mindre regionale nettverk med ombudskolleger. Disse gruppene følger geografiske områder, som for eksempel fylkene i Nord-Norge. Mobbeombud inngår også i mer uformelle grupper av kolleger som de samarbeider mye med. Slike grupper har preg av å ha oppstått nokså spontant. Mobbeombudene i Agder-fylkene og mobbeombudet i Rogaland har i tillegg etablert samarbeid med kommunale mobbeombud, hvor de opplever at de kan få god støtte. Hensiktene med disse mindre nettverkene er de samme: å danne et faglig kollegium og etablere raske kommunikasjonslinjer for diskusjon, hjelp og støtte mellom ombud som ellers står alene med mange vanskelige saker og en arbeidssituasjon som kan være svært utfordrende. «Det har vært nødvendig og verdifullt,» sier et mobbeombud om dette. «For det berører oss, det er en masse sterke historier du skal håndtere.» «Ganske tidlig satte vi på agendaen vår hvordan vi kan ta vare på oss selv i denne jobben,» sier et annet ombud om utbyttet av å delta i et regionalt nettverk. I tillegg til personlig støtte forteller ombud om hvordan de mindre nettverkene brukes til å diskutere prosedyrer og faglige problemstillinger.

Noen mobbeombud har opprettet egne prosjekt- eller ressursgrupper innad i fylket som fungerer som diskusjonspartnere. Gruppene kan være mer eller mindre formaliserte, og de kan møtes mer eller mindre jevnt. Enkelte ombud forteller at de hadde mye bruk for en slik gruppe i oppstarten, mens behovet kan avta når ombudet får mer erfaring i jobben. Samtidig kan ombudene selv bli invitert inn i andre og eksisterende ressursgrupper opprettet av andre.

Flere mobbeombud forteller at de har stor nytte av kontakt med Fylkesmannen. Noen ombud kaller disse møtene for et samarbeid, mens andre ombud vil understreke at møter med Fylkesmannen inneholder felles refleksjon, men ikke formelt samarbeid. «Jeg har et samarbeid – det er feil å si. Men jeg har to møter i året med Fylkesmannen. Jeg tenker at det er helt på sin plass,» sier et mobbeombud om dette. «Jeg har også hatt kontakt med Fylkesmannen. Før jul hadde jeg kontakt med dem, og følte at jeg hadde faglig støtte hos dem,» sier et annet mobbeombud. Flere andre ombud forteller at de jevnlig er i kontakt med BUP, PPT eller kommunepsykologer, og betrakter dette som gode samarbeidspartnere. På direkte spørsmål om mobbeombud samarbeider med innsatsteam eller ressursteam mot mobbing i kommunene, svarer imidlertid de fleste av dem at slike team er dårlig utbygd eller også at de ikke har hatt kapasitet til å kartlegge hvilke slike ressurser som finnes på kommunalt nivå. Mobbeombudet i Buskerud skiller seg fra disse ved å ha et flerårig og utstrakt samarbeid med blant annet PPT.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at med hensyn til mobbeombudenes bakgrunn og utdannelse, har det store flertallet av disse ombudene bakgrunn fra skolefeltet. De fleste av disse har arbeidet som lærer, og det er også mange som har skoleledererfaring og/eller etterutdannelse som skoleleder. Det er færre av ombudene som har erfaring fra barnehage. Blant mobbeombudene finnes det også erfaring fra PPT, barnevernet og Fylkesmannen eller andre deler av kommunal forvaltning.

Mobbeombudene for barnehage og grunnskole er enten plassert under fylkesordførere eller fylkesrådmann. Samtlige mobbeombud sier at de er enige i at plasseringen i fylkeskommunen sikrer uavhengighet fra skoleeier på kommunalt nivå. Av intervjuene går det frem at det likevel er mobbeombud som stiller seg enten spørrende eller direkte avvisende til at plasseringen i fylkeskommunen styrker dem i stillingen, hvis vi ser bort fra uavhengigheten denne organisatoriske løsningen gir. Mobbeombudene som uttrykker størst misnøye med plasseringen, forteller om manglende forankring og opplevelse av tilhørighet i et arbeidsfellesskap i fylkeskommunen. Dette gir også utslag i disse mobbeombudenes forhold til nærmeste leder. I disse ulike utsagnene fremtrer det en forskjell mellom mobbeombud som har vært ansatt før ordningen ble gjort nasjonal i 2018 og ombud som har kommet til etter dette tidspunktet. Det kan se ut som om mobbeombud som har arbeidet lenge i den fylkeskommunale organisasjonen har lettere for å akseptere arbeidsforholdene der. Disse mobbeombudene har også gjerne et mer etablert samarbeid med elev- og lærlingeombudet, og de forteller selv om grep de har gjort for å utforme sin egen rolle. Flertallet av mobbeombudene for barnehage og grunnskole synes ikke å bruke sin stilling til å komme i slik posisjon overfor fylkespolitikkerne på samme måte, og blir derfor prisgitt de løse eller manglende koblingene en slik plassering i den fylkeskommunale organisasjonen innebærer for dem.

Det er bare et mindretall blant mobbeombudene som opplever at de har god faglig støtte i fylkeskommunen. «Ensomhet» er et ord som går igjen i intervju med flere av mobbeombudene. Igjen synes det i intervjuene å være en sammenheng mellom ikke å ha tett samarbeid med elev- og lærlingeombudet i fylket og det å kjenne seg alene på jobb, men også mobbeombud som er samlokalisert med elev- og lærlingeombudet, kan kjenne på at disse rollene er for ulike til at man kan fungere som en reell støtte for hverandre. Samtidig er kontakten mellom mobbeombud og elev- og lærlingeombud styrket i noen av fylkene i perioden vi har undersøkt, og mobbeombudene har en mer positiv opplevelse av samarbeidet med elev- og lærlingeombudet i 2020 enn i 2019. Alle ombudene opplever også at de har god faglig støtte fra andre ombud, men ikke alle er like sikre på om dette nettverket sikrer lik praksis og mandatsforståelse mellom mobbeombudene. Flere mobbeombud peker på at det nasjonale nettverket for ombudene burde styrkes med en administrasjon.

4 Mobbeombudenes mandatsforståelse og oppgaver

I dette kapittelet tar vi for oss mobbeombudenes mandat og oppgaver. Nasjonale utdanningsmyndigheter har gitt mobbeombudene for barnehage og grunnskole et felles mandat i fem punkter. Dette mandatet ble først presentert i kapittel 1 i denne rapporten, og gjengis her:

Mobbeombudene skal:

- Støtte og veilede barn, elever og foreldre i saker om psykososialt miljø
- Jobbe forebyggende med informasjon og opplæring til barn, elever og foreldre
- Skape dialog og bidra til en god tverrfaglig oppfølging etter at saker er håndtert
- Bidra til dokumentasjon og erfaringsdeling i fylket og nasjonalt
- Støtte elev- og lærlingeombudet i arbeid med psykososialt miljø

Som arbeidsgivere for mobbeombudene for barnehage og grunnskole kan fylkeskommunene videre tilpasse ordningen til de enkelte fylker. Tilpasninger kan dreie seg om at fylkeskommunene gir mobbeombudene ansvar for andre målgrupper i tillegg til barnehage og grunnskole, eller tiltak som kan gi mobbeombudet sterkere faglig forankring i samarbeid med lokale aktører. I dette kapittelet legger vi det nasjonale mandatet til grunn, men kommer også inn på lokale tillegg og løsninger når vi skal besvare følgende forskningsspørsmål i evalueringen:

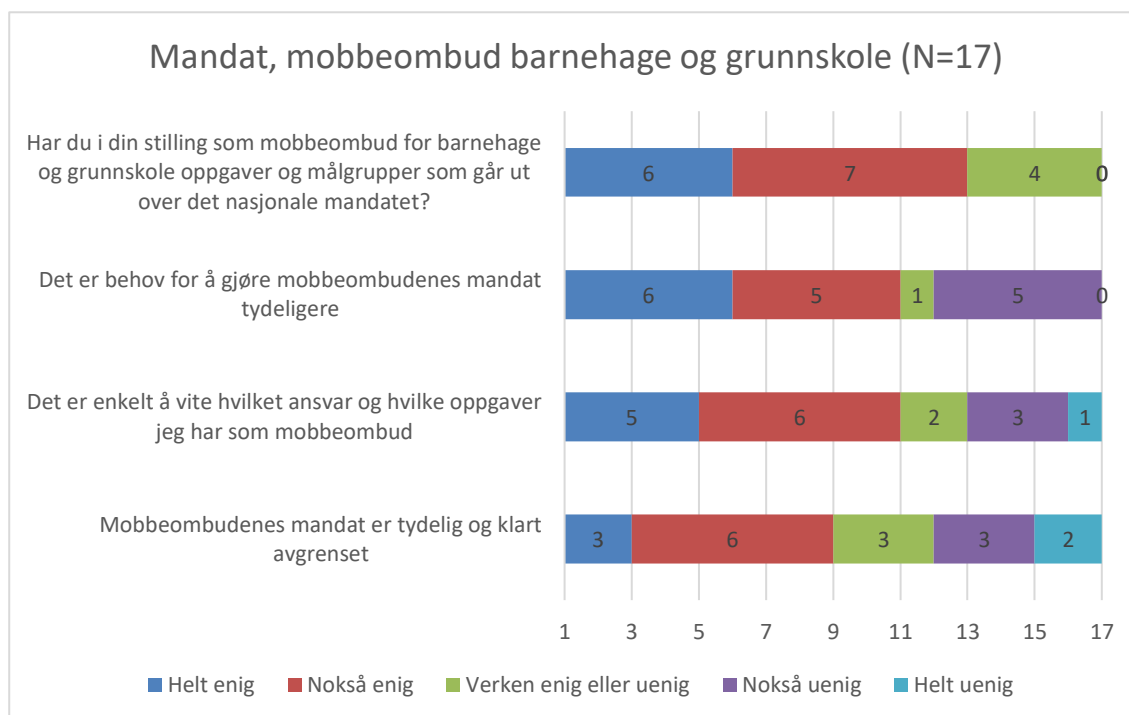
- Hva slags mandatsforståelse har mobbeombudene?
- Hva slags oppgaver utfører mobbeombudene?
- I hvilke tilfeller blir mobbeombudet involvert i barnehagen og på skolen?

Datagrunnlaget for dette kapittelet er spørreundersøkelser til mobbeombudene gjennomført på to tidspunkt, våren 2019 og våren 2020, og intervjuer med alle mobbeombudene gjennomført i samme tidsrom. Utvalg og metode for datainnsamlingen og -analysen er nærmere beskrevet i kapittel 1 i denne rapporten.

Mobbeombudenes forståelse av det nasjonale mandatet

I spørreundersøkelse våren 2019 ble mobbeombudene for barnehage og grunnskole bedt om å ta stilling til fire påstander som på et overordnet nivå gir informasjon om disse ombudenes mandat og oppgaver som hører til mandatet. Mobbeombudene kunne si seg «helt enig», «nokså enig», «verken enig eller uenig», «nokså uenig» eller «helt uenig» i de fire påstandene. Resultatet av mobbeombudenes vurdering av de fire påstandene er gjengitt i figur 4.1.

Figur 4.1. Mobbeombudenes vurdering av mandat og oppgaver (tall fra våren 2019).



Slik det går frem av figur 4.1, sier mer enn halvparten av de 17 ombudene som besvarte undersøkelsen seg helt eller nokså enig i at de har ansvar for oppgaver og målgrupper som går ut over det nasjonale mandatet. De resterende mobbeombudene svarer «verken enig eller uenig» på dette spørsmålet. I andre halvdel av dette kapittelet går vi nærmere inn på hvilke oppgaver mobbeombudene har ansvar for. Videre viser figur 4.1 at 11 ombud mente at det var behov for å gjøre mobbeombudenes mandat tydeligere, samtidig som like mange ombud svarte at det var enkelt å vite hvilket ansvar og hvilke oppgaver de hadde som mobbeombud. Fire ombud er derimot enten nokså eller helt uenige i at det er enkelt å vite hvilke oppgaver de har ansvar for. I spørreundersøkelsen valgte vi å inkludere en påstand som kunne brukes til å sjekke holdningene til mandatet ytterligere, formulert som «Mobbeombudenes mandat er tydelig og klart avgrenset» (se figur 4.1). Vi ser at tre mobbeombud er helt enige i dette, mens ytterligere seks ombud sier seg nokså enige i denne påstanden. Tre ombud svarer «verken enig eller uenig», mens til sammen fem ombud er nokså eller helt uenige i at mandatet er tydelig og klart avgrenset.

Av intervjuene med mobbeombudene for barnehage og grunnskole går det tydeligere frem at det er enkelte punkter i mandatet hvor det er usikkerhet eller uenighet blant mobbeombudene, mens andre punkter oppleves av ombudene som enklere både å tolke og å fylle med innhold. Punktene som i *minst grad* berøres i intervjuene med mobbeombudene, og som vi derfor oppfatter at det er lettest å tolke for ombudene, er at ombudene skal jobbe forebyggende med informasjon og opplæring til barn, elever og foreldre, at ombudene skal bidra til dokumentasjon og erfaringsdeling i fylket og nasjonalt, og at mobbeombudene for barnehage og grunnskole skal støtte elev- og lærlingeombudet i arbeid med psykososialt miljø. Vi skal se kort på hva mobbeombudene sier om dette før vi

bruker mer plass og tid på mandatpunktene som skaper usikkerhet og ulike løsninger mellom mobbeombudene.

Med hensyn til det å skulle bidra til erfaringsdeling og dokumentasjon, er det ombud som nevner at de har blitt invitert med i kommuners utforming av planer for psykososialt miljø, eller til å uttale seg om slike planer. De aller fleste ombud deltar hyppig på møter med ledere, ansatte, foreldre og/eller elever ute i kommuner og på lokale skoler eller i barnehager, hvor de informerer om at ombudet finnes og om rettigheter og plikter i opplæringslovens kapittel 9A. Dette dekker både det å jobbe forebyggende med informasjon og opplæring og det å bidra til erfaringsdeling, slik dette står i mobbeombudenes nasjonale mandat. Mobbeombud forteller imidlertid at de selv i noen grad må lage møteplasser for erfaringsdeling. Et ombud sier om dette: «På akkurat den biten der må jeg jobbe hele tiden med å få innpass, for jeg ser at jeg ikke regnes som en naturlig del av 'gjengen' ennå (...) Jeg har ingen stor organisasjon i ryggen, jeg er kun en person.» Et annet ombud kommenterer at en del av den opplæringen som han og elev- og lærlingeombudet i fylket driver med, egentlig tilligger Fylkesmannen eller skoleeiers ansvar. Med hensyn til å styrke elev- og lærlingeombudet er det enkelte av mobbeombudene som uttrykker utilfredshet med hvordan deres mandat passer sammen med mandatet for elev- og lærlingeombudene, men disse dominerer ikke i intervjumaterialet. Et mobbeombud sier at det at de skal støtte elev- og lærlingeombudene virker unaturlig, i og med at mobbeombud for barnehage og grunnskole må forholde seg til et mangfold av kommuner og enheter, mens elev- og lærlingeombudet har én skoleeier og et lite antall skoler å forholde seg til. «Jeg synes heller det burde stå at det bør være gjensidig støtte,» sier dette mobbeombudet.

Det er imidlertid to av punktene i mobbeombudenes nasjonale mandat som mobbeombudene snakket mye om i intervjuene. Disse punktene gjelder det å støtte og veilede barn, elever og foreldre i saker om psykososialt miljø, og det å skape dialog og bidra til god tverrfaglig oppfølging. Svært mange av utsagnene i intervjuene handler om disse punktene, og nedenfor gjennomgår vi disse utsagnene mer systematisk.

Støtte og veilede elever og foreldre

Mobbeombud får ulike typer henvendelser fra foreldre. Én type henvendelse er ønsket om å få legge frem en sak for en nøytral part som kan lytte og vise forståelse når andre instanser ikke har gitt denne muligheten. Et mobbeombud sier om dette:

Jeg opplever at for mange så er det godt bare å få lov til å prate og fortelle. Noen å tenke høyt med. Særlig foreldre og elever i videregående skole som får lov til å fortelle hva de står i uten at man stiller så mange spørsmål. Bare at man rett og slett lytter. (...) Da hender det at jeg blir veldig glad [for at de får hjelp som de setter pris på], men også litt trist: «Var dette det eneste du trengte? At det var noen som hørte på deg?»

Et annet mobbeombud gir følgende inndeling mellom typer av henvendelser:

De som tar kontakt med meg, elever og foreldre, de har forskjellige behov. Noen har behov for bare å bli hørt, noen har behov for bare å få formidle en vond historie, og noen har kjempebehov for å skissere en vei videre. Og noen har behov for en som kan tale deres sak inn i møte med enten skole eller barnehage.

Det samme mobbeombudet sier at for ham er verbene «støtte, veilede og bistå» de viktigste ordene i mandatet, samtidig som han mener at det er stor forskjell mellom de tre begrepene. Dermed krever det også ulike ting av ham som ombud, som å vite når han bare skal vise forståelse og når han skal handle mer aktivt. For å kunne veilede kreves det en tillitsfull relasjon, og da inngår også det å gi støtte.

Når henvendelsen endrer karakter fra at den som tar kontakt ønsker noen som kan lytte til å ønske noen som også kan hjelpe, øker derfor kompleksiteten i ombudenes rolle. Her er det aktuelt for ombudene å stille spørsmål, tenke høyt sammen med den som henvender seg og kanskje forsøke å se elementer i saken fra et annet perspektiv. Dette krever at ombudet har følelsesmessig distanse til saken. Samtidig er det en balanse mellom det å lytte til den som henvender seg og det å gi vedkommende «rett i alt», som et mobbeombud uttrykker det, og ikke bli «advokat» eller tillitsvalgt for foreldrene. Et annet mobbeombud sier:

Jeg har alltid snakket mye med foreldrene om hvilke forventninger de egentlig kan ha. Jeg har ikke noen myndighet til å bestemme. Det tror jeg kanskje noen foreldre har blitt litt skuffet over. At de har tenkt at de skal ta kontakt med mobbeombudet, og så kan mobbeombudet bare komme inn og bestemme noe. Det kan jeg jo ikke.

Slik som dette sitatet viser, forventer ofte den som tar kontakt at ombudet kan bidra til å løse saken. «Hele tiden, alle møter, alle samtaler, så begynner jeg med rolleavklaring. Hvem er jeg, hva er et ombud, hva er denne samtalen, hva er denne samtalen ikke, hva kan de forvente,» sier et annet ombud om dette. Mobbeombudene stiller imidlertid også forventninger til seg selv i denne situasjonen. «De som tar kontakt med meg, må oppleve et utbytte av det,» sier et ombud. «De må ikke oppleve at jeg bare er enda en person som de henvender seg til. De må oppleve å få skissert en vei videre, hvis de ikke har det.» «Men hvor langt kan jeg gå?» spør et annet ombud. «Hvor offensiv bør jeg være i å gi råd? Hvordan skal jeg for eksempel forholde meg hvis et hjem ønsker å politianmelde?»

Mange som henvender seg til mobbeombudet for barnehage og grunnskole, gjør det fordi de ikke opplever å bli tatt på alvor av skolen, eller de er utilfredse med hvordan skolen har løst saken. I henhold til opplæringslovens kapittel 9A kan elever og foreldre henvende seg til Fylkesmannen hvis de ikke er tilfreds med skolens håndtering av saken, eller skolen bruker for lang tid på å finne gode løsninger. Det er særlig i dette skjæringspunktet mye av mobbeombudenes arbeid

foregår. Mobbeombudene sier selv at mange foreldre opplever det å henvende seg til Fylkesmannen som altfor alvorlig, og foreldrene ønsker ikke å «lage noe styr». Det sentrale momentet ligger her i at foreldre står i et avhengighetsforhold til den lokale skolen, og de ønsker ikke å eskalere en konflikt ved å bringe saken inn for Fylkesmannen. «Mange velger derfor å ta en runde til med skolen, og her blir mobbeombudene en mellomstasjon», sier et ombud. Et annet mobbeombud sier:

Terskelen for å klage på skolemiljø bør ikke være høyere fordi det er Fylkesmannen som har tatt over den rollen som kommunen hadde før. Men i praksis opplever jeg at det er slik. I mitt fylke er mobbeombudet bindeleddet mellom skolen og Fylkesmannen. Man ønsker ikke å skape konflikt, bare få ryddet opp. Fylkesmannen kan bli opplevd som konflikt-skapende.

Et annet ombud sier om det samme:

Da jeg så [stillings]utlysningen, så tenkte jeg: hva i all verden skal vi med et [mobbe]ombud nå som vi har håndhevingsordningen? Hva mer trenger vi akkurat nå? For jeg opplever jo Fylkesmannen som veldig tilgjengelig, veldig sånn at de har lyst til å veilede og være folkelig sånn at folk kan ta kontakt og spørre om ting. Men så opplever jeg nå som ombud at sånn opplever ikke folk Fylkesmannen. Det er høy terskel for å ta kontakt med Fylkesmannen, for det er jo makta. (...). Så jeg har opplevd at foreldre ønsker å lage så lite styr som mulig, og det å involvere Fylkesmannen er det siste man gjør.

Nettopp dette gjør veilederrollen så viktig for mobbeombudene. «Fylkesmannen blir mer en kontrollinstans som folk er litt redd, men vi er mer veiledende,» sier et ombud. «Jeg står mye friere i rollen som ombud enn hva Fylkesmannen gjør,» sier et annet ombud, «for jeg kan gi råd og veiledning, men jeg skal ikke konkludere slik som Fylkesmannen skal.» «Jeg kan si til foreldre hvis skolen har rett også,» sier et tredje ombud. «Foreldrene er jo i krise, og hvis forholdet [til skolen] har skjært seg, så tror man ikke på noe av det skolen sier, men med meg kan de sjekke opplysninger med en nøytral part.» Et annet ombud konkluderer:

Så det er den positive erfaringen fra denne tiden her, at folk synes det er positivt å få snakke med det uavhengige ombudet som hjelper dem med å rydde opp i alt, og som gjør dem i stand til å stille de rette spørsmålene i møte med barnehage og skole.

Dette skal ikke tolkes som at mobbeombud ser på seg selv som at de utfører oppgaver på vegne av Fylkesmannen, men mer at de blir et viktig tillegg til håndhevingsfunksjonen som Fylkesmannen fyller, en slags førsteinstans før denne håndhevingsordningen trer i kraft. «Det er Fylkesmannens oppgave å etterse at alt er gjort etter lovverket, og at skolen har oppfylt sine plikter,» sier et

ombud om dette. «Jeg har nok mer et 'herfra-og-fremover'-perspektiv, og det er dumt hvis vi blander roller.»

Samarbeidet mellom foreldre og skole

I henhold til opplæringslovens kapittel 9A er det skolens ansvar å ivareta elevens psykososiale miljø. Dette betyr at skole og foreldre må ha en dialog som kan løse problemene, eller dialogen må gjenopprettes hvis den har brutt sammen. Det står ikke i det nasjonale mandatet for mobbeombudene i barnehage og grunnskole at de skal delta i samarbeidet mellom skole og foreldre, men i intervjuene blir dette omtalt i naturlig forlengelse av at mobbeombudene skal støtte foreldre og barn i saker som gjelder det psykososiale miljøet. Her har mobbeombudene en utfordring i hvordan de skal forvalte sin rolle mellom foreldre som har barn hvis rettigheter ikke er oppfylt på den ene siden og skolen som skal oppfylle rettighetene på den andre siden. Et ombud beskriver situasjonen slik:

Hjemmet kan fort oppleve meg, i og med at jeg gir støtte, som at jeg tar parti (...). Det å gi støtte handler ikke om å ta parti. Det er barnets beste som er mitt fokus (...). Når jeg har gått inn for å vise forståelse eller gi støtte til et forslag, vært delaktig, så har man lett, i alt følelsesvirvaret, så har hjemmet lett for å se på meg som en som er på deres parti. Så jeg har opplevd at skolen har blitt usikker på meg. Rolleavklaring er derfor veldig nyttig, og jeg synes at jeg har fått til mye mer når dette har blitt avklart og skolen har brukt meg mer som en faglig ressurs.

Mange mobbeombud deltar i møter mellom foreldre og skole, noe vi skal komme tilbake til senere i kapittelet under hvilke oppgaver ombudene løser. Det er imidlertid ikke alle ombud som synes dette er riktig forvaltning av rollen. Et av disse ombudene sier:

Det er viktig at vi ikke skal gå inn og være sånne «saviours» utenfra, og rydde opp og være i møter. For da sliter du deg ut. Og i sånne møter stjeler vi så utrolig mye autoritet. Vi kommer inn og er Mobbeombudet i rolle, du kommer utenfra, og hvem er det som har ansvaret for å løse saken? Vi stjeler autoritet fra ledelsen på skolen. Derfor er jeg veldig forsiktig med å være på sånne møter. Vi skal hjelpe skolen til å ha autoritet i møte med foreldrene. Og foreldrene til å ha autoritet i møte med skolen. Det jeg pleier å si er at vi skal bistå sånn at aktørene som er der ute, løser sine saker godt. Når ting begynner å gå bra, skal vi liste oss sakte ut. Der er vi litt forskjellige, og noen liker å gå inn med innsats og engasjement og løse opp. Og det, tenker jeg, er ikke min rolle.

Et annet mobbeombud sier:

Det jeg kjenner er mest utfordrende med å ha denne stillingen, og det jeg selv kan bli sliten av, er om jeg går for tett på en sak. Da kjenner jeg på at jeg kan bli oppfattet som ansvarlig for hele prosessen, og jeg kan få spørsmål om den minste ting. Da kjenner jeg på at både skolen og

hjemmet lener seg litt på meg. Det er viktig at skolen og skoleeier tar ansvaret de har, og at de viser det. Jeg setter pris på å bli brukt som en ressurs. Samtidig kan det av og til være utfordrende å balansere støtte og råd til foreldre og skolen, og på samme tid stille krav og uttrykke forventning til de samme.

Det felles, bakenforliggende spørsmålet som mobbeombudene har stilt seg selv og som ligger til grunn for disse tre uttalelsene, er spørsmålet om *hvordan* mobbeombudene best kan oppfylle punktet i mandatet om at ombudet skal støtte foreldre og barn, når det er konflikt mellom hjemmet og skolen eller barnehagen. Det er vårt inntrykk fra intervjuene at de fleste ombudene også velger å ta en veiledningsrolle overfor skolen i slike saker, selv om dette *ikke* står i det nasjonale mandatet.¹⁵ Veiledning av skoleleder, lærere eller annet personale på skolen skjer uten foreldrene til stede, og i saker med både høyt og lavt konfliktnivå. «Jeg tenker på meg selv som samtalepartner for ansatte i barnehage og skole, og at vi har samme mål, bare litt forskjellige roller,» sier et ombud om dette. «Jeg har gjort en bra jobb hvis jeg får systemet til å fungere for eleven. Jeg trenger ikke å være den som har skapt alle løsninger, men jeg vil hjelpe skolen til å skape løsninger,» sier et annet ombud. «Det er ikke bare hjemmet som har behov. Rektor har også noen behov som det kan være lurt å imøtekomme,» sier et tredje ombud. «Det er veldig viktig at ombudsrollen ses som drøftings- og samarbeidspartner for skole og barnehage, hvis ikke kommer man ingen vei. Hvis jeg skal få gjort noe for ungene, så må skolene eller barnehagene ha tillit til det jeg kommer med,» er nok et utsagn fra et ombud om det samme.

Andre ombud beskriver skolens situasjon og behov for bistand i kontekst av endringene av kapittel 9A i opplæringsloven. Her er tre utsagn fra like mange mobbeombud som beskriver tilstanden i skolen etter denne lovendringen:

Endringene i feltet nå er at det [kapittel 9A] har mer fokus, og skolene er mer redde for å gjøre feil. Når er det en 9A sak og når er det ikke en 9A sak? Skolene sitter fortsatt med tanken om at de skal definere hva som er alvorlig nok til å gå inn under 9A. Det jobber vi med, da, den subjektive opplevelsen [hos eleven] (...). Og så er skolen redd for når man skal sette i gang hele apparatet, for det er veldig tidkrevende og veldig omfattende prosesser når eleven ikke har det trygt og godt på skolen. (...) Når må vi skrive en aktivitetsplan og når må vi bare ha en samtale? I praksis løses regelverket veldig forskjellig.

[Skolene] har skjönt at lovverket er strengt, og at de må gjøre noe, men så gjør de ikke nok undersøkelser eller får eleven i tale på en måte som gjør at de skjønner hva det går i. (...) Altså, de har hørt om kapittel 9A, de har selvfølgelig hørt om opplæringsloven, men å gå i dybden og skjønne for eksempel hva er en subjektiv opplevelse hos en elev, det gjenstår det vel

¹⁵ Det kan imidlertid stå i de ulike fylkeskommunenes spesifiserte mandat for mobbeombudet at ombudet skal være veileder for skoler og barnehager i saker som gjelder det psykososiale miljøet.

rent faktisk å erfare at skolen har skjønt. De sier det, de bruker ordet, men de avslører jo seg selv få setninger etterpå og i handlinger at de har ikke skjønt det (...). Overordnet synes jeg skolen mangler kompetanse på denne veldig viktige oppgaven, og jeg har ingen problemer med å skjønne hvorfor. For de har mye å gjøre, de har et faglig fokus og det er sikkert lite ressurser og penger. Jeg har ennå ikke møtt en skole som med viten og vilje ikke ønsker å gjøre endringer. Men jeg opplever skoler som har en misforstått kompetanse, som tror de kan det.

Jeg opplever at det kan være enkelte rektorer som er veldig uerfarne, som er redd for den økonomiske siden [ved tiltakene]. De skal ikke gå for langt, og de er kanskje selv redde for å søke hjelp hos skoleeier. Det blir problematisk å vise svakhet. Det blir oppfattet som svakhet hvis du ikke kan ordne opp i det selv (...) Bare at man flytter fokus fra at prosedyrene er helt korrekte og i tråd med lovverk og ev. Fylkesmannen, og over på dem som er involvert. Når innskjerpingen kom i form av lovverket, så har det skjerpet skolen til å jobbe mer systematisk, men det er bare et skritt på veien, det andre handler om å få dette til å fungere i praksis.

I disse situasjonene blir mobbeombudene også en veileder for skolene, for å forstå og tolke lovverk og til å finne de rette tiltakene. Hensikten med dette er at skolen skal forbedre sin praksis, bygge kompetanse og være i stand til å løse nye saker av lignende karakter siden. «For da får du også systemlæring,» sier et ombud om dette, og utsagnet er representativt for mange av hans kolleger: «Det å få skolen til å være opptatt av å jobbe med å forbedre egen praksis i stedet for at du hver gang skal reparere noe, det er det man er ute etter.» Det samme ombudet setter også ord på hvordan enkeltsaker kan generere endringer i skoleorganisasjonen, noe også mange andre mobbeombudene påpeker:

Ofte kan en enkeltsak generere systemendringer fordi man avdekker at det er masse ting som ikke er godt nok, det gir seg uttrykk for denne eleven, men det viser seg ofte at det ikke er bare denne eleven som sliter med de tingene. Dermed så er det uttrykk for at det er noe i organisasjonen som må bli bedre. Hvis det da er ledere som ser det, og er villige til å gjøre de tiltakene som må til, så er det mulig. Ellers så kan jeg ha møte med personalgruppa i hytt og pine, men det hjelper ikke hvis de går tilbake dagen etter og gjør slik de alltid har gjort.

Samarbeid mellom skole, skoleeier og andre instanser i kommunen

Når mobbeombud snakker om å hjelpe skoler til å løse en sak som dreier seg om opplæringslovens kapittel 9A på en måte som skaper systemlæring, er det kommunale nivået med skoleeier og andre tjenester som knyttes til skolemiljøet neste trinn. Heller ikke dette står i mobbeombudenes nasjonale mandat, men intervjuene viser mange eksempler på at mobbeombud involverer seg på dette nivået. Kapittel 9A i opplæringsloven skiller seg fra øvrige kapitler i samme lovtekst ved at skolemiljøet er gjort til skolens ansvar, mens skoleeier skal varsles i alvorlige saker (se kapittel 2). Det er antagelig derfor vi ser av intervjuene at ikke alle mobbeombud snakker om skoleeiernivået når de snakker om sitt eget mandat,

men enkelte mobbeombud har klare synspunkter på dette. «Jeg tenker at min oppgave er å finne dem som har ansvaret i kommunen og få dem til å hjelpe barnet der de er, om de finnes på skolen eller i skoleadministrasjonen,» sier et mobbeombud som ikke skiller mellom disse nivåene i sitt arbeid. Et annet ombud som har vært lenge i stillingen, sier:

Vi skal etterspørre: «hva er den profesjonelle skoleeier?» Hver eneste sak er en avvikssak i skoleeiersystemet. Og hvis du ikke klarer å operere på hele feltet der, så er du ikke ombud, da er du mere fagkoordinator eller saksbehandler. Og i den fella må vi ikke gå. Du må utnytte det handlingspotensialet og skjønne det for å ha en slik stilling, tenker jeg.

Andre mobbeombud følger opp ved å si at enkeltsaker også genererer samarbeid med kommuner, og hvis mobbeombudet har bidratt til at en sak er godt løst på en skole, kan det være at skoleeier tar kontakt og ønsker mer hjelp. Her er det avgjørende at ombudet får tillit i systemet, understreker et ombud. Dette omfatter også tjenester som PPT, BUP, helsesykepleier og eventuelle innsatsteam eller beredskapsteam som kan brukes hvis det avdekkes problemer med det psykososiale miljøet. Mobbeombudet som i sitatet over spør «hva er den profesjonelle skoleeier,» plasserer mobbeombudene mellom Fylkesmannen og PPTs systemarbeid. «Det er mange som ønsker å jobbe på individnivå og være der ute og snakke med elevene, være elevenes stemme,» fortsetter dette ombudet, «men det skal PPT gjøre for elevene.» Hvis denne kompetansen ikke finnes i kommunene, ser dette mobbeombudet det som sitt mandat å bidra til å utvikle denne kompetansen. «Det er dette som inngår i at skoleeier skal ha et forsvarlig system» sier dette mobbeombudet. Skoleeiers plikt til å ha et forsvarlig system viser til paragraf 13–10 i opplæringsloven (se også kapittel 2 i denne rapporten). «Jeg kan hjelpe dem med å utvikle et slikt system, men det er de som har ansvaret som skal gjøre jobben. Vi skal ikke ta makta fra dem,» fortsetter dette mobbeombudet. Et annet mobbeombud med kortere ansiennitet sier om dette forholdet:

Jeg tenker at mobbeombudene må ha en mer koordinerende rolle. Vi må kunne se på systemene og støtte systemene, (...). I stedet for sånn silotenking, at man faktisk ser hvordan man kan utnytte og bruke den kompetansen som sitter i kommunene og løfte den opp. Da tenker jeg at jeg som mobbeombud blir en viktig samarbeidspartner for alle disse instansene.

Et tredje ombud, som også hører til blant mobbeombudene som har arbeidet forholdsvis kort tid i stillingen, nyanserer saken ytterligere ved å vise til at det er forskjell på store og små kommuner, og til tross for at alle norske kommuner forventes å løse alle velferdsoppgaver og gi innbyggerne de samme rettighetene (se kapittel 2), vil dette i praksis bety forskjeller avhengig av kommunestørrelse. I store kommuner med stor administrasjon vil det som regel være stillinger som arbeider med det psykososiale miljøet i skoler og barnehager, og der vil

mobbeombudet i større grad bli et ombud for foreldrene, sier dette ombudet, og fortsetter:

Samtidig så er det slik at blant de store kommunene er det også dem som har sett nytten av å ha med den uavhengige rollen som mobbeombud er, inn i et overordnet arbeid. Så det kan bety at det også for storkommunen har en verdi å få inn noen eksterne med et uavhengig blikk og kompetanse. De små kommunene trenger hjelp til andre ting. (...) Her handler det om å komme med kompetanse knyttet til hva forebygging er. Også er det dette med det tverrfaglige i kommunene (...). Det handler om at man kommer inn med en ydmykhet for hva det er den skolen eller kommunen her strever med.

Andre mobbeombud sier tydeligere ifra om at de ikke ser på seg selv som en aktør på kommunenivå. «I mitt mandat står det at jeg ikke skal tillegges ansvar som ligger til andre, for eksempel skoleeier,» sier et mobbeombud. Dette ombudet ønsker å fremheve det å være ombud for foreldre som står alene i møte med et system, mens forvaltningen består av svært mange aktører som kan støtte hverandre. Dette ombudet fortsetter:

Jeg er redd for at om vi har for mange roller i det å være mobbeombud, at vi både skal være der og drive med opplæring, samtidig som vi skal passe på at loven følges og være litt vaktbikkje, så må vi passe på at ikke rollen vår overfor barn og unge blir pulverisert, at vi gjør så mange andre ting også, altså hvor er troverdigheten vår til slutt?

Samtidig er det andre mobbeombud som peker på at i små lokalsamfunn kan foreldre og ansatte i skolen og kommunen ha forbindelser privat samtidig som de står på hver sin side av en konflikt. Dette kan gjøre sakene svært vanskelige, og her kan det være avgjørende at et mobbeombud arbeider for å få lokalsamfunnet til å håndtere slike saker selv gjennom gode systemer. Et siste utsagn fra et mobbeombud som gjelder dette kommer fra et ombud med lang juridisk erfaring. Dette ombudet sier: «I systemarbeidet er det viktig at vi er med. Så vi må være særlig oppmerksomme på den rollen vi har, og at vi ikke er en del av systemet som saksbehandler eller ansatt, men vi er objektive mobbeombud som skal ivareta de svake.»

Barns beste

Det er flere mobbeombud som i intervjuene viser at de søker en vei ut av disse potensielle dilemmaene ved å holde fast i at de arbeider for barnets beste. «Det er dette med barnets stemme som vi som mobbeombud må ha med oss hele veien,» sier et mobbeombud, «for det er Barnekonvensjonen vi forholder oss til. Barnets beste, barnets rett til å bli hørt.» Hensynet til barnets beste kan heves over både foreldrenes og skolens krav i konfliktsituasjoner, og hjelpe mobbeombudet med å stake ut veien, her vist ved et sitat fra et annet mobbeombud:

Det er nok mange som har tenkt at man kommer inn som en advokat for foreldre, men jeg har vært veldig opptatt av å legge et likeverdighetsprinsipp der. At jeg i like stor grad jobber sammen med skole og barnehage som jeg gjør med foresatte. Det har med mandatet å gjøre óg. At det er barnets beste som er den viktigste retningsgiveren for ombudet. Barnets rett til å bli hørt og ivaretatt. Da spiller det ingen rolle hvilken side jeg befinner meg på.

«Målet mitt er å være en brobygger,» sier et tredje mobbeombud, «ikke en advokat for en av partene som skal plukke på feil og mangler, men å være brobyggeren som kan få i gang et godt samarbeid til barnets beste.» Et annet mobbeombud sier at kommunenes tillit til ombudet vil avhenge av at de vet at ombudet jobber for barnets beste. Dette ombudet fortsetter:

Jeg er ikke foreldrenes part i en sånn situasjon (...). Jeg vil ivareta hensynet til elevenes beste hele veien fra klasserommet i møte med læreren, i møte med rektor og også i møte med Fylkesmannen (...). Når jeg jobber for barnets beste, så står jeg veldig fritt til å virke mot alt annet. Selv om noen skulle kritisere noe eller være uenig, så lenge noen har vurdert at de tiltakene som gjøres er til barnets beste, så står jeg rakrygget til å si det overfor foreldrene.

Et annet mobbeombud setter tydelig ord på sin egen rolle når hun viser til barnets beste og sier:

Jeg som mobbeombud skal ikke løse en sak, men jeg skal sørge for at den blir ivaretatt og løses av dem som skal løse den, og at rettighetene til eleven eller barnet blir ivaretatt i prosessen. Det skal jeg passe på.

Det siste sitatet fra et mobbeombud som vi skal ta med i dette avsnittet om hensynet til barnets beste viser imidlertid at dette begrepet ikke nødvendigvis er entydig og lett å tolke i situasjonen, når man ser på konteksten som utgjør barnets psykososiale miljø. «Det er ikke bare ett barns beste som skal ivaretas,» sier et mobbeombud om dette, «det er alle ungene. Det å minne skolene om at når de lager tiltak, så må de passe på at hvis et barn trenger skjerming fra et annet barn, så kan de ikke bare ta det andre barnet bort.»

Oppsummering: mobbeombudenes mandatsforståelse

I gjennomgangen av utsagn fra intervjuene hvor mobbeombudene forteller om hvordan de oppfatter og tolker sin egen rolle, har vi sett at mobbeombudene er svært opptatt av hvordan de kan støtte og veilede barn, elever og foreldre i saker om psykososialt miljø. Mobbeombudenes tolkning av dette punktet i mandatet får raskt konsekvenser for et annet punkt, nemlig hvordan bidra til å skape dialog og god tverrfaglig oppfølging. I det nasjonale mandatet er dette punktet formulert som at dialog og tverrfaglig oppfølging skal skje etter at saker er håndtert, men i praksis gjør mobbeombud dette også mens saker håndteres. I dette kommer det til syne

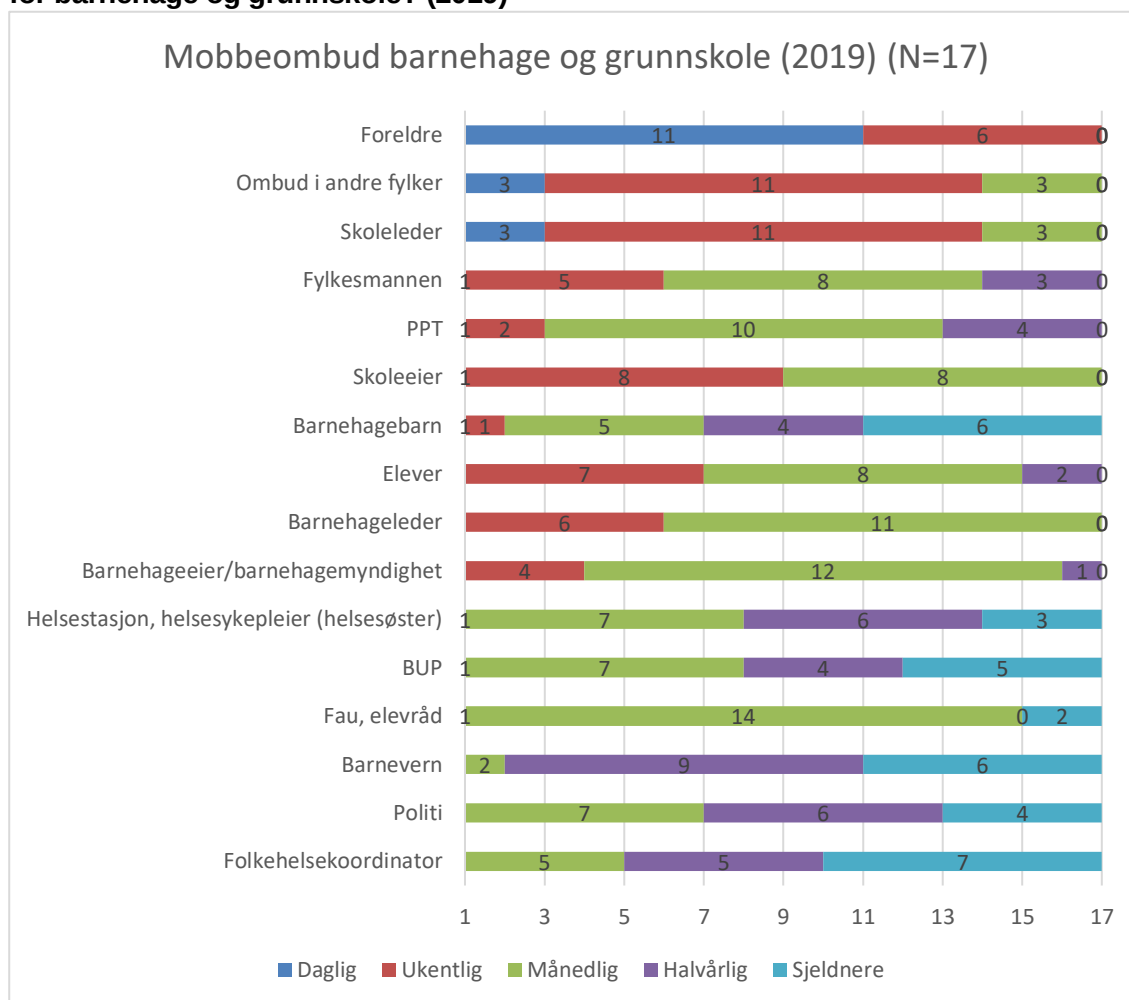
en rekke nye spørsmål, som hvordan mobbeombudene skal forholde seg til skolen, til skoleeier og til andre kommunale tjenester som arbeider for at miljøet i skolen eller barnehagen skal oppleves trygt og godt for alle barn. Det blir også tydelig at det varierer hvor mye mobbeombudene mener de skal involvere seg i saksgang på disse nivåene, og hvordan dette i tilfelle bør foregå. Mandatet gir ingen egentlige svar på disse spørsmålene, annet enn at det synes å være forutsatt at det finnes en sammenheng mellom det å støtte og veilede elever og foreldre på den ene siden og det å kunne bidra til dialog og tverrfaglig oppfølging på den andre siden. Hvis vi legger til at de færreste mobbeombud får hjelp av en overordnet i den fylkeskommunale organisasjonen til å gjøre prioriteringer i arbeidsoppgaver (se kapittel 3 i denne rapporten), betyr det at mobbeombudene er overlatt til seg selv i å bidra så godt de kan i saker som er svært komplekse, konfliktfylte og smertefulle for de involverte.

Mobbeombudenes oppgaver

Mobbeombudenes mandatsforståelse og de oppgavene som mobbeombudene utfører henger naturligvis tett sammen med hverandre. Her har vi likevel gjort et forsøk mellom å skille disse to størrelsene i fremstillingen, ikke minst for å se om det er oppgaver mobbeombudene utfører som kan synes å være mer eller mindre i tråd med mandatet. Dette er ikke gjort for å rette kritikk mot mobbeombud som gjør sitt ytterste i en vanskelig arbeidshverdag, men kan være evalueringens bidrag til å rydde i den samme arbeidshverdagen.

Vi begynner med å se på mobbeombudenes svar på hvem de har kontakt med og hvor hyppig de har kontakt med disse gruppene som del av arbeidet. Mobbeombudene fikk stilt dette spørsmålet to ganger, våren 2019 og våren 2020. Figur 4.2 viser mobbeombudenes svar på det første tidspunktet.

Figur 4.2. Hvor ofte har du kontakt med disse aktørene i arbeidet som mobbeombud for barnehage og grunnskole? (2019)



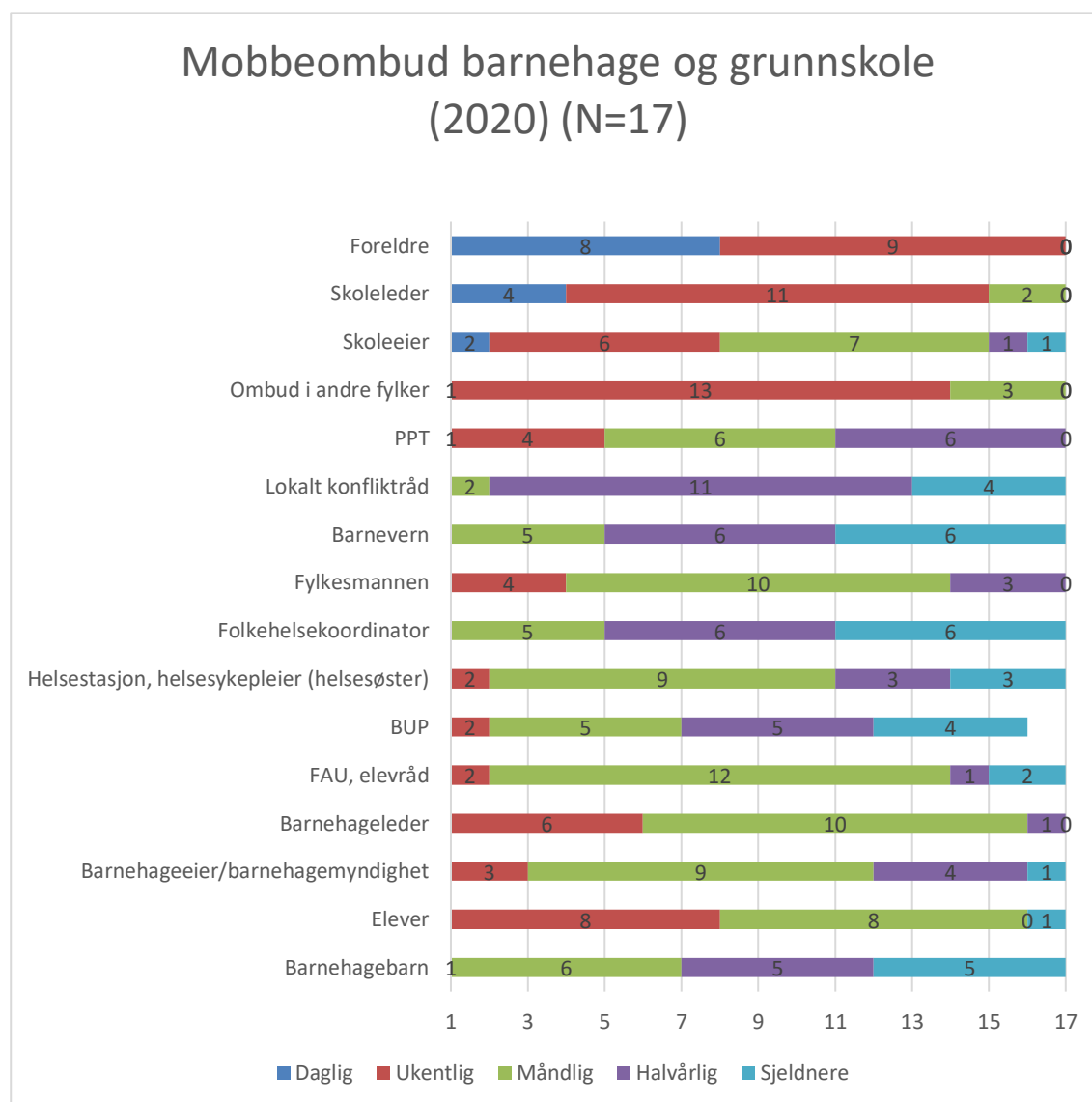
Vi ser at våren 2019 var det 11 mobbeombud for barnehage og grunnskole som svarte at de hadde kontakt med foreldre hver dag, mens seks mobbeombud svarte at de hadde kontakt med foreldre ukentlig. Ellers svarte tre ombud at de hadde kontakt med ombud i andre fylker og med skoleledere hver dag, mens 11 ombud hadde ukentlig kontakt med kolleger i andre fylker eller skoleledere. De øvrige mobbeombudene hadde kontakt med kolleger eller skoleledere minst en gang i måneden. I alt 12 mobbeombud for barnehage og grunnskole hadde kontakt med Fylkesmannen enten ukentlig eller månedlig, og åtte mobbeombud hadde kontakt med skoleeier på ukentlig basis. Øvrige mobbeombud hadde kontakt med skoleeier minst en gang i måneden. Det er forholdsvis få mobbeombud som har hyppig kontakt med barnehagebarn, mens det er vanligere for mobbeombud å ha kontakt med elever. Det er imidlertid mye vanligere å ha kontakt med foreldre enn elever. Fire mobbeombud hadde kontakt med barnehagemyndighet eller barnehageeier hver uke, mens øvrige mobbeombud har sjeldnere kontakt med denne instansen. To mobbeombud hadde ukentlig kontakt med PPT, mens det er vanligst å ha månedlig eller halvårlig kontakt med denne instansen.

Når det gjelder aktører som helsestasjon, helsesykepleier, BUP, FAU, elevråd, barnevern, politi og folkehelsekoordinator, er dette instanser som mobbeombudene

for barnehage og grunnskole har kontakt med månedlig, halvårlig eller sjeldnere. Av disse merker FAU og elevråd seg ut, ved at 14 av 17 mobbeombud hadde kontakt med slike aktørgrupper en gang i måneden slik dette så ut våren 2019.

Mobbeombudene ble bedt om å ta stilling til tilsvarende spørsmål på nytt våren 2020. Mobbeombudenes svar på dette spørsmålet er gjengitt i figur 4.3.

Figur 4.3. Hvor ofte har du kontakt med disse aktørene i arbeidet som mobbeombud for barnehage og grunnskole? (2020)



Det er bare små endringer i mobbeombudenes svar mellom de to tidspunktene, men det er litt færre (ni ombud) som har daglig kontakt med foreldre i 2020, og litt flere som har ukentlig kontakt med foreldre. Det er ingen ombud våren 2020 som svarer at de har daglig kontakt med ombud i andre fylker, mens 13 av ombudene har kontakt med kollegaene sine i andre fylker ukentlig. Det er også noen små endringer i hvor hyppig ombud har kontakt med skoleeier. Mens alle ombud hadde kontakt med skoleeier minst en gang i måneden i 2019, er det i 2020 to ombud som svarer at de har kontakt med skoleeier halvårlig eller sjeldnere. Det er litt

mindre hyppig kontakt mellom mobbeombud og Fylkesmann og mobbeombud og barnevern i 2020 sammenlignet med i 2019, mens for PPT, FAU, BUP og helsestasjon/helsesykepleier har kontakten blitt litt hyppigere. I 2020 la vi til en ny aktør i dette spørsmålssettet, nemlig kontakt med lokale konfliktråd. Dette gjorde vi fordi enkelte mobbeombud nevnte slikt samarbeid i intervjuene, og vi ville se hvor vanlig det er at ombudene har kontakt med denne instansen. Våren 2020 var det to mobbeombud som oppga at de hadde månedlig kontakt med lokale konfliktråd, mens 11 mobbeombud har kontakt med lokale konfliktråd en gang i halvåret.

Figur 4.2 og 4.3 gir en tydelig indikasjon på at mobbeombudene har mer kontakt med grunnskoler enn med barnehager. Dette bekreftes av mobbeombudenes svar på direkte spørsmål om dette i spørreundersøkelsen fra 2019 (dette spørsmålet er bare stilt én gang). Tabell 4.1 viser svarfordelingen på spørsmålet «Hvilken del av ombudsrollen for barnehage og grunnskole bruker du mest tid på?»

Tabell 4.1. Hvilken del av ombudsrollen for barnehage og grunnskole bruker du mest tid på? (2019)

	Antall
Ombudsrollen for barnehage	0
Ombudsrollen for grunnskole	13
Jeg bruker like mye tid på begge roller	4
Total	17

Mens 13 mobbeombud for barnehage og grunnskole svarer at de bruker mest tid på grunnskolen, er det ingen av ombudene som svarer at de bruker mest tid på ombudsrollen for barnehage. Fire mobbeombud for barnehage og grunnskole svarer at de bruker like mye tid på disse to rollene. Dette utdypes av data fra intervjuene med mobbeombud, som vi kommer tilbake til senere i kapittelet.

Mobbeombudenes oppgaver i grunnskolesektoren

I spørreundersøkelsen våren 2019 spurte vi videre mobbeombudene hvilke tre oppgaver de prioriterte i arbeidet for grunnskolesektoren. Resultatet av dette er vist i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Mobbeombudenes svar på hvilke oppgaver de utfører i grunnskolen (2019)

Forebyggende arbeid	Veiledning, foreldre og elever	Veiledning, skolen	Annet systemarbeid
Kursing av personalet i form av foredrag/læringsøkter Forebyggende arbeid - planlegging og gjennomføring (opplæring, kursing foreldre, elever, ansatte og andre som jobber med barn og unge) Spre kunnskap gjennom kurs/foredrag for foreldre og ansatte Spre kunnskap til elever gjennom skole-/klassebesøk Kompetanseheving kurs i skolen Foredrag og presentasjoner ansatte Foredrag for rektor og styre, foredrag for personalet Foredrag og presentasjoner elever og foreldre Kompetanseheving Holde foredrag /kurs i ulike arenaer Foreldremøter Foreldremøte om fellesskap og mobbing Personalmøter om fellesskap og mobbing Hatt en del innlegg på konferanser Kurs for ansatte Foredrag for foresatte/skoler Kunnskapsformidling til ansatte i skole Foredrag/innlegg forebyggende arbeid for ansatte Kurs og presentasjoner på skoler Veilede personalet for å skape trygge og gode læringsmiljø	Bistå foresatte i enkeltsaker Gi råd, støtte og veiledning til foreldre i enkeltsaker Bistå elever/foreldre i enkeltsaker Enkelthenvendelser, samtale med foreldre/barn Alt innenfor støtte veilede i enkeltsaker Bistå foreldre og elev i enkeltsaker Bistå i enkeltsaker og delta i møter med skolen Bistå i enkeltsaker Enkeltsaker Veiledning i individsaker Samtale med foresatte Støtte/veilede elev/foresatte i enkeltsaker - delta i møter med elev, foresatt og skole i enkeltsaker Veilede foresatte og elever Veilede foreldre i enkeltsaker Veiledning for foreldre i enkeltsaker Veiledning i enkeltsaker	Veilede personalet i håndtering av enkeltsaker Gi råd, støtte og veiledning til skoler i enkeltsaker Møter med skolens ledelse Komme med råd til skoler, mekle Veilede/rådggi skoleledelse Arbeid med aktivitetsplan og verktøy for avdekking og håndtering av mobbing Samtale med ledelsen Veilede ansatte Veilede skoler i enkeltsaker Veiledning rektorer/skoleledere i fastlåste enkeltsaker Veiledning til skoleledere i enkeltsaker	Møter med skoleeier og støttesystem både forebyggende kompetanseheving og i enkeltssaker Jobbe på system nivå med politikere og kommuneadministrasjon (gjøre ombudsrollen kjent+ oppmuntre til å iverksette innsatsteam) Veilede eiere for å skape trygge og gode læringsmiljø

Tabell 4.2 gjengir alle oppgavene som de 17 mobbeombudene har oppgitt at de utfører i grunnskolen. Samme type oppgave forekommer flere ganger, og viser til at det er flere mobbeombud som har rapportert at de utfører denne oppgaven. Svarene i tabell 4.2 tyder på at mobbeombudene legger ned et omfattende arbeid i forebygging av mobbing og utfordringer med det psykososiale miljøet i skolen med å gi informasjon og holde foredrag. Videre ser vi at 16 av 17 mobbeombud har skrevet at de anser det å veilede foreldre/foresatte og elever i enkeltsaker som en av de tre viktigste oppgavene. Ti av mobbeombudene oppgir at de veileder og rådgir skoler i slike saker. Tre mobbeombud har oppgitt at de anser det å arbeide på systemnivå blant de tre høyest prioriterte oppgavene.

Av intervjuene med mobbeombudene går det videre frem at mange av disse har brukt tid på å reise rundt og gjøre seg kjent med skoler, barnehager og kommuner i fylket. Antagelig skyldes omfanget av slike oppgaver, som går frem av tabell 4.2, at de fleste mobbeombudene for barnehage og grunnskole ble ansatt i løpet av høsten 2018, noe som betyr at de våren 2019 hadde brukt mye tid på å gjøre seg kjent for sektorene på denne måten.

Arbeid med enkeltsaker

Med hensyn til arbeid med enkeltsaker oppgir mobbeombudene i intervju at disse oppgavene tar mye arbeidstid. Tidligere i dette kapittelet har vi beskrevet hvordan det å lytte, støtte og skape en relasjon til rådvile eller fortvilte personer som henvender seg til mobbeombudet, krever mye tid og ressurser. Samtidig mener mobbeombud at denne fasen er nødvendig for at de siden kan gjøre en god jobb med å bistå og veilede foreldre og elever.

Flere mobbeombud forteller at de opererer med sjekkliste når foreldre eller elever tar kontakt. I den innledende fasen av slik kontakt blir det viktig å forstå hva henvendelsene handler om. Tre ulike ombud sier om dette:

Når foreldre tar kontakt, er det å veilede på lovverket om hva slags rettigheter en har. De kan klage, også sender jeg dem en mal på et brev de kan bruke for å sende til rektor. Hvis ikke jeg hører mer da, har jeg gjort jobben min og det må løses på skolen.

Jeg har en sjekkliste før jeg går inn i en sak. Har skolen vært inne i bildet? Har skolen fått lov til å gjøre noe med det? Hvis skolen ikke har blitt orientert eller fått lov, så sier jeg at de må melde fra til skolen først så de får en mulighet til å ordne opp.

Foreldre ringer. Da sier jeg alltid til foreldrene at de må ta kontakt med skolen, og hvis kommunikasjon er veldig vanskelig, så vil jeg gjerne at foreldrene tar kontakt med skolen skriftlig. For den henvendelsen skal da utløse den aktivitetsplikten som skolen har. Foreldrene kan få hjelp av meg til å skrive et sånt brev. Så skal skolen lage en aktivitetsplan. Noen ganger løser det seg da, men så kan det hende at skolen tar kontakt med meg og vil ha hjelp til dette. Eller det kan hende at tiltaket skolen gjør, ikke virker. Da kommer jeg inn og veileder. Men jeg lar alltid skolen få mulighet til å ordne opp selv. Og hvis de ikke gjør det, så tar enten skole eller foreldre kontakt med meg igjen.

Mange av ombudene forteller imidlertid at henvendelser fra foreldre ofte kommer når kommunikasjonen mellom hjem og skole har låst seg. Da er det flere ombud som oppfatter seg selv den som gjenåpner og tilrettelegger av dialog. Nedenfor er det et mobbeombud som får beskrive en slik situasjon:

Mobbeombudet kommer inn når konflikten har fått leve lenge. Da handler det noen ganger om at foreldrene ikke lenger hører ikke hva skolen sier, og skolen hører ikke lenger hva foreldrene sier. Da er det noe med «å høre». Jeg kan høre mange gode tiltak fra skolen, men kanskje det blir brukt et språk eller kanskje konflikten har fått gå for lenge, kanskje mistilliten er så til de grader til stede at de ikke tror på hverandre lenger. Da handler det om å prøve å fortolke dette, og være en diplomat i midten og si at «nå sier skolen at de gjør sånn og sånn for barnet ditt. Det betyr sånn og sånn.»

Når mobbeombudets arbeid med en enkeltsak er kommet i gang, vil den som vi har vist kunne omfatte veiledning til både hjemmet og skolen. På dette stadiet er det ofte aktivitetsplanen og skolens tiltak for eleven som er gjenstand for veiledningen. «Jeg ser ofte at det er skoler som ikke har laget en aktivitetsplan,» sier et mobbeombud. «Kanskje har skolen tatt en samtale med den som har gjort det, og så er det ute av verden for skolens del, eller så har skolen laget en aktivitetsplan, men den er veldig mangelfull.» Dette ombudet fortsetter:

Tiltakene [i aktivitetsplanen] må være på individnivå og si noe om hva skolen skal gjøre for å gjøre den som blir utsatt, trygg. Det kan ofte mangle, det kan være at skolen generelt sett leverer en tiltaksplan om at de skal gjennomføre psykisk helsedag, de skal ha inn en person som skal snakke om mobbing, og det er ikke godt nok. Det må være helt konkrete tiltak som tar vare på den som er utsatt og det må være tiltak som stopper den som utfører mobbingen, og som bidrar til å bygge opp relasjonene i gruppa eller læringsmiljøet.

Det er flere mobbeombud som forteller om feil og mangler i skolenes aktivitetsplaner. «Er tiltakene planlagt for å gjøre noe med problemstillingen eller er de bare plukket fra en liste over ting skolen tenker er lurt å gjøre uten å ha koblet det på problemene som skal løses?» sier et ombud når han beskriver hva han ser etter i disse planene. «Ofte er det en sammenblanding hvor aktivitetsplanen nærmest sier at eleven må skjerpe seg for å få venner. Det er for det første ikke en god tilnærming til å gjøre en god jobb, og for det andre skaper det veldig dårlig samarbeid med foreldre,» sier et annet mobbeombud. «Når jeg går inn og ser på aktivitetsplaner, så ser jeg at tiltakene som er valgt, i veldig liten grad stopper mobbing. Veldig mange tiltak dreier seg for eksempel om støttesamtaler til barnet som har blitt krenket,» sier et tredje mobbeombud.

Slik vi så i kapittel 2 i denne rapporten, har konsulentfirmaet Deloitte (2019) vist til at skoler og skoleeiere gjerne har laget maler for aktivitetsplaner. Mobbeombudene kan imidlertid ha erfart at malene i seg selv har svakheter eller mangler.

Skoler kan også starte for raskt med å lage aktivitetsplaner, slik at saken ikke er tilstrekkelig utredet. «De hopper over en analysefase med å finne ut helheten. De skolene vil aldri treffe godt nok på tiltakene,» sier et mobbeombud om dette. Aktivitetsplanene kan også være mangelfulle, slik at det ikke står hvem som er ansvarlig eller hvem som skal følge opp de ulike tiltakene. Mobbeombud ser eksempler på tiltak som ikke blir evaluert, eller at det skrives tilsynelatende gode aktivitetsplaner som ikke gjennomføres i praksis. «Så det er en del snarveier der ute i skolene som gjør det problematisk for den som blir utsatt [for krenkelser], rett og slett,» sier det samme mobbeombudet.

Systemarbeid

Mange av mobbeombudene snakker om systemarbeid. Det er imidlertid tydelig for oss at de mener litt ulike ting når de bruker dette begrepet. Mobbeombud snakker for eksempel om systemarbeid når de er på skoler og informerer om ombudsfunksjonen og om opplæringslovens kapittel 9A i forebyggende øyemed, eller når de har kontakt med leder- og eiernivået gjennom for eksempel rektor- eller styrermøter i kommuner eller på samlinger arrangert av Fylkesmannen. Videre snakker mobbeombud om systemarbeid når de veileder skoler og skoleledelse i enkeltsaker, fordi de ønsker eller har erfart at slik veiledning vil sette skolen i stand til å arbeide på samme måte med lignende saker i fremtiden. To mobbeombud holdt på intervjudispunktet på med observasjon av samspill og psykososialt miljø i enkeltklasser eller på enkeltskoler. Dette gjorde disse mobbeombudene for å ha grunnlag for veiledning av personalet på skolen og rådgivning om å sette inn tiltak. Kontakt med skoleeier inngår også i mobbeombudenes systemarbeid, og endelig er det ombud som har kontakt med PPT, BUP, helsesykepleiere og innsats- eller beredskapsteam mot mobbing.

I NOU 2015: 2 (Djupedalutvalget) ble det også kommentert at «systemarbeid» brukes på forskjellige måter i politiske dokumenter. Det er ikke vår oppgave å bestemme hva som skal regnes som systemarbeid blant mobbeombudenes oppgaver, men vi ser at kanskje kan være praktisk å rydde mer i denne forståelsen. I stedet skal vi gi noen konkrete eksempler på de ulike omtalene av systemarbeid fra intervjuene. Tidligere i denne rapporten har vi skrevet om det å informere om ombudsfunksjonen og opplæringslovens kapittel 9A. Vi har også skrevet mer detaljert om mobbeombudenes samarbeid med skoler på grunnlag av enkeltsaker. Vi lar derfor disse eksemplene på systemarbeid ligge, og konsentrerer oss i det følgende om mobbeombudenes samarbeid med skoleeier, med instanser som tilligger skoleeier på systemnivå (PPT, BUP) og mobbeombudenes samarbeid med Fylkesmannen.

Når det gjelder kontakt eller samarbeid mellom mobbeombudene og skoleeier i enkeltsaker, har vi flere eksempler på dette i intervjumaterialet. Noen mobbeombud erfarer at skolen selv har koblet på skoleeier allerede, mens andre ombud vil kontakte skoleeier på eget initiativ. «Hvis jeg får en enkeltsak, så begynner jeg med å invitere meg inn til skolesjefen for så å ta kontakt med rektor. Da har jeg liksom forankret det,» sier et mobbeombud. «Det er noen saker hvor jeg anbefaler foreldrene å ta kontakt med skoleeier, hvor jeg ser at det er alvorlige brudd på

opplæringsloven eller konfliktnivået er så høyt at jeg har vurdert det riktig at skoleeier gjøres kjent med saken,» sier et annet mobbeombud. «Hvis det er gjennomgående utfordringer på en skole eller i en skolekrets så bruker jeg også skoleeiernivået for å si noe om at her er det – hvis det går på holdninger eller manglende kompetanse, så må de jo ta sitt ansvar på den siden,» sier et tredje mobbeombud. Et fjerde mobbeombud forteller at hun har innledende møter med skolen. Hvis skolen ikke vil la seg korrigere, vil mobbeombudet ta kontakt med skoleeier. Det er imidlertid ikke sikkert at dette løser problemet, noe resten av sitatet fra dette mobbeombudet viser:

Så jeg kan bare rådgi og si at nå synes jeg skoleeier skal inn i bildet. Nå skal dette til skolesjefen. Men så er det jo heller ikke alle skolesjefer – skoleeiere som heller er like – og jeg jobber jo i et fylke som har veldig mange små kommuner. Og der er kompetansen veldig lav når du går et hakk opp. Så da hjelper det jo heller ikke.

Problemet med små skoleeiere hvor det er lav skolefaglig kompetanse gjelder også for skolenes og mobbeombudenes kontakt med tjenester som PPT og BUP. Disse tjenestene kan være dårlig bemannet og ha et svakt utviklet samarbeid innenfor den enkelte kommune, noe som vanskeliggjør utnyttelse av slik kompetanse for skolene eller for skoleeier. I enkelte kommuner har mobbeombudene erfart at skoler mener seg kritisert av PPT, og at samarbeidet mellom disse instansene derfor lider. Mobbeombud forteller også at det mangler oversikt over slike tjenester, inkludert innsats- eller beredskapsteam mot mobbing i slike kommuner, og at de selv har måttet legge ned en stor innsats for å skaffe seg slik oversikt og komme i kontakt med instanser som kan hjelpe dem med informasjon eller samordning. Mobbeombudet selv kan oppleve å bli koordinator for PPT, BUP, barnevern og skole, slik disse to sitatene viser:

Ombudsrollen får av og til den rollen, å være den som ser dette i fugleperspektiv. Vi ser at alt spriker her. Hvis ingen klarer å knytte det sammen, så har du f.eks. barn og foreldre som skal til BUP mandag, PPT tirsdag, onsdag til barnevernet og så snakker de ikke sammen.

Noen ganger handler det bare om å bare få dem i gang med det tverrfaglige arbeidet. Det er mye mer fremdrift i de sakene hvor det tverrfaglige nivået kjapt er på plass, og hvor kommunen har gode samhandlingsstrukturer på plass fra før. I andre kommuner, hvor det har hatt mindre fokus, så er det mye vanskeligere.

Når lokale samarbeidsstrukturer fungerer, er det imidlertid mobbeombud som er raske med å vise henvendelser videre til disse. Et av disse mobbeombudene sier:

Ofte har foreldrene ikke tatt kontakt med et innsatsteam, for de kjenner ikke til det. I noen av sakene har jeg vært behjelpelig med å videreformidle kontakt, og så har foreldrene fått god støtte og hjelp der (...). Det er viktig at de som eier saken løser den. Og når det finnes team i kommunene som

er kjempeflinke, så er det jo der sakene bør løses, for da gjør de seg erfaringer med alle sakene de har, og skolene får veiledning direkte.

Et av mobbeombudene som har arbeidet lengst, forteller at hun har lagt ned en mangeårig innsats for å skolere ansatte i PPT i kommunene hun har ansvaret for. Dette har til en viss grad kompensert for mangler på skoleeiernivået. Når dette mobbeombudet nå får henvendelser fra enkeltpersoner, skoler eller har kontakt med skoleeiere om enkeltsaker, kan hun henvise til et eksisterende system på kommunalt nivå som hun selv delvis har vært med på å institusjonalisere.

Om det å arbeide på systemnivå skal vi til sist nevne eksempler på mobbeombud som i intervju sier at de har et mer eller mindre nært samarbeid med Fylkesmannen. Også dette er innsats på systemnivå. Dette samarbeidet kan dreie seg om enkeltsaker, om drøfting av prinsipielle avveininger, om avklaring av rådgivning til foreldre eller konkret arbeidsdeling hvor også Fylkesmannens saksbehandler tar kontakt med mobbeombud for å spørre om de kan vise en sak videre til ombudet. Mobbeombud som gir oss slike utsagn i intervju, understreker også at de kan være uenige med Fylkesmannen i avgjørelser, men at de likevel ser nytten av å ha dialog med denne instansen. Vi har ikke intervjuet eller samlet andre data fra fylkesmannsembetene i forbindelse med denne evalueringen. Et mobbeombud som jobber i et fylke som dekker et svært stort geografisk område, forteller imidlertid at Fylkesmannen er svært glad for ombudets innsats med å reise rundt på skoler og barnehager, fordi Fylkesmannens ansatte selv ikke har kapasitet til å gjøre dette.

Mobbeombudenes oppgaver i barnehagesektoren

På samme måte som vi tidligere i kapittelet har vist mobbeombudenes prioritering av oppgaver i grunnskolesektoren, har mobbeombudene blitt bedt om å oppgi de tre høyest prioriterte oppgavene de har i barnehagesektoren. Resultatet av dette er gjengitt i tabell 4.3.

Tabell 4.3. Mobbeombudenes svar på hvilke oppgaver de utfører i barnehagen (2019)

Forebyggende arbeid	Veiledning, foreldre	Veiledning, barnehagen	Annet systemarbeid
Forebyggende arbeid (opplæring, kursing av foreldre og ansatte og andre)	Bistå foreldre i enkeltsaker	Veilede personalet i utarbeidelse av aktivitetsplan	Forebyggende arbeid på systemnivå (fylkesmann, kommuner etc.)
Foredrag og presentasjoner	Bistå foreldre/barn i enkeltsaker	Veilede barnehagene i arbeidet med mobbing/barnehagemiljø	Samtale med barnehageeier både om enkeltsaker og kompetansebehov og -heving
Kursing av barnehagepersonalet.	Samtale med foreldre i enkeltsaker	Veilede og kurse ansatte (ofte som et resultat av arbeidet med en enkeltsak)	Jobbe på systemnivå med politikere og kommuneadministrasjon (gjøre ombudsrollen kjent+ oppmuntre til å iverksette innsatsteam)
Veiledning til barnehager og barnehageeier	Enkeltsaker	Bistå i enkeltsaker og delta i møter med barnehagen	Veilede barnehager i systemarbeid
Spre kunnskap gjennom ansatte og foreldrekurs	Støtte foresatte i enkeltsaker	Bistå og veilede i arbeidet med et trygt og godt barnehagemiljø, veilede personal og barnehageeiere	
Holde foredrag /kurs	Veiledning foresatte i enkeltsaker	Gi råd	
Generell info	Samtale med foresatte	Alt innenfor støtte veilede i enkeltsaker	
Foredrag på foreldremøter	Veilede foresatte	Veilede barnehager i enkeltsaker	
foredrag for personalet	Veilede foreldre i enkeltsaker	Veiledning til barnehageansatte i enkeltsaker	
Foredrag/innlegg	Veiledning i enkeltsaker på individnivå		
Forebyggende arbeid for ansatte			
Foredrag/innlegg			
Forebyggende arbeid for foreldregrupper			
Vært i kontakt med ansatte som ønsker kurs/temadager			
Kurs for ansatte, foreldremøter,			
Kursing av personalet, foredrag for foreldre,			
Personalmøte om fellesskap og mobbing, foreldremøte, avd.møte/styremøte om handtering av begynnende mobbeåtfærd i gruppa			
Veilede ansatte, og administrasjonen			
Kunnskapsheving			

I tabell 4.3 har vi gjengitt alle oppgavene som de 17 mobbeombudene har oppgitt at de utfører i barnehagesektoren. Samme type oppgave kan forekomme flere ganger. Tabell 4.3 gir et inntrykk av at mobbeombudene oftest driver forebyggende arbeid i barnehagen, mens de også bruker tid på å veilede barnehagepersonale og bistå foreldre i enkeltsaker som gjelder miljøet i barnehagen. Det er også mobbeombud som arbeider på eiernivå med det sosiale miljøet i barnehagen, men tabell 4.3 kan tyde på at det ikke er mange av mobbeombudene som gjør dette.

I intervjuene bekrefter mobbeombudene at det er færre henvendelser fra barnehagene enn fra grunnskolene. Dette gjelder både enkeltsaker om barn som ikke opplever å ha det trygt og godt og forespørsler fra ledelse eller eiernivå om foredrag og kursing om psykososialt miljø. Mens intervjuene med mobbeombudene pågikk fra høsten 2019 til våren 2020, oppfattet vi imidlertid en tendens til at henvendelser fra barnehagene til mobbeombudene økte i omfang. Mobbeombud som hadde hatt en del kontakt med barnehager, hadde opplevd at ansatte viste interesse for tematikken og ønsket å lære mer, men at arbeidet var lite systematisert og at det var store forskjeller både mellom kommuner og mellom barnehager innenfor samme kommune når det gjelder dette spørsmålet.

Selv om mobbeombudene generelt har mindre erfaring med henvendelser i barnehagen sammenlignet med grunnskolen, har mange av dem gjort seg tanker og refleksjoner om forskjeller mellom disse to sektorene med hensyn til hvordan man må arbeide for å skape et trygt og godt miljø for alle barn. Overordnet er forskjellen i lovverk mellom de to sektorene, hvor opplæringsloven gjør det langt tydeligere hva som er mobbing og krenkelser i skolen sammenlignet med hva som er tilfelle for barnehageloven (se også kapittel 2 i denne rapporten). «Det finnes ikke noen like formell og streng måte å gjøre ting på i barnehagen som i skolen [dvs. aktivitetsplikten]. Det er tydelig hva man kan forvente i skolen, mens her er det mer i rammeplanen,» sier et mobbeombud. «Jeg ser på det lille jeg har jobbet med barnehagen hvor ulikt man må tenke og hvor annerledes det måtte være grepet an hvis jeg hadde hatt en enkeltsak, ikke minst i forhold til lovverket,» sier et annet mobbeombud. Et tredje ombud sier om forskjellen i lovverk mellom de to sektorene:

Den største forskjellen er at skolene har en tydeligere lov, og med en oppskrift på hva man skal gjøre og de ulike rettighetene man har. Når jeg går inn i en sak på skolen, så kan man med en gang si eller spørre om skolen har gjort det og det, og har skolen gjort det, så er neste steg at ... I barnehagen så har de ikke hatt det. Det står jo i rammeplanen, men det er ikke like tydelig. Men jeg har bestemt meg for å anbefale barnehagene å jobbe like systematisk som skolene.

Av denne årsaken er det flere mobbeombud som ser frem til den nye barnehageloven, som i lovutkastet legger seg nært opptil opplæringsloven i formuleringen av retten til et trygt og godt miljø i barnehagen, og hva barnehagen plikter å gjøre for å sikre denne retten (se kapittel 2 for en nærmere presentasjon av dette

lovforslaget). Mobbeombud håper også at den nye loven vil skape større likhet i arbeidet med det psykososiale miljøet mellom barnehager og kommuner.

En annen mulig årsak til at det kommer færre henvendelser fra barnehager enn fra skoler, kan ifølge mobbeombudene være at barnehagen har hyppigere kontakt med foreldre enn hva som er vanlig i skolen, og at saker som vedrører det sosiale miljøet derfor kan løses raskere enn i skolen. En tredje årsak kan være at det i mange kommuner er forholdsvis enkelt å bytte barnehageplass hvis barnet ikke trives, noe foreldre ofte vil benytte seg av. En fjerde årsak er at kontakten mellom voksne og barn i barnehagen er kjennetegnet av større nærhet enn i skolen, slik at voksne kan gripe enda raskere inn og løse opp i konflikter før de får utvikle seg. Voksne i barnehagen kan også gi barna økt sosial status ved å starte leker eller aktiviteter rundt dem, som gjør at andre barn kommer til. Dette kan man ikke gjøre på samme måte i ungdomsskolen, som et mobbeombud bemerker i intervju. «Sakene blir mye mer komplekse i skolen, og de blir mindre tilgjengelige for voksne,» sier dette mobbeombudet.

Av dette følger det også at mobbebegrepet i barnehage og grunnskole oppfattes å være forskjellig, og at ulik forståelse av hva mobbing og krenkelser er i seg selv kan føre til at barnehagen har en annen terskel for å be om hjelp til å løse saker som handler om det psykososiale miljøet. «Det er litt andre ting man ser etter og jobber med,» sier et mobbeombud. «Mobbing er forskjellig i barnehager og skoler,» sier et annet mobbeombud. «Den typiske henvendelsen fra barnehager er om et barn som blir utsatt for slag og spark fra et annet barn.» «Fortsatt er det mange som tenker at mobbing ikke er noe som skjer i barnehage, det er noe større unger driver med,» sier et tredje mobbeombud. «Det er mange som jobber i barnehage som oppfatter selve begrepet 'mobbing' som problematisk,» sier et mobbeombud, og fortsetter:

Det kan være vanskelig å forholde seg til [begrepet 'mobbing'] når den som angivelig mobber er tre år. Men det å finne gode felles begreper sammen med barnehagen for å snakke om de tingene som blir problematisk i barnehagedynamikk også, det har vært en fin disiplin å jobbe med.

Et annet mobbeombud sier om det samme:

Jeg ser at det er en lengre vei å gå i barnehagen med å erkjenne at mobbing finnes. Det å få de ansatte til å se at det og det oppleves som mobbing, det er ganske tungt, for det er nokså nytt i barnehagene ... Jeg jobber veldig mye opp mot barnehagene, for jeg synes det er kjempeviktig. Det er i barnehagen ungene lærer seg sosial kompetanse. Det er det første stedet de møter andre uten at foreldrene er der, og de får fort en rolle. En sosial rolle de kan ta med seg i mange år fremover, i skolen også. Jeg sier ofte at i barnehagen starter mobbing med utestengning i lek. Det må de voksne være veldig obs på.

Til sammen gjør slike forhold at synligheten av mobbeproblematikk blir lavere eller i det minste annerledes i barnehagen enn i grunnskolen. Mobbeombudene er av

slike årsaker svært oppmerksomme på betydningen av å arbeide med det sosiale miljøet i barnehagen, fordi det får stor betydning ved overgangen til skole og de sosiale rollene som barna har eller får når de blir eldre. «Det er ikke sånn at barna bevisst utvikler en slik [mobbe]atferd når de er for eksempel fire år,» sier et ombud, «de utvikler en atferd fordi de har behov for et eller annet, og hvis ingen stopper dem, så vil de fortsette med det. Da kan det etter hvert utvikle seg til noe bevisst, fordi de ser at det virker.»

Når mobbeombudene først er i kontakt med barnehagene og holder foredrag eller veileder i enkeltsaker, opplever imidlertid flere av dem stor lydhørhet blant barnehagepersonale og uttrykt vilje til endring. Som organisasjon oppleves barnehagen som mer fleksibel enn skolen, med større mulighet til å endre planer og oppgaver for personalet på kort tid. Et mobbeombud sier:

Barnehagen har kanskje flere handlingsalternativer, fordi man har stor frihet i måten å organisere dagene på. Man kan tenke lek og samspill som en del av sosialisering- og resosialiseringprosessen, mens i skolen blir man litt mer fokusert på 'jamen jeg er faglærer i matte, så derfor må jeg ...' og så må kontaktlærer inn og gjøre det i friminuttet. Når jeg etterspør en helhetstenking [i arbeidet med det psykososiale miljøet], så tenker jeg at den ligger der veldig naturlig i barnehagen fra før.

Endelig er det mobbeombud som har opplevd at barnehageansatte er mer villige til å se på egen praksis enn hva ombudene oppfatter er tilfelle blant lærere i skolen. Barnehageansatte kan være mer villige til å erkjenne at de har behov for mer kompetanse og at de bruker ressursene på feil måte, så det blir lettere for mobbeombudet å foreslå endringer.

Samarbeidsoppgaver mobbeombud – elev- og lærlingeombud

Vi har spurt både mobbeombudene og elev- og lærlingeombudene hvilke oppgaver de samarbeider om. Her ba vi ikke respondentene om å prioritere tre oppgaver, slik at det er mer tilfeldig om vi har fått stikkord eller mer beskrivende tekster om hva dette samarbeidet består av. Etter en systematisering av disse svarene ser vi at samarbeid mellom mobbeombud og elev- lærlingeombud faller i hovedsakelig fem hovedkategorier. Disse kategoriene er:

1. Skolebesøk med informasjon til elevråd og ansatte om kap. 9A
2. Arbeid med felles problemstillinger og støtte i enkeltsaker knyttet til kap. 9A
3. Annet informasjonsarbeid, nettverksarbeid (kontakt med aktuelle instanser og organisasjoner for samarbeid, markedsføre ombudsrollene, utspill i media, høringssvar)
4. Annet arbeid på systemnivå (utspill overfor politikere, Fylkesmannen, Utdanningsdirektoratet)
5. Egen organisasjonsbygging (utvikling av arbeidsoppgaver og mandat, felles rutiner, maler)

Med hensyn til samarbeid om enkeltsaker må det nevnes at i flere fylker fungerer mobbeombudet for barnehage og grunnskole også som mobbeombud i videregående skole. Slik vi nevnte innledningsvis i kapittelet, står fylkeskommunene fritt i å bestemme en slik utvidelse av oppgaver i mandatet for mobbeombudet for barnehage og grunnskole. I opplistingen av samarbeidsoppgaver som vi har gjort over, har vi ikke skilt mellom mobbeombud som har ansvar for videregående opplæring og mobbeombud som ikke har slikt ansvar. Det kan derfor være en overvekt av mobbeombud *med* ansvar for videregående opplæring (i tillegg til ansvaret for barnehage og grunnskole) som dominerer denne svarkategorien. Vurdert på grunnlag av antall svar vi har fått som nevner samarbeid om enkeltsaker, vil vi likevel si at dette synes å være en utbredt oppgave for samarbeid mellom mobbeombudene og elev- og lærlingeombudene i fylkene.

Oppgaver utenfor det nasjonale mandatet

Slik vi nettopp har nevnt over, er det å ha ansvar for videregående skole noe som strekker seg ut over det nasjonale mandatet for mobbeombudene for barnehage og grunnskole. Vi har registrert at åtte av mobbeombudene for barnehage og grunnskole også har ansvar for videregående skole, men dette kan ha endret seg som følge av regionreformen og derfor være ugyldig når denne rapporten leveres. Mens noen av mobbeombudene med slikt dobbelt ansvar opplever det utvidede mandatet som naturlig og uproblematisk, er det andre mobbeombud som i intervju peker på det høye antallet skoler, barnehager og elever som dette ansvaret innebærer, og sier at det er altfor mye.

Slik vi har gjort rede for i metodeavsnittet i kapittel 1 i denne rapporten, har vi ikke gått gjennom mandatene for hvert enkelt mobbeombud. Årsaken til dette er endringene som følger av regionreformen, hvor mobbeombud enten har fått nye mandater eller mandat er under revisjon våren 2020. Eksempler på oppgaver utenfor det nasjonale mandatet som vi har fått kjennskap til gjennom intervju og spørreskjema i vår ordinære datainnsamling, er at i alt tre mobbeombud har ansvar for fritidssektoren, hvorav et av disse ombudene også har et utvidet ansvar for samarbeid med en rekke andre aktører. Eksempler på slike aktører er ungdomsråd og ungdommens kommunestyre, politi samt universiteter og høyskoler. Et mobbeombud skriver i åpen tekstboks i spørreskjemaet at dette ombudet har et tydeligere ansvar for å samarbeide med aktører på systemnivå. Av et annet svar i slik åpen tekstboks går det frem at det lokale mandatet sier at mobbeombudet skal være en informasjonsressurs og en veileder for ansatte i barnehage og grunnskole. Slik vi kommenterer i første halvdel av dette kapittelet hvor vi skriver om mobbeombudenes mandat, står det ikke i det nasjonale mandatet at mobbeombudene skal samarbeide med ansatte i disse sektorene.

Oppsummering: mobbeombudenes oppgaver

Så langt har vi sett at de aller fleste mobbeombudene har flere oppgaver og bruker en større del av sin tidsressurs i grunnskolesektoren. Mange av mobbeombudene bruker mye ressurser på å følge opp enkeltsaker i skolen, hvor de i praksis

arbeider på alle nivåer og har kontakt med lærere, skoleledere, skoleeiere, andre kommunale instanser som PPT, BUP og helsesykepleier, og Fylkesmannen i tillegg til foreldrene eller eleven som ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Vi har inntrykk av at mye av dette arbeidet går ut på å gi foreldre og elever en reell opplevelse av at de blir hørt og tatt på alvor. Videre er det mange mobbeombud som på ulike måter involverer seg selv eller blir involvert i utarbeidelse av aktivitetsplan for eleven. Det kan virke som om mobbeombud i mindre grad involverer skoleeier i enkeltsaker, og heller legger ned et stort arbeid i å hjelpe skolen til å løse saken selv. Mobbeombud forteller at saker som de arbeider med, kan være langvarige og preget av et høyt konfliktnivå.

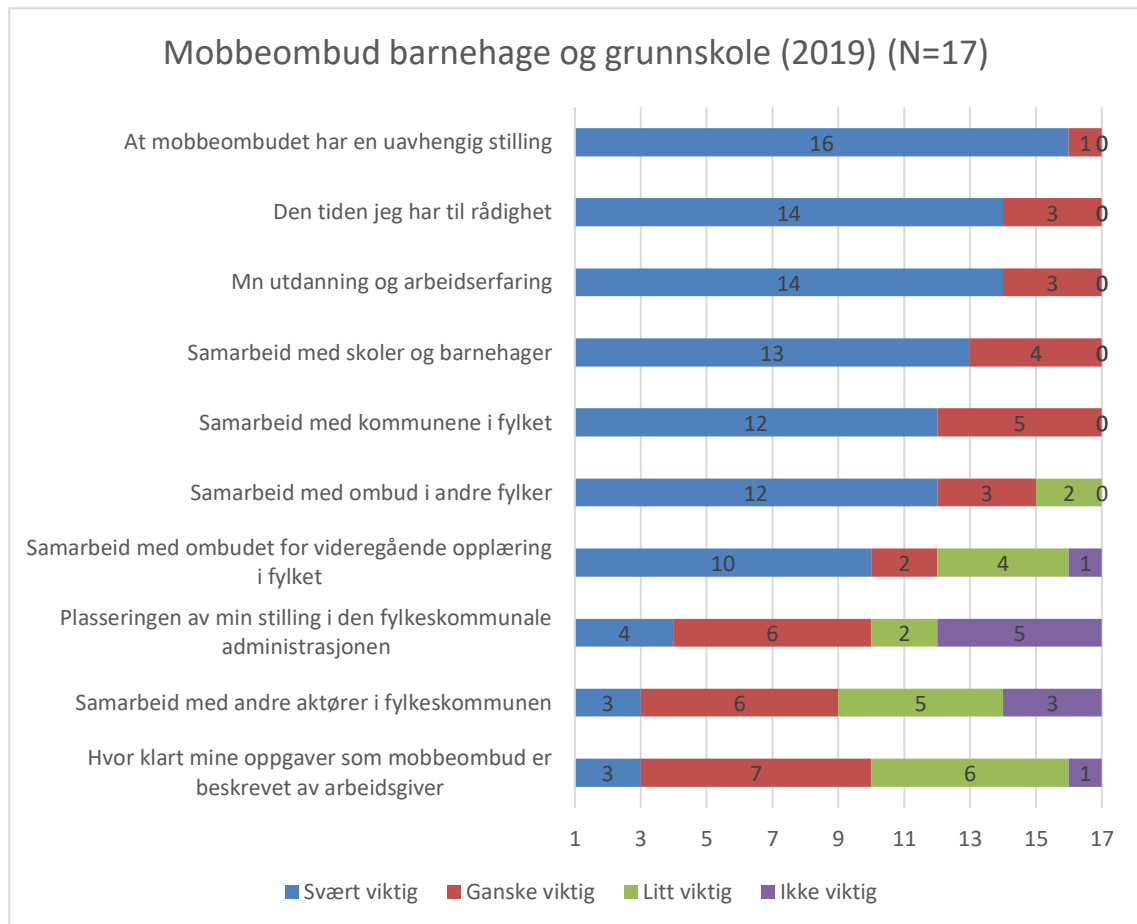
De aller fleste mobbeombudene har vært i kontakt med barnehager for å holde foredrag eller gi informasjon om at mobbeombudet finnes. Det er et mindretall av mobbeombudene som har arbeidet med enkeltsaker i barnehager, men flere mobbeombud har gjort seg erfaringer med hvordan barnehagene arbeider for å skape et godt og trygt sosialt miljø. Mobbeombudene viser til at det synes å være en rekke organisasjonsmessige og kulturmessige forskjeller mellom hvordan skoler og barnehager arbeider med denne oppgaven, noe som forsterkes ved at barnehageloven og opplæringsloven frem til nå har hatt svært ulik omtale av retten til et trygt og godt miljø. Et generelt inntrykk som mobbeombudene har gjort seg, er at det er lettere å løse enkeltsaker i barnehage enn det er i grunnskolen.

Hva er viktig for at mobbeombudene kan gjøre en god jobb

Til slutt i dette kapittelet skal vi se nærmere på hva mobbeombudene selv mener er viktig for at de skal kunne gjøre en god jobb ute i kommunene. Det er naturlig å se dette i forlengelse av det vi tidligere har gjort rede for av forhold som angår mobbeombudenes mandatsforståelse og oppgaver, men også hvordan mobbeombudene er plassert i den fylkeskommunale organisasjonen (se kapittel 3 i denne rapporten). Disse synspunktene og kommentarene fra mobbeombudene er også viktige for vår avsluttende drøfting av ordningen med mobbeombud i det siste kapittelet i denne rapporten.

I spørreundersøkelsen våren 2019 spurte vi mobbeombudene for barnehage og grunnskole om å ta stilling til en rekke påstander om hva som er viktig for at de kan gjøre en god jobb, og rangere disse påstandene som «svært viktig», «ganske viktig», «litt viktig» eller «ikke viktig». Resultatene fremgår av figur 4.4.

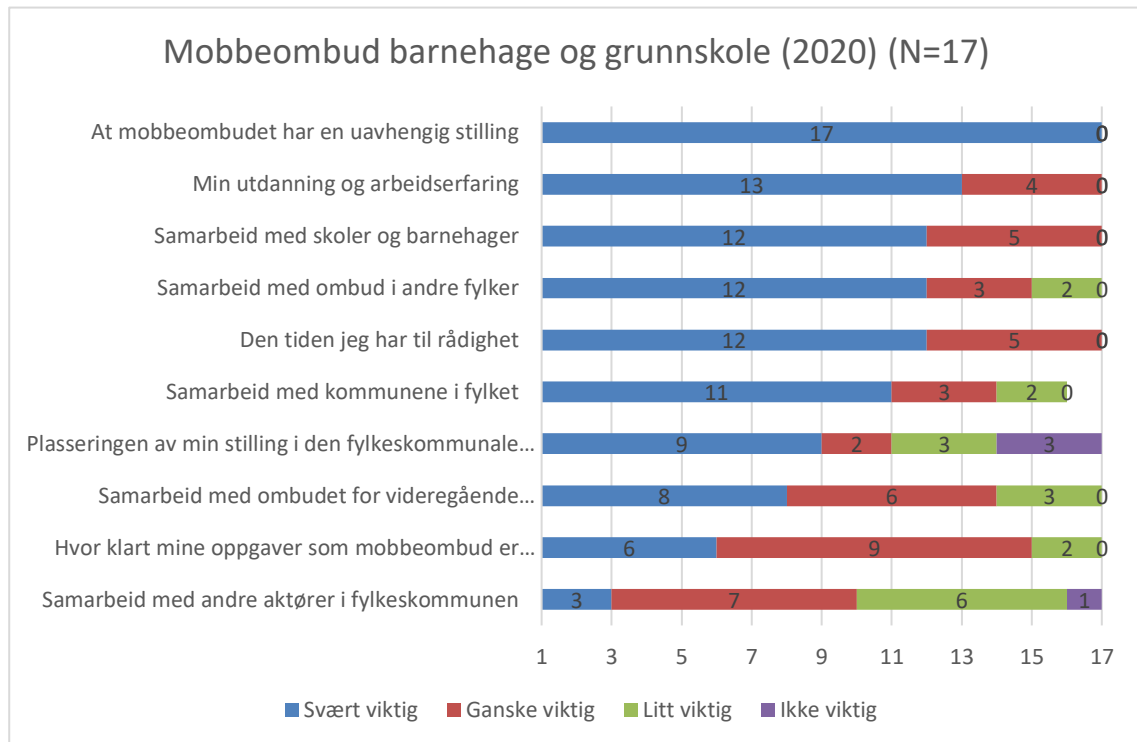
Figur 4.4. Hva er viktig for at mobbeombudene for barnehage og grunnskole kan gjøre en god jobb (2019)



Av figur 4.4 ser vi at våren 2019 svarte 16 av 17 mobbeombud at stillingens uavhengighet var svært viktig for at de skulle gjøre en god jobb, og det siste mobbeombudet svarte at dette var «ganske viktig». Ellers mener alle mobbeombudene at følgende er svært eller ganske viktig for at de kan gjøre en god jobb: tiden de har til rådighet, deres utdanning og arbeidserfaring, samarbeid med skoler og barnehager og samarbeid med kommunene i fylket. Mobbeombudene er noe mindre samstemte om betydningen av å ha samarbeid med ombud i andre fylker, der de fleste mener at dette er svært eller ganske viktig, mens to mener at det er «litt viktig». Forskjellene mellom mobbeombudene blir større når det er snakk om samarbeidet med elev- og lærlingeombudet (i figur 4.4: ombudet for videregående opplæring i fylket), plasseringen av stillingen i den fylkeskommunale organisasjonen og samarbeid med andre aktører i fylkeskommunen. Det er fem mobbeombud som sier at plasseringen av stillingen i den fylkeskommunale organisasjonen ikke er viktig for at de skal kunne gjøre en god jobb, mens to ombud sier at dette er «litt viktig». I spørsmålet om hvor viktig det er at oppgavene er klart beskrevet av arbeidsgiver, sier ti mobbeombud at dette er svært eller ganske viktig, mens syv mobbeombud mener at dette er litt viktig eller ikke viktig.

Mobbeombudene ble bedt om å ta stilling til de samme påstandene på nytt våren 2020. Dette viser vi i figur 4.5.

Figur 4.5. Hva er viktig for at mobbeombudene for barnehage og grunnskole kan gjøre en god jobb (2020)

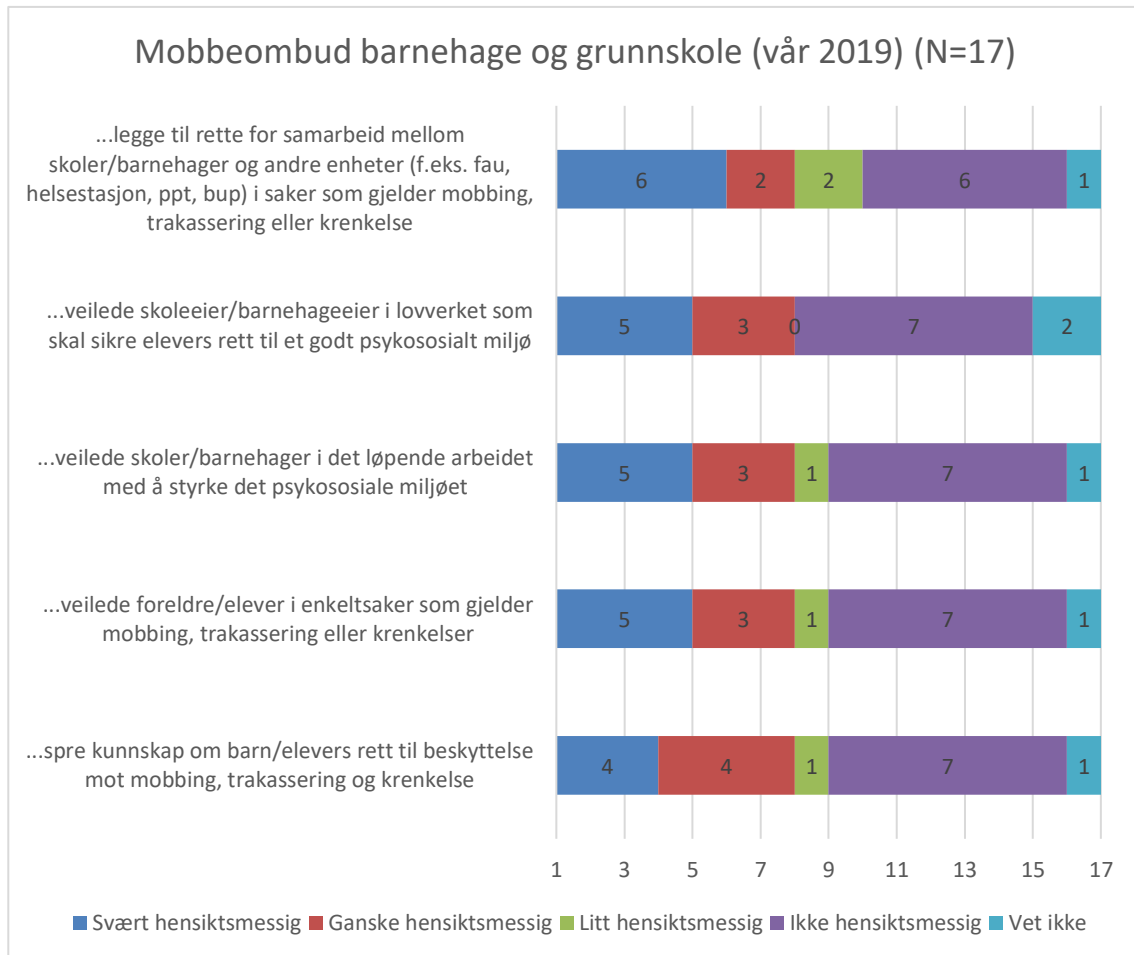


Av svarene fra 2020 vist i figur 4.5 går det frem at 17 av 17 mobbeombud nå rangerer stillingens uavhengighet som «svært viktig», og at flere mobbeombud mener at plasseringen av stillingen i den fylkeskommunale organisasjonen har større betydning enn hva som var tilfelle et år tidligere. Mens fire mobbeombud syntes at dette var «svært viktig» i 2019, er det ni mobbeombud som mener at plasseringen av stillingen i den fylkeskommunale organisasjonen er «svært viktig» i 2020. Videre ser vi av figur 4.5 at 15 av 17 mobbeombud nå rangerer «hvor klart mine oppgaver er beskrevet av arbeidsgiver» som svært eller ganske viktig, mens i 2019 gjaldt dette til sammen ti mobbeombud. Det er også større enighet blant mobbeombudene om betydningen av samarbeidet med elev- og lærlingeombudet, hvor 15 av 17 ombud nå rangerer dette som enten svært eller ganske viktig for at de skal kunne gjøre en god jobb, sammenlignet med at 12 personer vurderte dette som svært eller ganske viktig i 2019. Når vi sammenligner data fra 2019 (figur 4.4) og 2020 (figur 4.5), tolker vi utviklingen som en klar og konsistent støtte til at stillingen som mobbeombud for barnehage og grunnskole må være uavhengig, at flere mobbeombud ønsker en klarere beskrivelse av hva oppgavene består av, og at flere ombud ser betydningen av samarbeidet med elev- og lærlingeombudet etter hvert som stillingen har fått «satt seg» noe.

Med hensyn til at figur 4.5 viser at flere ombud mener at plasseringen av stillingen i den fylkeskommunale organisasjonen har betydning for arbeidet de gjør, er det i utgangspunktet likevel vanskelig å tolke akkurat hva ombudene mener med dette. I spørreundersøkelsen våren 2019 stilte vi imidlertid et eget spørsmål om hvorvidt mobbeombudene mente at plasseringen i fylkeskommunen er hensiktsmessig med tanke på et utvalg oppgaver som mobbeombudene gjør. Det er uheldig at

dette spørsmålet ikke er stilt to ganger, da dette i større grad kunne bidratt til å kommentere tendensen i figur 4.5 om at flere mobbeombud legger plasseringen i fylkeskommunen økt betydning for at de kan gjøre en god jobb. Mobbeombudenes svar fra 2019 på hvorvidt plasseringen i fylkeskommunen er hensiktsmessig fremgår av figur 4.6.

Figur 4.6. Hvor hensiktsmessig er det at mobbeombudet for barnehage og grunnskole er ansatt i fylkeskommunen når det gjelder følgende oppgaver (2019).



I figur 4.6 ser vi en nokså konsistent fordeling av mobbeombudenes svar på hvorvidt plasseringen i fylkeskommunen er hensiktsmessig når dette blir bedømt ut fra fem ulike oppgaver som er vanlig blant mobbeombudene. Det er ti mobbeombud som mener at plasseringen i fylkeskommunen er svært eller ganske hensiktsmessig uansett oppgave, mens det er ca. fem mobbeombud som like konsekvent mener at plasseringen i fylkeskommunen er uhensiktsmessig uavhengig av oppgave. De øvrige mobbeombudene svarer enten at plasseringen i fylkeskommunen er «litt hensiktsmessig», eller «vet ikke».

Det sikreste svaret vi kan gi på hvorvidt mobbeombudene mener at det er klokt å plassere stillingen i fylkeskommunen, er derfor at mobbeombudene er tydelig delt i dette spørsmålet. Figur 4.6 gir imidlertid ingen opplysninger om hvorfor mobbeombudene har svart som de har gjort. I åpent tekstfelt i spørreundersøkelsen er

det enkelte kommentarer som berører dette spørsmålet. En kommentar som støtter plasseringen i fylkeskommunen, lyder: «Jeg mener plasseringen i fylkeskommunen er mest hensiktsmessig. Mobbeombudsstillingen kan ikke plasseres hos Fylkesmannen da dette er part i saksbehandlingen.» (Mobbeombudene har ikke fått spørsmål i spørreundersøkelsen om eventuell plassering av stillingen hos Fylkesmannen.) En kommentar som er kritisk til plasseringen i fylkeskommunen, lyder: «Det oppleves som vanskelig å sitte fysisk plassert i fylkeskommunen fordi mobbeombudet skal være politisk og administrativt uavhengig, samtidig som administrasjonen mener noe helt annet.» En tredje kommentar fra det åpne tekstfeltet som bygger videre på spørsmålet om hensiktsmessigheten ved plasseringen i fylkeskommunen er slik:

Ordningen med mobbeombud bør være nasjonalt forankret og koordinert. Dette av flere årsaker: – Fylkeskommunen som arbeidsgiver har i svært liten grad kunnskap og kompetanse om ombudsrollen og fagfeltet. De vet ikke hva de skal forvente eller etterspørre. Ombudsrollen blir løst svært forskjellig i de ulike fylkene. Tjenesten bør være tilnærmet lik uavhengig av hvor man bor i landet.

I intervjuene med mobbeombudene har det falt en rekke kommentarer som gir utfyllende synspunkter på rollen som mobbeombud og hensiktsmessighet i ordningen slik den er i dag. Mange av disse synspunktene har vi allerede inkludert i denne rapporten under overskriftene «organisering», «mandat» og «oppgaver» i dette kapittelet og i kapittel 3. Et siste blikk på intervjuene med mobbeombudene kan gi utfyllende informasjon til våre spørreskjemadata om hva mobbeombudene for barnehage og grunnskole mener skal til for at de skal kunne gjøre en god jobb.

Mobbeombud som arbeider i fylker med stor geografisk utstrekning eller som er utilfredse med å ha ansvar for videregående opplæring i tillegg til barnehager og grunnskoler, peker på at det bør gjøres en normering av hvor mange elever/barn et mobbeombud skal ha ansvar for og hvor store geografiske områder mobbeombudet skal kunne dekke. Hensikten med normeringen er å gjøre ordningen mest mulig likeverdig for alle barn og elever uansett bostedsfylke. Andre mobbeombud peker på selve stillingstittelen, og at tittelen «mobbeombud» både kan virke avskrekkende mot å ta kontakt med ombudet, og at stillingstittelen i seg selv er misvisende. Slike overveielser blant mobbeombudene har grunnlag i utviklingen og nyanseringen av mobbebegrepet og mobbing og læringsmiljø som fagfelt, slik vi har gjort nærmere rede for i kapittel 2 i denne rapporten. Et mobbeombud sier om dette:

Denne stillingstittelen forsterker i seg selv en silotenkning som vi må bort fra hvis vi skal klare å utbedre det psykososiale miljøet. Da må vi kanskje tenke litt annerledes rundt mobbing. Vi må kanskje tenke annerledes rundt hele skolesystemet, og kanskje må vi tenke annerledes om ombudsrollen.

Et annet mobbeombud sier om det samme:

Det er et problem at vi har forskjellig oppfatning av hva vi snakker om når vi snakker om trygge, gode læringsmiljø, og man glemmer at det er helse, trivsel og læring som skal utvikles. Man må ta hensyn til både det emosjonelle, sosiale og den faglige utviklingen hos barn

Av konteksten i intervjuene hvor disse utsagnene forekommer, oppfatter vi det slik at begge disse mobbeombudene mener at selve begrepet «mobbing» blir snevert og misvisende med hensyn til hvilken funksjon et ombud skal fylle i barnehage- og skolesektoren. En tredje kommentar som etterlyser et større blikk på feltet lyder:

Når jeg snakker med skoler er det å se den store sammenhengen som ... vi kan ikke se regelverket helt isolert, vi må se hele pedagogikken i sammenheng (...) Hvis vi tar utgangspunkt i det som er hovedoppgaven til kommunen: det er å sørge for at elevene får læringsutbytte. Og ha en forståelse av alle faktorene som spiller inn på det læringsutbyttet. Og inn i alt det her ligger det psykososiale miljøet. Jeg kan ikke isolere det fra helheten. Det er så lett å tro at 9A er en oppskrift. Men en kommer ikke frem til riktig tiltak hvis en ikke har skjønt helheten.

Det er flere mobbeombud som i intervju skisserer nye organisasjonsløsninger for ordningen som alternativ til plasseringen i fylkeskommunen. Disse ombudene er ikke nødvendigvis misfornøyde med plasseringen slik den er i dag, men ser behovet for en sterkere og mer handlekraftig ombudsorganisasjon både nasjonalt og regionalt. Ikke bare hadde dette redusert enkelte ombuds opplevelse av å være alene på jobb og streve med å skaffe seg innpass, men det hadde også bidratt til å gjøre ordningen mer lik over hele landet. Vår oppgave i denne evalueringen er ikke å utrede alternative organisasjonsmodeller for mobbeombudene, men vi kommer likevel tilbake til momentet med en nasjonal mobbeombudsorganisasjon i siste kapittel i denne rapporten, hvor vi skisserer noen mulige retninger for den videre diskusjonen av ordningen.

Før vi slipper taket i mobbeombudenes oppgaver, skal vi kort se på hvordan ombudene selv knytter oppgavene til mandat. «De oppgavene vi har i dag, hva kom de av?» spør et mobbeombud, og fortsetter: «For de oppgavene har kanskje vokst frem. Jeg hadde ingen stillingsinstruks da jeg begynte. De oppgavene jeg har, er definert av etterspørsel.» «Jeg skulle ønske at mandatet vårt hadde vært tydeligere,» sier et annet ombud. «Nå synes jeg personlig at det er lagt for mye opp til at hvert ombud tolker mandatet, og legger sine føringer og sin kompetanse inn i det. Derfor blir det veldig store forskjeller.» «Jeg ser jo at ombudenes personlighet i veldig stor grad er med på å forme hvordan du løser oppdraget,» sier et tredje ombud om dette forholdet.

Vi runder av gjennomgangen av intervjuer med mobbeombudene med et utsagn fra et ombud som kan stå som en generell uttalelse vi har fått fra mange. Vi har så langt i denne rapporten beskrevet hvordan mobbeombud ofte kjenner seg alene,

hvordan de mottar flere henvendelser enn de klarer å svare på, og hvordan de kommer i berøring med saker som er lovstridige, kompliserte, opprørende og svært triste. Likevel sier et ombud:

Jeg synes det er en givende jobb. Selv om det er tunge saker, og man av og til er frustrert fordi man ikke lykkes i den grad man hadde ønsket, så merker man at de som får hjelp, er veldig fornøyd, for de har fått så lite hjelp fra før. Det er en krevende, men givende jobb.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett at det kan være vanskelig å skille mobbeombudenes mandatsforståelse fra oppgavene som mobbeombudene utfører, og kanskje gir det heller ikke særlig mening å forsøke å holde disse to størrelsene fra hverandre. Det er imidlertid klart at det som mobbeombudenes legger i mandatet som sier at ombudene skal støtte og veilede barn og foreldre i saker som gjelder det psykososiale miljøet, i størst grad er det som avgjør hva ombudene faktisk bruker arbeidstiden til.

Mobbeombudene for barnehage og grunnskole prioriterer henvendelser fra elever og foreldre som gjelder det psykososiale miljøet i skolen og barnehagen foran det å jobbe forebyggende eller å bidra til erfaringsdeling og dokumentasjon av innsats for det psykososiale miljøet, som er andre oppgaver som også hjemles i mandatet. Dette gjelder imidlertid i større grad for mobbeombudenes innsats i grunnskolen enn i barnehagen, fordi mobbeombudene får relativt få henvendelser som gjelder enkeltsaker i barnehagen sammenlignet med grunnskolen. I den grad mobbeombud arbeider med barnehagen, vil dette ofte dreie seg om en forebyggende innsats inkludert henvendelser for å gjøre seg kjent.

Når mobbeombudene arbeider på grunnlag av henvendelser om enkeltsaker, innebærer det for mange av dem utstrakt kontakt med den som henvender seg, og kontakt med skolen. Mobbeombudene arbeider for å oppnå tillit hos elever og foreldre, og for å gi dem en opplevelse av å bli lyttet til og tatt på alvor. Mobbeombudene legger samtidig stor vekt på å rådgi dem som henvender seg og balansere inntrykkene av fortellingene de mottar, slik at de ikke bidrar til å forsterke en konflikt med skolen og skolens arbeid for å løse saken. Dette er også nødvendig fordi mange mobbeombud også arbeider mer eller mindre intensivt med skolen for å hjelpe dem med å løse saken til beste for eleven. Flere mobbeombud formidler et inntrykk av at selv om endringene i opplæringslovens kapittel 9A har ført til at skoler raskt tar tak i saker som gjelder elevers opplevelse av det psykososiale miljøet, betyr ikke dette det samme som at skolen har den nødvendige kompetansen til å løse saken på tilfredsstillende måte. De fleste mobbeombud er opptatt av å sikre åpne kommunikasjonslinjer og en konstruktiv dialog med og mellom hjemmet og skolen, og kan noen ganger havne i en vanskelig mellomposisjon der enten en eller begge parter lener seg for tungt på mobbeombudet og stoler på at ombudet skal løse saken. Flere mobbeombud sier

at det å arbeide for å løse saken til *barnets beste* sikrer dem den nødvendige tryggheten til å motsi både foreldre og skole, hvis dette blir nødvendig.

I dette kapittelet har vi videre sett at noen mobbeombud raskt vil koble skoleeiernivået inn i enkeltsaker, mens andre utsetter dette eller vil la skolen kontakte skoleeiernivået hvis skolen selv behøver bistand til å løse saken. I opplæringslovens kapittel 9A går det frem at skoleeier skal varsles i alvorlige tilfeller. Fordi mange mobbeombud i intervju legger vekt på at de blir koblet inn i saker som har et høyt konfliktnivå eller som er særlig kompliserte, kan det synes underlig at ikke flere av dem er raskere med å koble inn skoleeier. Et åpenbart svar kan ligge i at Norge består av mange små kommuner, og små kommuner kan ha et knapt bemannet skoleeiernivå hvor den skolefaglige kompetansen er lav.

På dette grunnlaget kan det synes som om den fortolkning av mandatet som mange av mobbeombudene har, peker mot at mobbeombud i praksis går inn og overtar skoleeiers eller det kommunale hjelpesystemets rolle i å hjelpe skoler med å løse tunge og komplekse saker om barn som mobbes eller som av andre grunner ikke har det trygt og godt på skolen. Når mobbeombudet tilsynelatende står alene sammen med skolen for å løse slike saker, har ikke skoleeier et forsvarlig system for å påse at skolen selv er i stand til å løse saker som gjelder det psykososiale miljøet, slik opplæringslovens paragraf 13–10 pålegger skoleeier. Dette inntrykket forsterkes av at flere mobbeombud selv beskriver ombudsrollen som «midt mellom skolen og Fylkesmannen», det vil si at foreldre henvender seg til ombudet som en nøytral tredjepart før man gjør bruk av den formelle klageadgangen som ligger i opplæringsloven. Ifølge mobbeombud er det mange som opplever håndhevsordningen og Fylkesmannen som for alvorlig til at man ønsker å kontakte dem. Foreldre står også i et avhengighetsforhold til den lokale skolen, og kan uttrykke overfor mobbeombud at de ikke ønsker å eskalere konflikten ved å klage skolen inn for Fylkesmannen.

Samtidig har vi i dette kapitelet også sett eksempler på mobbeombud som i større grad vil rådgi dem som henvender seg om lovverk og klageadgang uten å selv gå inn i saken og starte dialog med skolen. Dette kan gjelde i saker der skolen har begått åpenbare lovbrudd, og hvor saken bør meldes videre til skoleeier og/eller til Fylkesmannen for videre saksbehandling. Det kan imidlertid også gjelde i tilfeller der det eksisterer gode støtteapparat i kommunene som kan veilede skolene. Mellom mobbeombudene avtegner det seg en viss ubalanse i oppfatninger av i hvor stor grad de skal engasjere seg i enkeltsaker og på hvilken måte. Ifølge mobbeombudene selv kan denne ubalansen føre til at de jobber ulikt, noe som kan skape uheldige forskjeller i hvordan barn og foreldre i ulike deler av landet får hjelp av ombudene.

5 Kjennskap og erfaringer med mobbeombudsordningen

I dette kapittelet tar vi for oss i alt ti ulike spørreundersøkelser besvart av respondenter fra like mange målgrupper eller brukergrupper som på ulike måter kan forventes å ha kjennskap til ordningen med mobbeombud for barnehage og grunnskole, og som også kan ha hatt kontakt med mobbeombudet. Skillet mellom mål- og brukergrupper har vi laget for denne evalueringen. Til *målgruppene* hører representanter for eiernivå og ledernivå i grunnskolen og myndighetsnivå, eiernivå og ledernivå i barnehagen. Når det gjelder barnehagesektoren går det et viktig skille mellom kommunen som barnehagemyndighet og kommunen som barnehageeier. Kommunen skal som lokal barnehagemyndighet gi veiledning og påse at alle barnehagene, både kommunale og private, drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen som barnehageeier har i likhet med private eiere ansvaret for at den enkelte barnehage drives i samsvar med gjeldende regelverk¹⁶. Når vi kaller alle disse for «målgrupper», er det fordi disse institusjonene har ansvar for at barn og elever har det trygt og godt i barnehagen eller skolen. Derfor spør vi disse målgruppene om de har hatt kontakt med mobbeombudet, men like viktig er det hva slags inntrykk og mening de har om ordningen uavhengig om de har gjort seg egne erfaringer med ombudet.

Til *brukergruppene* regner vi elever og foreldre. Når enkeltpersoner tar kontakt med mobbeombudene, er dette som regel foreldre til barn som ikke har det trygt og godt i barnehagen eller i skolen, eller en elev som opplever mobbing eller krenkelser. Vi spør om foreldres og elevers kjennskap til ordningen med mobbeombud og eventuelle synspunkter på hvordan ordningen bør innrettes for å fungere best mulig for brukerne. Vi spør også foreldre og elever om de har hatt kontakt med mobbeombudet. Forskningsspørsmålene som besvares i dette kapittelet er:

- Hvilken kjennskap har de ulike målgruppene og brukergruppene til ordningen med mobbeombud for barnehage og grunnskole?
- Hvilke erfaringer har målgruppene og brukergruppene med mobbeombudene, og hvilke behov har de for ordningen?
- Fungerer ordningen med mobbeombud like godt i barnehagen og i grunnskolen?

Utvalg og metode for datainnsamlingen er nærmere beskrevet i kapittel 1 i denne rapporten. I dette kapittelet presenterer vi svarene fra eier- og ledernivået i

¹⁶<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/barnehagemyndigheten/veileder-om-barnehagemyndighetens-virkemiddelbruk/innledning/1.2-aktorene-pa-barnehageområdet/>

barnehage- og skolesektoren først. I andre halvdel tar vi for oss resultatene fra de to brukergruppene skoleelever og foreldre.

Myndighets-, eier- og ledelsesnivået i barnehage- og skolesektoren

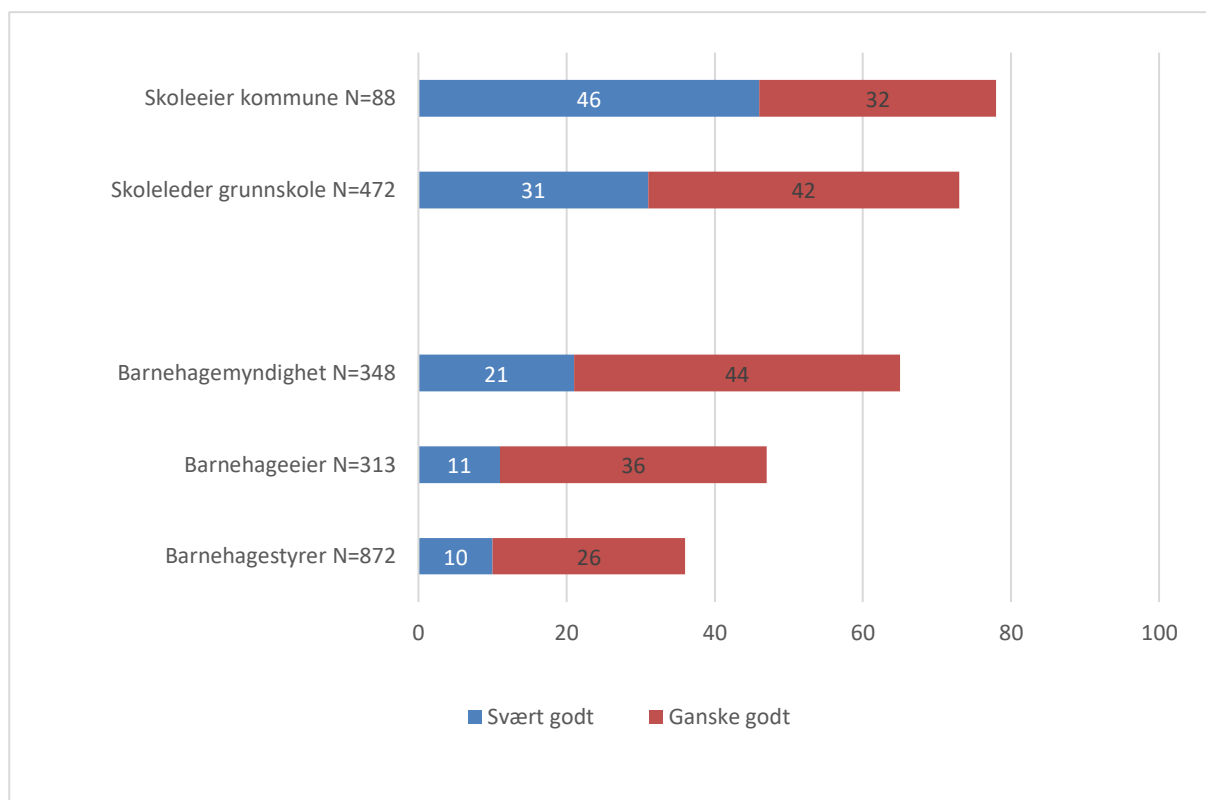
I evalueringen har vi innhentet spørreskjemainformasjon fra myndighets-/eiernivået og fra ledelsesnivået i skole- og barnehagesektoren gjennom Utdanningsdirektoratets faste spørringer i disse sektorene. Datamaterialet består av 88 skoleeiere og 447 skoleledere som deltok i spørringene våren 2019, og av henholdsvis 329, 297 og 848 respondenter fra barnehagemyndighet, -eiere og -styrere. Kommunene som skoleeiere har det overordnede ansvaret for at skolene ivaretar elevenes rett til et godt og trygt skolemiljø. Tilsvarende har kommunene som barnehagemyndighet overordnet ansvar for det psykososiale miljøet i barnehagene og for at rammeplanen for barnehagen følges. Skoleeier og barnehagestyrer har på sin side det operative ansvaret i skole- og barnehagehverdagen. I tillegg til å sikre elevenes rettigheter i enkeltsaker skal mobbeombudene jobbe forebyggende og holdningsskapende. Særlig for å lykkes med det siste er det grunn til å tro at god kontakt og samarbeid på systemnivå i skole- og barnehagesektoren er avgjørende.

Kjennskap til mobbeombudene

Et godt samarbeid på systemnivå forutsetter for det første at myndigheter, eiernivået og ledelse er god kjent med ordningen med mobbeombud og ombudets mandat. Vi spør derfor først hvilken kjennskap de ulike aktørene har til ombudsordningen.

Figur 5.1 viser hvordan representanter for eier- og myndighetsnivået og ledelsesnivået i skole- og barnehagesektoren svarer på et enkelt spørsmål om hvor godt de kjenner til ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole. Svarene viser en tydelig forskjell mellom skole- og barnehagesektoren når det gjelder kjennskap til ordningen. På myndighets- og ledelsesnivå i skolesektoren kjenner de aller fleste til ordningen. Nær 80 prosent på skoleeiersiden svarer at de kjenner ombudsordningen svært eller ganske godt. Det samme gjelder 73 prosent av skolelederne. Ikke uventet er ordningen med mobbeombud litt dårligere kjent i barnehagesektoren. Riktignok oppgir hele 60 prosent av respondenter som svarer på vegne av kommunen som barnehagemyndighet at de kjenner ordningen svært eller ganske godt, men går vi til barnehageeiere for kommunale og private barnehager er det bare i underkant av halvparten som sier at de kjenner til ordningen svært eller ganske godt. Dårligst kjennskap oppgir barnehagestyrerne. I denne gruppen er det kun 10 prosent som sier de kjenner ordningen svært godt, mens 26 prosent kjenner ganske godt til ordningen. Sammenstillingen av svarene viser altså særlig et potensiale for bedre kjennskap til ordningen i barnehagesektoren og på ledelsesnivå i barnehagene.

Figur 5.1. Andelen som svarer at de kjenner til ordningen med fylkesvise mobbeombud svært eller ganske godt. Prosent.



I tillegg til det enkle spørsmålet om kjennskap, skulle respondentene ta stilling til to påstander om mobbeombudets oppgaver og deres kunnskap om disse. Dette er vist i tabell 5.1. Spørsmålene dreide seg om de hadde fått god informasjon om hva mobbeombudsordningen innebærer og om de syntes det var lett å vite hva mobbeombudet kunne bistå med.

Tabell 5.1. Andelen som er helt eller litt enig i påstander om kjennskap til mobbeombudsordningen. Prosent

	Skoleeier kommune	Skoleleder grunnskole	Barnehage-myndighet	Barnehage-eier	Barnehage-styrer
Jeg har fått god informasjon om hva ordningen med mobbeombud innebærer	78	63	65	51	44
N	(88)	(467)	(335)	(304)	(865)
Jeg synes det er lett å vite hva mobbeombudet kan bistå (...) med	65	51	60	51	43
N	(87)	(466)	(335)	(304)	(865)

*spørsmålene var tilpasset respondentgruppen: skoleeier, skoleleder, barnehagemyndighet, barnehageeier, barnehagestyrer.

Med det generelle spørsmålet om kjennskap så vi at det særlig var barnehagestyrere som oppga liten kjennskap (figur 5.1). Sammenholder vi dette funnet med opplysningene i tabell 5.1, ser vi at det også er i denne gruppen vi finner den

laveste andelen som er enig i påstanden om at de har fått god informasjon om hva ordningen med mobbeombud innebærer. 44 prosent har krysset av for dette, mot 63 prosent av skolelederne. Dette tyder på at informasjonsflyten om ordningen jevnt over har vært bedre ut mot skolene, og kan være en mulig forklaring på forskjellene i kjennskap. På eier- og myndighetsnivå er forskjellene mellom sektorene noe mindre, men også blant barnehageeiere er andelen som mener de har fått god informasjon relativt lav (55 prosent).

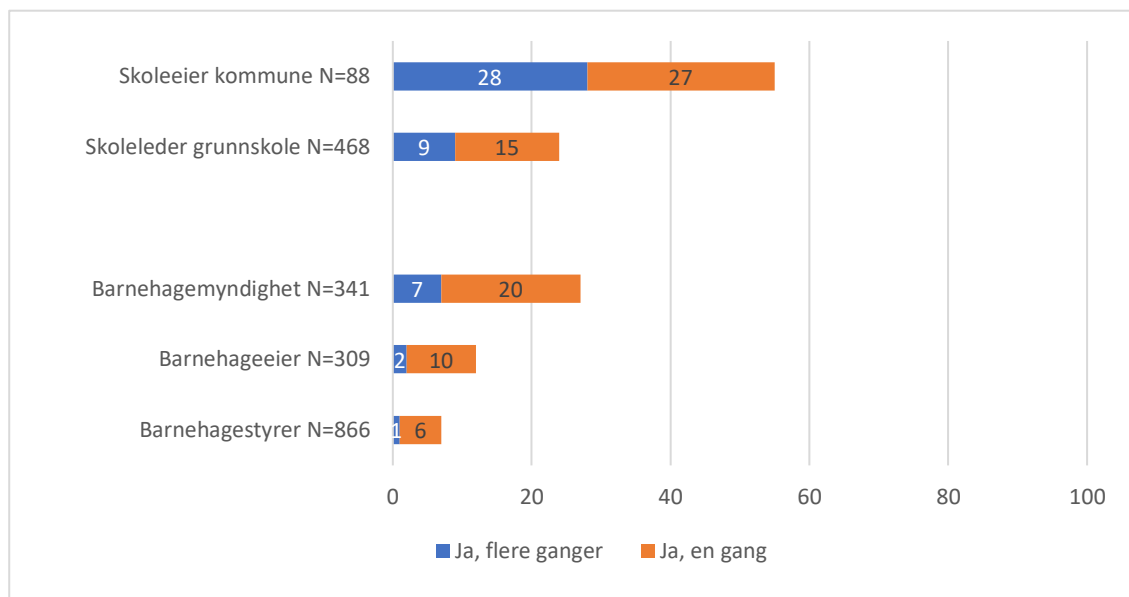
Respondentenes svar på om de synes det er lett å vite hva mobbeombudet kan bistå med viser et omtrent tilsvarende mønster i forskjeller mellom sektorene, og mellom nivåene i styringsstrukturen (tabell 5.1). Andelen som er enig i at det er lett å vite hva ombudet kan bistå med er jevnt over lavere i barnehagesektoren, og lavere på ledelsesnivå ute i skoler og barnehager, enn på myndighets- og eiernivå. Selv om forskjellene ikke er dramatiske får vi et tydelig inntrykk av at ombudsordningen og informasjonen om hva mobbeombudet kan bistå med er bedre forankret i skole- enn i barnehagesektoren.

Kontakt med mobbeombudet

Vi har så langt sett at mobbeombudsordningen er relativt godt kjent på myndighets- og ledelsesnivå i skolesektoren. Det samme gjelder til dels også for myndighetsnivået i barnehagesektoren, men i mindre grad for ledelsesnivået i barnehagene. Vi skal nå undersøke kontakten med ombudet. Vi har spurt alle respondentgruppene om kontakt med mobbeombudet dette skole-/barnehageåret. I denne sammenheng er det verd å merke at spørringene i skolesektoren er gjennomført i mars-april 2019, mens spørringene i barnehagesektoren er gjennomført i oktober-november 2019. Dette gir et metodisk problem fordi aktørene i skolesektoren har hatt flere måneder til rådighet der de har kunnet ha kontakt med mobbeombudene. Det er derfor i utgangspunktet grunn til å forvente at flere av aktørene i skolesektorene har hatt kontakt med ombudet.

Figur 5.2 viser andelene på myndighets- og eiernivå og på ledelsesnivå i de to sektorene som har hatt kontakt med mobbeombudet én gang, og andelene som har hatt kontakt med ombudet flere ganger. Som forventet utfra respondentens svar om kjennskap er det aktørene i skolesektoren som har hatt klart mest kontakt med mobbeombudet. På eiernivå har 28 prosent hatt kontakt med mobbeombudet flere ganger siste skoleår, mens en omtrent like stor andel har hatt kontakt én gang. En betydelig lavere andel blant skolelederne har hatt kontakt. Her gjelder det 24 prosent totalt, der flertallet har hatt kontakt bare én gang. Heller ikke dette er uventet, da antallet skoleledere er betydelig høyere enn antallet kommuner. Det vil derfor være en tidkrevende jobb for ombudet å ha kontakt med hver enkelt skole i sin region innenfor tre kvart skoleår. Derimot er det sannsynligvis mer overkommelig og vil i mange tilfeller være nødvendig å ha bred kontakt med kommunene med tanke på å støtte skoleeier i deres arbeid med å legge til rette på systemnivå for det forebyggende arbeidet ute på skolene.

Figur 5.2. Andelen som har hatt kontakt med mobbeombud dette skoleåret/barnehageåret. Prosent.



Figur 5.2 viser videre at det kun er en svært liten andel av barnehagene som har hatt kontakt med mobbeombudet i perioden fra barnehageårets start og fram til oktober–november. Totalt har syv prosent av barnehagestyrerne krysset av for dette. Det samme gjelder 12 prosent blant representanter for barnehageeier, mens en klart høyere andel (27 prosent) på myndighetsnivå har vært i kontakt med mobbeombudet og flest av disse har hatt kontakt mer enn én gang. Alle respondentene som oppga kontakt med mobbeombudet fikk et tilleggsspørsmål om hvor ofte kommunen, skolen eller barnehagen selv hadde tatt kontakt med mobbeombudet. Mer enn to av tre blant representanter for skoleeier oppgir at de selv har tatt kontakt minst én gang. Blant respondentene fra barnehagesektoren oppgir litt færre at de selv har tatt kontakt. Det gjelder under halvparten av representantene fra myndighets- og eiernivået. Også på leder- og styrernivå ute i skoler og barnehager tar aktørene i skolesektoren litt oftere selv initiativ til kontakt, enn aktørene i barnehagesektoren. Dette gjelder tre av fire blant skolene, og to av tre blant barnehagene som har hatt kontakt med mobbeombudet. Gitt at kjennskapen til mobbeombudet er noe lavere i barnehagesektoren og at barnehagene besvarte undersøkelsen tidligere, er ikke dette overraskende.

Deltagerne i spørringene ble også bedt om å gi en behovsvurdering av ordningen – nærmere bestemt om ombudet dekket behovet for en slik ordning når det gjelder det myndighetsnivået de representerer. Svarene på dette spørsmålet er vist i tabell 5.2.

Tabell 5.2. Andelen som er helt eller litt enig i påstander om kjennskap til mobbeombudsordningen. Prosent

	Skoleeier kommune	Skoleleder grunnskole	Barnehage- myndighet	Barnehage- eier	Barnehage- styrer
Jeg synes ordningen med mobbeombud dekker (...)*) behov for en slik ordning	78	40	66	59	55
N	(88)	(466)	(335)	(304)	(865)

*spørsmålene var tilpasset respondentgruppen: skoleeiers, skoleleders, barnehagemyndighets, barnehageeiers, barnehagestyrers.

Nær åtte av ti skoleeiere mener ordningen dekker deres behov, og som vi så i figur 5.2 er dette den gruppen som har hatt mest kontakt med mobbeombudet. Kun 40 prosent av skolelederene mener ordningen dekker deres behov. I barnehagesektoren er det på alle nivåer en majoritet som mener at mobbeombudsordningen dekker behovet deres.

Mens vi så at ledelsen i skolene har klart best kjennskap til ordningen og er mest fornøyd med informasjonen de har fått, er flere blant barnehagestyrerne som i tabell 5.2 svarer at ordningen dekker det behovet de har. Funnet kan virke overraskende fordi mobbeombudene gir uttrykk for at de bruker mer tid på arbeid opp mot skolesektoren sammenlignet med barnehagesektoren. En mulig forklaring kan være at barnehagestyrerne faktisk har mindre behov for bistand fra mobbeombudet og at de derfor – også uten inngående kjennskap til ordningen og relativt lite kontakt med ombudene – opplever at ordningen er tilstrekkelig.

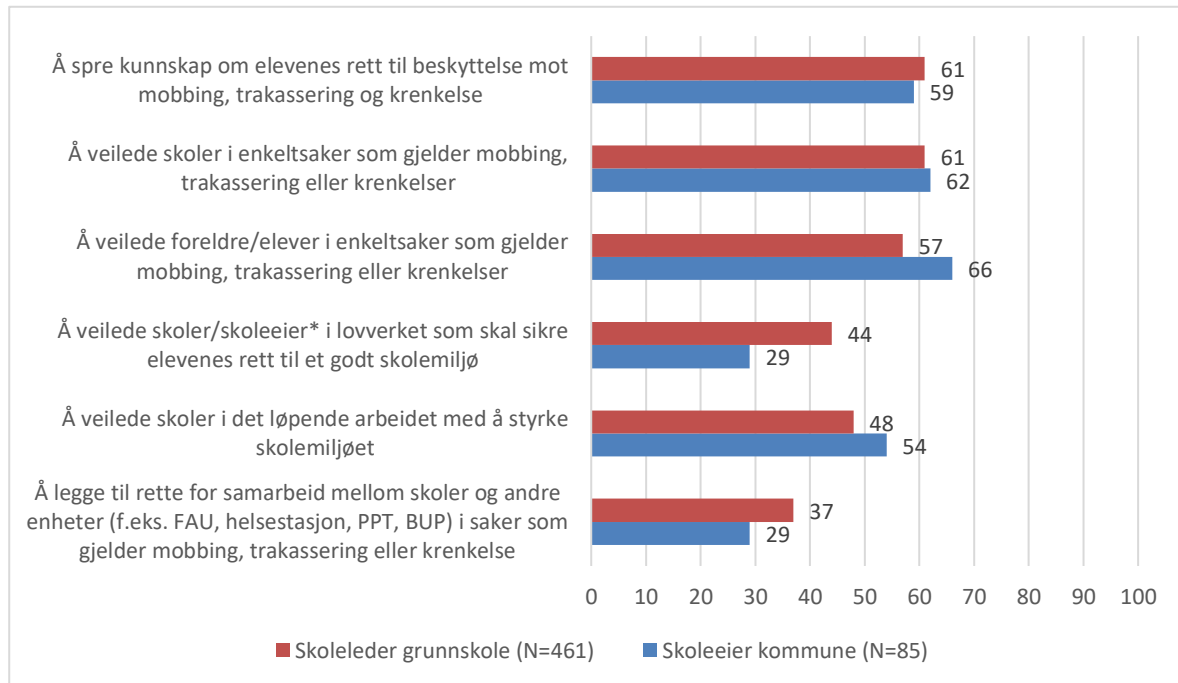
Vurdering av mobbeombudets oppgaver

Selv om mobbeombudet har et klart overordnet mandat, varierer den praktiske utformingen av ombudsrollen mye. Vi har sett at ombudene selv opplever at de har et betydelig handlingsrom i utformingen av rollen som ombud. Det er grunn til å tro at ulike brukergrupper kan ha ulike meninger om hvilke oppgaver ombudet bør prioritere høyest. Vi har derfor spurt aktørene på myndighets-/eiernivå og på ledelsesnivå i sektorene hvilke oppgaver de synes er særlig viktig for mobbeombudet. Vi skiller blant annet mellom oppgaver der skolen jobber med enkelt-saker som gjelder mobbing, trakassering eller krenkelser, og oppgaver som handler om forebyggende aktiviteter.

Figur 5.3 viser andelene i de ulike målgruppene som har oppgitt at aktivitetene er svært viktige for et mobbeombud. De to oppgavene som får størst oppslutning blant skolelederne, er det å spre kunnskap om elevenes rettigheter og å veilede skoler i enkeltsaker som gjelder mobbing, trakassering eller krenkelser. Drøyt 60 prosent mener dette er svært viktig, mens i underkant av 60 prosent har krysset av for at veiledning av foreldre/elever er svært viktig. Derimot er det færre skoleledere som mener at veiledning av skolene i lovverket eller i det løpende arbeidet med å styrke skolemiljøet er svært viktige oppgaver for mobbeombudet. Dette har litt under halvparten krysset av for, mens kun 37 prosent mener det er en svært viktig oppgave for mobbeombudet å legge til rette for samarbeid

mellom skoler og andre enheter i saker som gjelder mobbing, trakassering eller krenkelser. Hovedinntrykket er altså at skolelederne rangerer veiledning i enkeltsaker (både rettet mot skolen og mot foreldre/elever) som viktigst, i tillegg til det å spre kunnskap om elevenes rettigheter. Forebyggende aktiviteter rangeres noe lavere, selv om mange (44 prosent) også mener dette er svært viktige oppgaver for et mobbeombud.

Figur 5.3 Andelen blant aktører i skolesektoren som mener ulike oppgaver er «svært viktige» for et mobbeombud. Prosent.

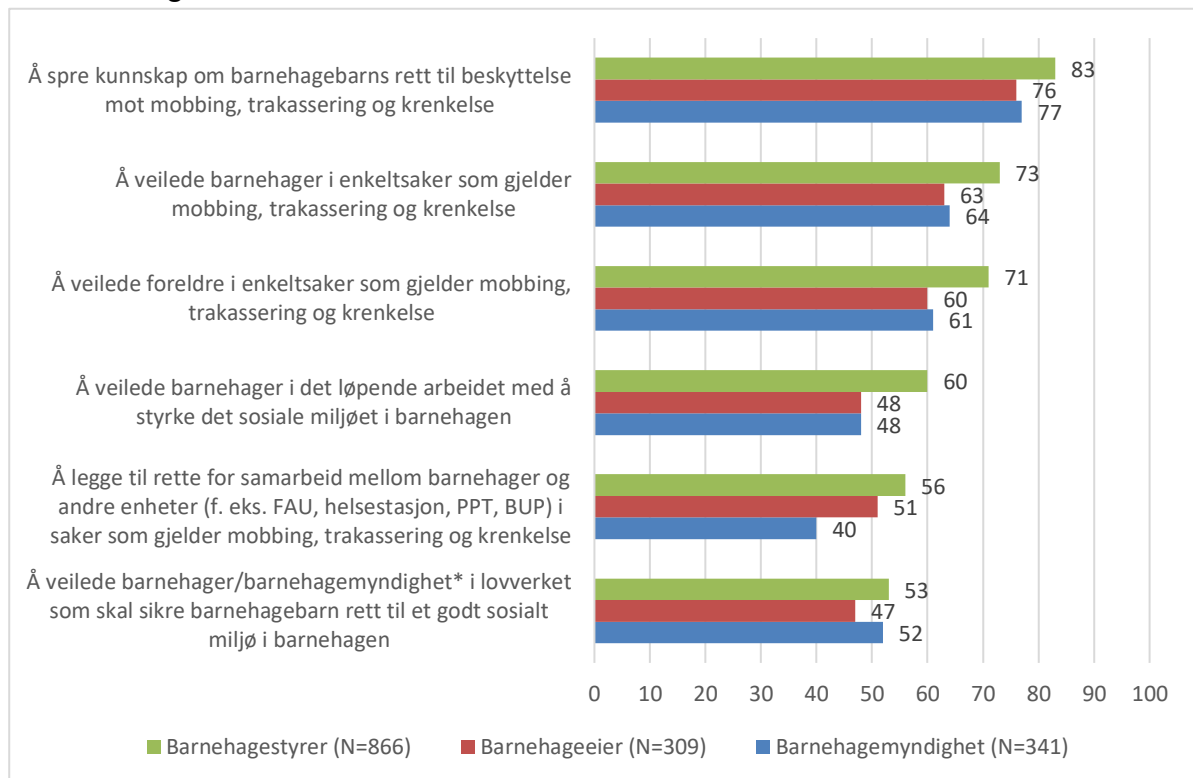


*Betegnelsen som gjelder det aktuelle myndighetsnivået er brukt i spørreskjemaene. Dvs. «skoleeier» i skjemaet til skoleeierne og «skoleleder» i skjemaet til skolelederne.

Mønsteret i hvordan skoleeier svarer på disse spørsmålene ligner på skoleledernes svar, men de skiller seg tydelig på ett punkt. Relativt få representanter for skoleeier synes det er en svært viktig oppgave for mobbeombudet å veilede skoleeier i lovverket. Årsaken kan være at skoleeier opplever at de har god kompetanse på dette feltet. Motsatt er det en større andel blant skoleeier enn blant skolelederne som mener det er en svært viktig oppgave for ombudet å veilede skolene i det løpende arbeidet med å styrke skolemiljøet (54 mot 44 prosent). Skoleeier ser slik ut til å legge noe større vekt på den forebyggende delen av ombudsrollen.

Figur 5.4 viser hvordan aktørene på myndighets-, eier og ledelsesnivå i barnehagesektoren har svart på et tilsvarende spørsmålsbatteri om hvor viktige de mener ulike oppgaver er for et mobbeombud.

Figur 5.4 Andelen blant aktører i barnehagesektoren som mener ulike oppgaver er «svært viktige» for et mobbeombud. Prosent.



*Betegnelsen som gjelder det aktuelle myndighetsnivået er brukt i spørreskjemaene. Dvs. «barnehagemyndighet» i skjemaet til barnehagemyndighet osv.

Figur 5.4 viser at i likhet med skolelederne mener også flest barnehagestyrere at det å spre kunnskap om barnehagebarns rettigheter er en svært viktig oppgave for et mobbeombud. Deretter rangerer det å veilede barnehager og foreldre i enkeltsaker. Drøyt 70 prosent av barnehagestyrerne har krysset av for dette, mens 60 prosent mener det å veilede barnehager i det løpende arbeidet med å styrke det sosiale miljøet i barnehagen er svært viktig. Barnehagestyrerne sorterer det å legge til rette for samarbeid mellom barnehager og andre enheter og å veilede barnehager i lovverket nederst.

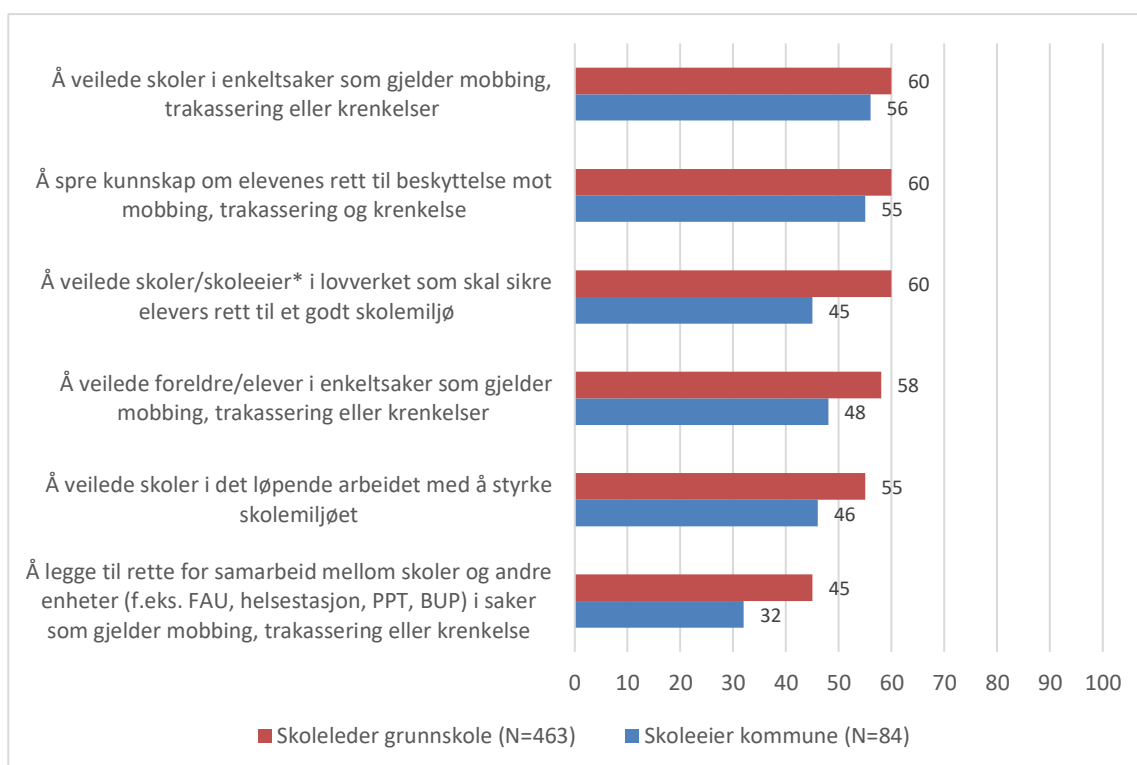
Representantene for barnehageeier og barnehagemyndighet svarer i stor grad likt på dette spørsmålsbatteriet (figur 5.4), og rangeringen er i all hovedsak den samme som blant styrerne. For samtlige oppgaver er det imidlertid flest blant barnehagestyrerne som har krysset av for at disse er svært viktige for et mobbeombud. Det er verd å merke seg at mens representantene for skoleeierne skilte seg ut ved at relativt få (29 prosent) mener det er en svært viktig oppgave for mobbeombudet å veilede skoleeier i lovverket, er det relativt mange blant barnehagemyndighet (52 prosent) og barnehageeier (47 prosent) som mener slik veiledning av henholdsvis myndighets- og eiernivået i barnehagesektoren er svært viktig. Barnehagemyndighetene skiller seg dessuten noe fra barnehageeier og styrerne i barnehagene ved lavere oppslutning om det å legge til rette for samarbeid mellom barnehagene og andre enheter. Kun 40 prosent mener dette

er en svært viktig oppgave for et mobbeombud, mot 51 og 56 prosent blant eiere og styrere.

Administrativ plassering i fylkeskommunen

Et viktig element i evalueringen er å vurdere om mobbeombudenes administrative plassering i fylkeskommunen er hensiktsmessig sett opp mot mandatet og de ulike mål- og brukergruppene. Plasseringen i fylkeskommunene kan i denne sammenheng være særlig viktig for noen av ombudets oppgaver og mindre avgjørende for andre.

Figur 5.5 Andelen blant aktører i skolesektoren som mener ombudets plassering i fylkeskommunen er svært eller ganske hensiktsmessig for ulike ombudsoppgaver. Prosent.



*Betegnelsen som gjelder det aktuelle myndighetsnivået er brukt i spørreskjemaene. Dvs. «skoleeier» i skjemaet til skoleeierne og «skoleleder» i skjemaet til skolelederne.

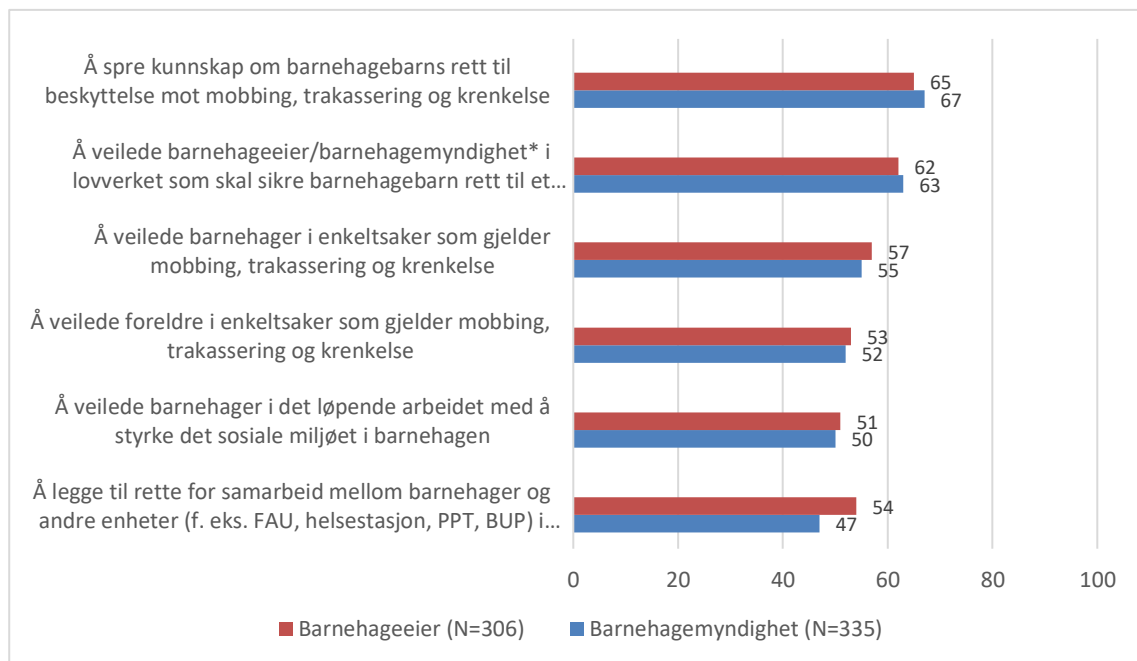
Vi har derfor spurt aktørene på myndighets-/eiernivå og på ledelsesnivå i skole- og barnehagesektoren i hvilken grad de mener det er hensiktsmessig at mobbeombudet er ansatt i fylkeskommunen når det gjelder de ulike oppgavene ombudet kan ha. Figur 5.5 viser andelen som mener ombudets plassering i fylkeskommunen er svært eller ganske hensiktsmessig blant skolelederne og representantene for skoleeier.

Ser vi på skoleledernes svar er det generelle inntrykket av figur 5.5 at flertallet opplever ombudets plassering som hensiktsmessig. Både når det gjelder oppgaver som å veilede skolene i det løpende arbeidet med skolemiljøet og i

enkeltsaker mener 60 prosent at plasseringen i fylkeskommunen er hensiktsmessig. Det samme gjelder ombudets rolle i å spre kunnskap om elevenes rettigheter og det å veilede foreldre/elever i enkeltsaker. Litt færre (55 prosent) mener plasseringen er hensiktsmessig med tanke på å veiledere skoleleder i lovverket, mens bare 45 prosent mener plasseringen er hensiktsmessig når det kommer til å legge til rette for samarbeid mellom skoler og andre enheter.

Skoleeiers svar, som vist i figur 5.5, gir samlet sett inntrykk av at de synes plasseringen i fylkeskommunen er litt mindre hensiktsmessig, enn det vi får inntrykk av fra skoleledere. Flest har krysset av for at plasseringen er hensiktsmessig når det gjelder det å veilede skoler i enkeltsaker (56 prosent) og å spre kunnskap om elevenes rett til beskyttelse mot mobbing, trakassering og krenkelser (55 prosent). I likhet med skolelederne er det færrest som mener plasseringen i fylkeskommunen er hensiktsmessig når det gjelder å legge til rette for samarbeid. Her bør vi imidlertid også ha i mente at det er denne oppgaven færrest både av representantene for skole- og barnehagesektoren mener er svært viktig for et mobbeombud.

Figur 5.6 Andelen blant aktører i barnehagesektoren som mener ombudets plassering i fylkeskommunen er svært eller ganske hensiktsmessig for ulike ombudsoppgaver. Prosent.



*Betegnelsen som gjelder det aktuelle myndighetsnivået er brukt i spørreskjemaene. Dvs. «barnehagemyndighet» i skjemaet til barnehagemyndighet osv.

Figur 5.6 viser at barnehageeiere og barnehagemyndighet i stor grad svarer likt som respondentene fra skolesektorene når det gjelder spørsmålene om mobbeombudets administrative plassering. Hovedinntrykket er at flertallet opplever plasseringen som hensiktsmessig for de fleste av oppgavene vi har spurt om. Særlig gjelder dette oppgaver som å spre kunnskap om barnehagebarns rettigheter og å veilede barnehagemyndighet/-eier i loververket. Når det gjelder å

veilede barnehager i enkeltsaker og i det løpende arbeidet for å styrke det sosiale miljøet i barnehagen, er oppslutningen litt lavere. Som for respondentene fra skolesektoren er det færrest som mener plasseringen er hensiktsmessig for ombudets rolle i å legge til rette for samarbeid mellom barnehager og andre enheter. Spørsmålene om hensiktsmessighet ved plasseringen av ombudet i fylkeskommunen ble ikke stilt til barnehagestyrere fordi piloteringen viste at dette var spørsmål styrerne opplevde som lite relevant og vanskelig å svare på.

Oppsummering: det kommunale nivået

Kjennskapen til mobbeombudene er størst i skolesektoren, og noe lavere i barnehagesektoren. Blant barnehagestyrere har kun en tredjedel god kjennskap til ordningen. Tilsvarende forskjeller finner vi i det å ha mottatt god informasjon, mens andelen som opplever at tilbudet dekker behovet på deres myndighetsnivå er klart høyest blant skoleeiere. Kontakt med mobbeombudet er også vanligst blant skoleeierne, hvor omtrent halvparten har hatt kontakt. Skolesektoren og barnehagesektoren enes om å vurdere at å spre kunnskap om elevenes rettigheter og å veilede skoler/barnehager/foreldre i enkeltsaker er to av de viktigste oppgavene for et mobbeombud. Det er ellers verd å merke seg at kommunen som skoleeier er tydelig mindre opptatt av ombudets rolle i å veilede skoleeier i lovverket, enn det kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier er. Dette henger sannsynligvis sammen med at lovverket knyttet til elevens rett til et godt skolemiljø er tydeligere enn lovverket når det gjelder barns rett til et godt sosialt miljø i barnehagen. Plasseringen av ombudet i fylkeskommunen blir vurdert som hensiktsmessig av skole- og barnehagesektorene når det gjelder veiledning i arbeidet med skolemiljøet og i enkeltsaker. Lavest oppslutning samlet sett får denne plasseringen når det gjelder å legge til rette for samarbeid mellom ulike etater.

Foreldre i barnehage og grunnskole

Barn, elever og foreldre er mobbeombudets primære brukergrupper. Arbeidet med barn og unge involverer som regel også tett kontakt med foreldre. Foreldrene er de viktigste omsorgspersonene i oppveksten og ifølge barneloven¹⁷ har barnet krav på omsorg fra dem som har foreldreansvaret. Foreldrene har rett og plikt til å ta avgjørelsen i personlige forhold som gjelder barnet. Av dette følger det også at det hører inn under foreldreansvaret å følge saken opp med skole og barnehage hvis barnets trygghet og trivsel trues på en av disse arenaene. I tilfeller der foreldrene mener skolen eller barnehagen ikke gjør sin plikt kan de klage saken inn til Fylkesmannen. Både for foreldre som opplever at deres barn utsettes for mobbing, og for foreldre som involveres i en mobbesak med deres barn som utøver, kan mobbeombudet være en viktig ressurs – som samtalepartner og for å informere om barnets rettigheter og mulige løsninger i en fastlåst situasjon.

At foreldre med barn i en vanskelig situasjon tar kontakt med ombudet fordrer imidlertid at de kjenner til ombudsordningen og hva mobbeombudet kan hjelpe barn og foreldre med. Ved hjelp av data fra Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelser har vi undersøkt kjennskap og kontakt med ombudet blant foreldrene ved fem skoler og 24 barnehager i en kommune tilhørende et av de fire fylkene som deltok i prøveordning med mobbeombud i årene 2014–2016. Undersøkelsen kan ses som en stikkprøve i en kommune hvor vi kan forvente en viss kjennskap til ordningen. Vi har også spurt foreldrene om de mener det er behov for et mobbeombud for grunnskole og barnehage. Totalt deltok 323 foreldre i grunnskolen og 1077 foreldre i barnehagen i foreldreundersøkelsene som ble gjennomført i disse skolene og barnehagene.

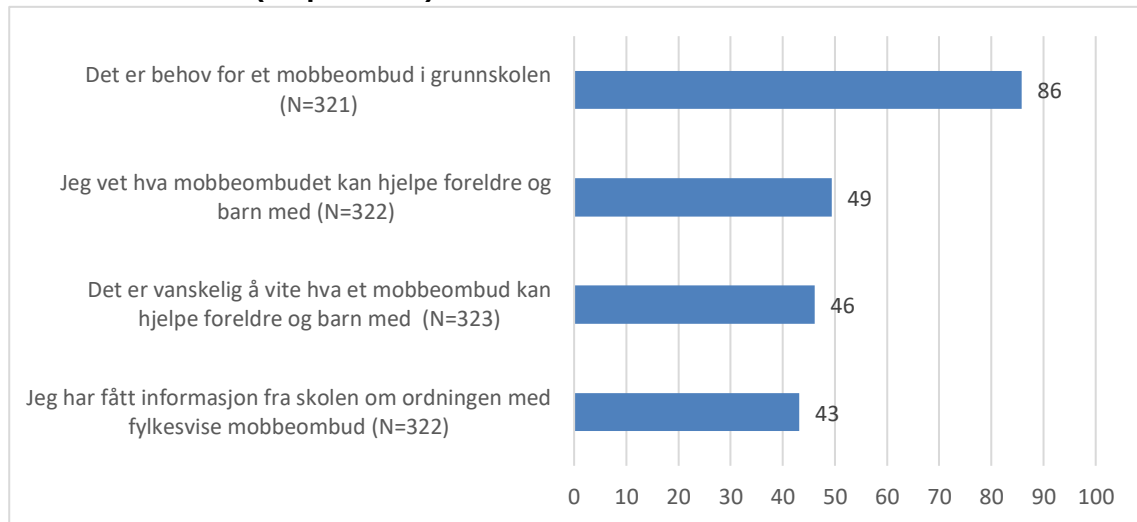
Foreldre med barn i grunnskolen

Blant foreldre til barn i grunnskolen oppga 10 personer at de hadde hatt kontakt med mobbeombudet. Blant foreldre til barn i barnehagen (neste avsnitt), har 9 av 1077 foreldre hatt kontakt med mobbeombudet. Sammenliknet med barnehagen, er det altså en større andel foreldre i grunnskolen som har hatt kontakt med mobbeombudet. Vi kan ikke med sikkerhet generalisere utover dette materialet, ettersom antallet observasjoner er lite og svarprosenten lav. Hvis det likevel er slik at flere foreldre i grunnskolen har hatt kontakt med mobbeombudet enn foreldre i barnehagen, kan dette henge sammen med flere faktorer. Barn tilbringer for det første flere år i grunnskolen enn i barnehagen, og har dermed lenger tid til involvering i eller eksponering for hendelser som kan involvere mobbeombudet. I tillegg er det flere karakteristikk ved eldre barn sammenliknet med små barn – som sosiale relasjoner, mindre umiddelbart voksentilsyn, språkferdigheter og sosiale medier – som gjør at mobbehendelser kan oppstå og/eller rapporteres til voksne. I kapittel 4 i denne rapporten har vi også drøftet andre forskjeller mellom barnehage og grunnskole som kan gjøre at færre barnehageforeldre tar kontakt med mobbeombudet.

¹⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-04-08-7>

Foreldre som deltok i skoleundersøkelsen ble spurt om deres kjennskap til mobbeombudet og om de mener det er behov for et slikt ombud. Resultatene som presenteres i figur 5.7 viser at den store majoriteten av foreldre (86 prosent) mener at det er behov for et mobbeombud i grunnskolen.

Figur 5.7 Hvor enig eller uenig er du i disse utsagnene? Foreldre med barn i grunnskolen. Prosent (N i parentes).



Figur 5.7 viser også at nesten halvparten av foreldrene vet hva mobbeombudet kan hjelpe foreldre og barn med, mens nesten like mange svarer at det er vanskelig å vite hva ombudet kan hjelpe med. At mange opplever det som vanskelig å vite hva mobbeombudet kan hjelpe med kan henge sammen med manglende informasjon. Det er kun 43 prosent av foreldrene som oppgir at de har fått informasjon om ordningen med fylkesvise mobbeombud fra skolen.

Som beskrevet tidligere i kapitlet, er det bare et lite mindretall av foreldrene i undersøkelsen som selv har hatt kontakt med mobbeombudet. Vi har sett nærmere på kjennskap og mening om behov blant den lille gruppen av foreldrene som har hatt kontakt (totalt 10 av 325 - resultatene presenteres kun i tekst). Blant disse sier syv personer seg enige i at det er vanskelig å vite hva et mobbeombud kan hjelpe foreldre og barn med, men samtidig sier ni personer seg enige i at de vet hva mobbeombudet kan hjelpe med, og fem svarer at de har fått informasjon fra skolen. På spørsmålet om det er behov for et mobbeombud i grunnskolen er svarene mer entydige; det mener alle ti at det er.

I foreldreundersøkelsen i grunnskolen får foreldrene også spørsmål om deres barns trivsel på skolen, et forhold som kan innvirke på behovet for kontakt med ombudet. Nær alle, 95 prosent, svarer at barnet deres trives på skolen. Blant de ti som har hatt kontakt med mobbeombudet, er trivselen også høy – ni av dem svarer at barnet deres trives. Med unntak av én forelder svarer altså også foreldrene som har hatt kontakt med mobbeombudet at barna deres trives på skolen.

I tillegg til trivsel er ikke minst barnets utsatthet for mobbing en faktor som kan gjøre mobbeombudets hjelp aktuell, for eksempel dersom situasjonen er fastlåst

eller foreldrene vegrer seg for å ta opp saken direkte med skolen. For å kartlegge i hvilken grad foreldre opplever at mobbing forekommer, ble de spurt om konkrete negative hendelser som barn kan utsettes for fra jevnaldrende. De ble også spurt om hyppighet, altså om hvorvidt hendelsene – så vidt de kjente til – aldri hadde forekommet, eller hadde skjedd en eller flere ganger. Ettersom vi ønsker å studere mobbelignende fenomen, altså gjentatte hendelser, viser tabell 5.3 andelene foreldre som har barn som har vært utsatt for disse spesifikke hendelsene gjentatte ganger.

Tabell 5.3 Andel barn som jevnlig* har blitt utsatt for ulike krenkelser. Alle tall i prosent (N=250).

Hvor ofte har dette hendt barnet ditt på skolen i dette skoleåret?	
Noen gjorde narr av eller ertet han/henne, slik at han/hun ble lei seg	12
Han/hun ble holdt utenfor	8
Noen kommenterte utseendet hans/hennes negativt på en måte han/hun ikke likte	6
Noen spredte løgner om han/henne	4
Noen slo, dyttet, sparket eller holdt han/henne fast så han/hun ble redd	4
Noen truet han/henne	2

* Gjentatte ganger er her avgrenset til barn som har opplevd dette flere ganger i uken, omtrent 1 gang i uken eller 2–3 ganger i måneden. Ikke i det hele tatt, en sjelden gang og vet ikke er ekskludert.

Tabell 5.3 viser at å bli gjort narr av eller ertet er den hyppigst forekommende formen for mobbing, og omtrent en av ti barn har opplevd dette jevnlig. Trusler eller voldelige mobbebehandlinger er sjeldnere, men det er noen som har opplevd dette. Vi ser også at det er langt flere foreldre som oppgir at barna jevnlig utsettes for ulike mobbebehandlinger, enn som har hatt kontakt med mobbeombudet – kun 10 foreldre, eller fire prosent, har hatt slik kontakt.

Enkelte barn kan oppleve flere ulike former for mobbing, og vi har derfor sammenstilt en oversikt over antall barn og antall mobbehendelser. Også her er mobbehendelsene som er inkluderte gjentatte hendelser, altså to til tre ganger i måneden eller oftere. Tabell 5.4 viser at de aller fleste foreldre ikke har barn som har opplevd gjentatte mobbebehandlinger. Blant foreldre med barn som har opplevd dette, har de fleste blitt utsatt for én type mobbehandling gjentatte ganger. En av ti barn har opplevd eller opplever én form for mobbehandling, tre prosent har opplevd to eller tre mobbebehandlinger jevnlig, og to prosent har opplevd fem (av seks) mobbebehandlinger jevnlig.

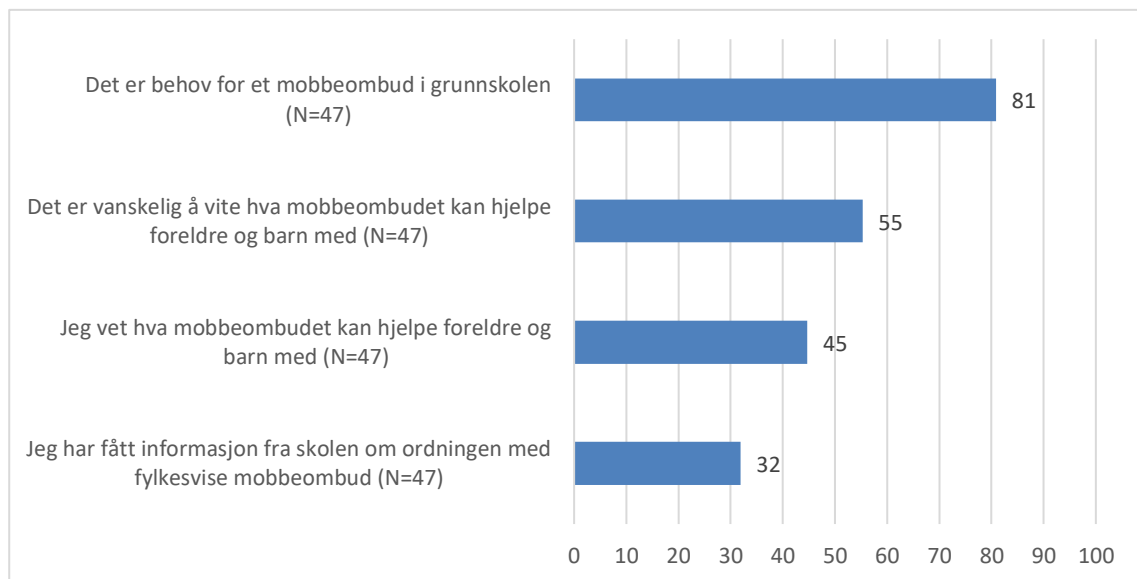
Tabell 5.4 Antall mobbehendelser summert for hvert barn. Prosent (N=250).

Antall hendelser	Prosent
0	81
1	11
2	3
3	3
4	0
5	2
Total	100

Der barnet er utsatt for én eller få av handlingene, er dette som regel å bli gjort narr av og/eller blitt holdt utenfor. De som har opplevd flere former for mobbing, har oftere opplevd grovere former, som trusler og/eller vold. Det er altså en opphopning av mobbehendelser hos noen barn, og disse blir også utsatt for grove mobbehendelser.

I figur 5.8 undersøker vi kjennskap og vurdering av mobbeombudsordningen blant foreldre med barn som har blitt eller blir mobbet i grunnskolen. Ingen av disse oppgir at de har vært i kontakt med mobbeombudet. De aller fleste mener imidlertid at det er behov for et mobbeombud i skolen.

Figur 5.8 Andeler blant foreldre til barn som har blitt mobbet i skolen, men som ikke har hatt kontakt med mobbeombudet, og som er enig i påstander om kjennskap til mobbeombudsordningen. Prosent (N i parentes).



Figur 5.8 viser videre at kun en tredjedel av foreldre til barn som er blitt mobbet, har fått informasjon fra skolen om ordningen med fylkesvise mobbeombud. Det er da kanskje ikke så overraskende at foreldre med barn som er blitt mobbet og som ikke har vært i kontakt med mobbeombudet, overveiende mener at det er behov for et slikt ombud i grunnskolen. Dette til tross for at omtrent halvparten svarer at det er vanskelig å vite hva mobbeombudet kan hjelpe foreldre og barn med.

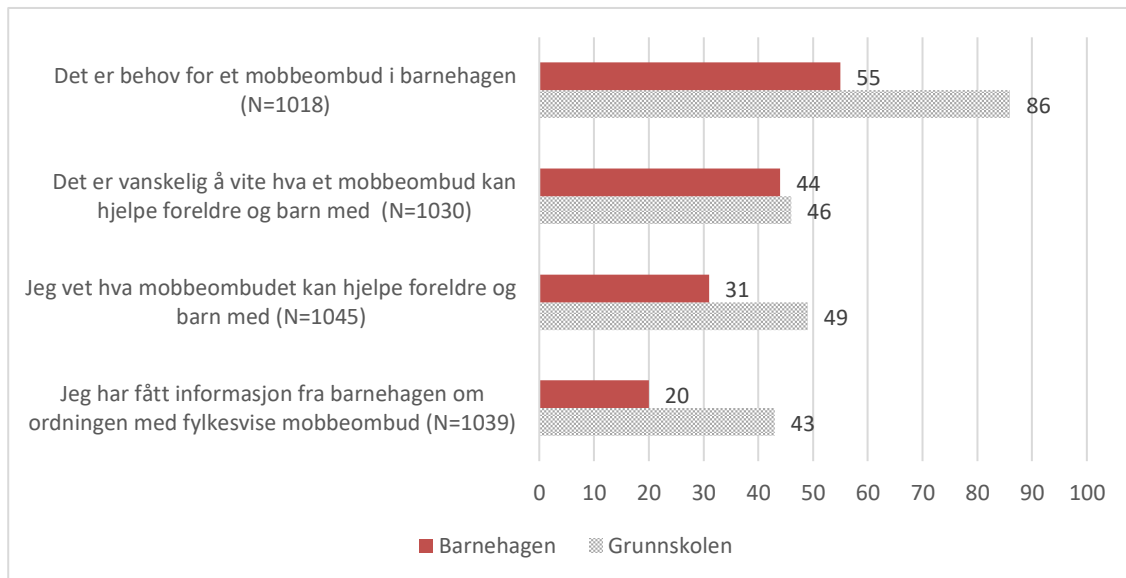
Foreldre med barn i barnehagen

Også barn i barnehagen kan bli utsatt for eller utøve mobbing, og inngår dermed i mobbeombudets ansvarsområde. Som nevnt utgjør datamaterialet 1077 foreldre med barn i barnehagen. Av disse har ni – færre enn én prosent – hatt kontakt med mobbeombudet. Som beskrevet tidligere er andelen dermed noe lavere enn blant foreldre med barn i grunnskolen i vårt utvalg.

I likhet med foreldre i grunnskolen bør foreldre i barnehagen kjenne til mobbeombudet og ombudets arbeids- og ansvarsområder for å vite om og når mobbeombudet kan bli kontaktet. Mens den store majoriteten av foreldre med barn

i grunnskolen (andeler vist i grått i figur 5.9) mener at det er behov for et mobbeombud i grunnskolen, svarer litt over halvparten av foreldre med barn i barnehagen at det er behov for et slikt ombud.

Figur 5.9 Andelen foreldre med barn i barnehagen og grunnskolen som er helt eller litt enig i påstander om kjennskap til mobbeombudsordningen. Prosent (N i parentes).



Figur 5.9 viser også at skolene oftere enn barnehagene har informert foreldre om ombudsordningen. Kun en av fem foreldre med barn i barnehagen har fått informasjon fra barnehagen, mot to av fem blant foreldre i skolen. Dette resultatet må tolkes i lys av funn tidligere i dette kapitlet, som viste at barnehagestyrere selv har dårligere kjennskap til mobbeombudsordningen enn skolelederne. Selv om færre har fått informasjon fra barnehagen ser vi at omtrent en av tre foreldre mener de vet hva mobbeombudet kan hjelpe barn og foreldre med – samtidig som en betydelig andel (44 prosent) også svarer at det er vanskelig å vite hva ombudet kan hjelpe med.

Vi har sett nærmere på svarene fra de ni foreldrene i barnehagen som oppgir at de har hatt kontakt med mobbeombudet. Blant disse svarer fem at det er behov for et mobbeombud i barnehagen. Åtte foreldre er enige i at de vet hva mobbeombudet kan hjelpe foreldre og barn med, og at de har fått informasjon fra barnehagen om ordningen med fylkesvise mobbeombud. Noe overraskende sier syv av foreldrene seg også enige i påstanden om at det er vanskelig å vite hva mobbeombudet kan hjelpe med.

Som i skolen, er barnas trivsel i barnehagen et forhold som kan involvere mobbeombudet. Foreldrene er blitt spurt om barnet deres trives i barnehagen, har venner og om de opplever at barnehagen bidrar til barnets sosiale utvikling (empati, vennskap og vise hensyn). Over 90 prosent er helt eller enig i at barnet deres har venner i barnehagen, trives og at barnehagen bidrar til deres sosiale utvikling. Alle ni foreldre som har vært i kontakt med mobbeombudet er også enige. Til tross for

at foreldre har hatt behov for kontakt med ombudet, opplever de altså – i alle fall når det gjelder disse aspektene – barnets situasjon i barnehagen som bra.

Oppsummering: foreldre

Mange foreldre i skolen synes det er vanskelig å vite hva et mobbeombud kan hjelpe dem med, og mange har ikke fått informasjon om ordningen fra skolen barnet deres går på. De fleste foreldre mener imidlertid at det er behov for et mobbeombud i grunnskolen. Det er ellers verd å merke seg at den store majoriteten av foreldre, inkludert dem som har hatt kontakt med mobbeombudet, sier at barnet deres trives på skolen. Omtrent en av ti oppgir at barnet deres har opplevd å bli mobbet på skolen.

Foreldre til barn i barnehagen rapporterer at deres barn trives, at de har venner og at barnehagen bidrar til barnets sosiale utvikling - også de som har hatt kontakt med mobbeombudet. Kun en tredjedel av foreldrene vet hva mobbeombudet kan hjelpe med og bare en av fem har fått informasjon om ordningen, men over halvparten mener det er behov for et mobbeombud. Foreldre svarer at det er vanskelig å vite hva mobbeombudet kan hjelpe med, også de som har hatt kontakt med ombudet.

Elevene – om skolenes arbeid med mobbing og kjennskap til ombudet

Oppdaterte tall fra Ungdataundersøkelsen viser at åtte prosent av norske ungdomsskoleelever jevnlig utsettes for plaging, trusler eller utfrysing av andre unge på skolen eller i fritiden (Bakken 2019). Andelen har vært stabil de siste årene og er jevnt fordelt blant gutter og jenter. Undersøkelsen viser også at en del unge opplever trakassering, trusler og utestengelser på nett. Mobbing er uten tvil et stort problem for dem som rammes. I tillegg til elever som utsettes for mobbing, er en del involvert i mobbing ved at de selv er med på plaging, trusler eller utfrysing av andre unge på skolen eller i fritida.

Som nevnt i kapittel 2 i denne rapporten innebærer en psykososial forståelse at mobbing ikke primært bør behandles som et forhold mellom overgriper og offer, men som et sosialt fenomen som potensielt kan berøre alle barn og der det finnes situasjoner som i ulik grad muliggjør mobbingen. Forstått på denne måten er mobbing og skolens håndtering av mobbesituasjoner noe som kan angå hele elevgruppen. Det er derfor interessant å undersøke hvordan elever flest på ungdomstrinnet opplever skolens håndtering av mobbing og hvor godt kjent ordningen med mobbeombud for barnehage og grunnskole er i elevpopulasjonen. Vi har innhentet opplysninger om dette fra ungdomsskoleelever ved hjelp av Ungdataundersøkelser gjennomført første halvdel av 2020 i 15 kommuner som tidligere tilhørte Buskerud fylke (nå Viken). Buskerud har hatt mobbeombud siden 2013. Totalt 5589 besvarelser inngår i datamaterialet.

Underveis i den følgende analysen undersøker vi kjønnsforskjeller og forskjeller i sosioøkonomisk bakgrunn i ungdommenes svar på skolens håndtering av mobbing, samt kjennskap til mobbeombudsordningen og kontakt med mobbeombudet. For å plassere ungdom i ulike sosioøkonomiske grupper bruker vi et mål som fanger opp ulike former for ressurser i familien. Her inngår opplysninger om fars og mors utdanningsnivå og tilgang til ulike materielle goder (antall datamaskiner, antall biler, antall bøker, om de unge har eget soverom og hvor mange ganger de unge har reist på ferie med familien det siste året). Hver enkelt ungdom er kategorisert i én av fem like store sosioøkonomiske (SØS) statusgrupper – fra lavest SØS til høyest SØS (for en nærmere beskrivelse av målet, se Bakken m.fl. 2016). I tillegg til kjønn og sosioøkonomisk bakgrunn, spør vi om ungdom som selv oppgir at de har vært involvert i mobbing opplever skolens håndtering på en annen måte, enn de som ikke har vært involvert. Vi undersøker også om kjennskap til og kontakt med mobbeombudet er mer utbredt i førstnevnte gruppe. Ungdommene fikk spørsmål om de 1) selv ble utsatt for plaging, trusler eller utfrysing av andre på skolen eller i fritiden, 2) ble mobbet, truet eller utestengt på nett, og om det 3) hendte at de var med på plaging, trusler eller utfrysing av andre unge på skolen eller i fritida. I tabellene omfatter andelen som er «utsatt for mobbing» og «har mobbet», de som svarer at dette skjer omtrent hver 14. dag eller oftere.

Om skolenes arbeid med mobbing

Opplæringslovens kapittel 9A §2–3 stadfester skolenes og de ansattes aktivitetsplikt i saker som gjelder krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Ved mistanke har skolene plikt til å undersøke saken og sette inn tiltak. For best å kunne forhindre mobbing er skolene og lærerne for det første nødt til å vite om mobbingen, og for det andre ta mobbingen alvorlig. Vi har spurt skoleelevene hvordan de opplever situasjonen på sin skole. Tror de at skolen og lærerne vet om mobbing og tar skolene mobbing på alvor når det skjer? Svarene vises i tabell 5.5.

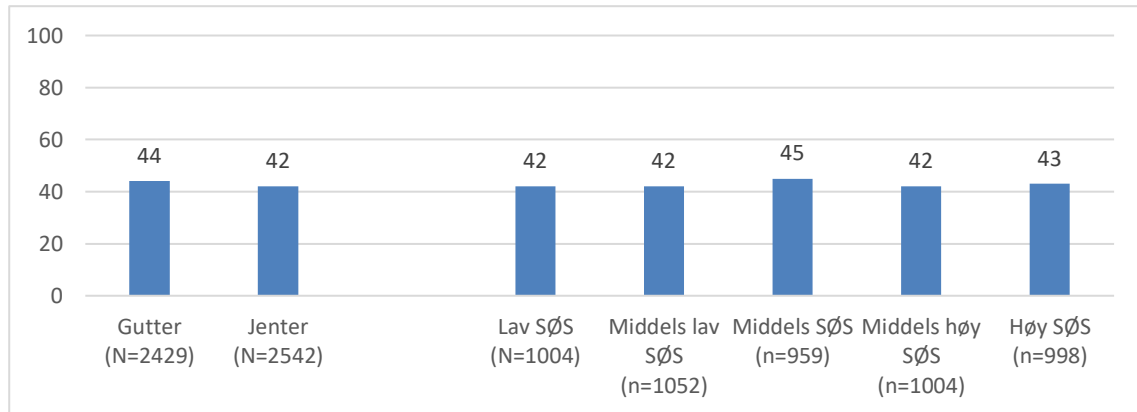
Tabell 5.5 Her kommer noen påstander om skolen du går på. Er du enig i disse påstandene? Alle tall i prosent (N i parentes).

	Ja, helt sikkert	Ja, det tror jeg	Nei	Vet ikke	Totalt
Skolen (lærerne) vet hvem som blir utsatt for mobbing	7	35	25	33	100 (5332)
Skolen (lærerne) tar mobbing på alvor når de får vite om det	31	40	14	16	100 (5346)

Av tabell 5.5 ser vi at det er stor variasjon i ungdommens svar. Mens svært få elever tror lærerne vet hvem som blir utsatt for mobbing, svarer nesten en tredjedel at lærerne tar det på alvor når de får vite om mobbing. Legger vi til kategorien som tror lærerne vil ta det på alvor, svarer noe over 70 prosent av elevene at lærerne tar mobbing på alvor. Det er likevel verdt å merke at godt over halvparten av

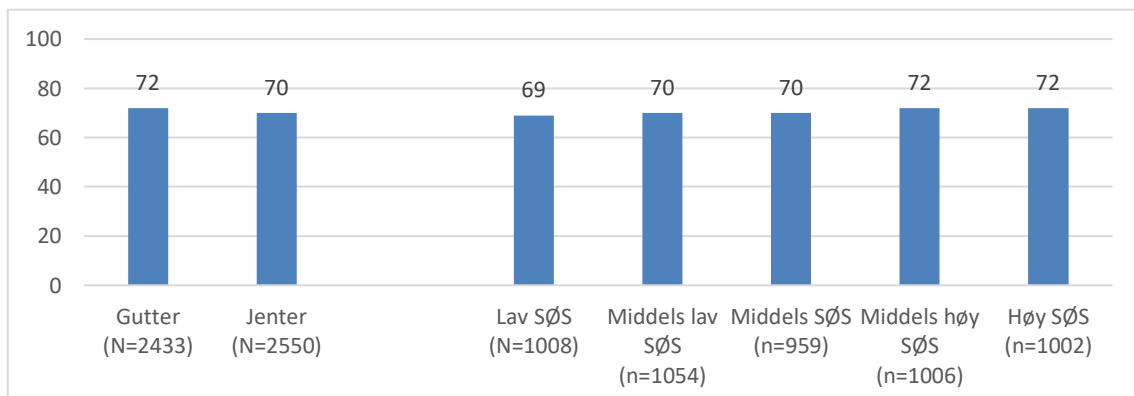
elevene svarer «nei» eller «vet ikke» på spørsmålet om skolen (lærerne) vet hvem som blir utsatt for mobbing. Den store andelen «vet ikke» kan indikere flere forhold, som at mobbing er sjeldent forekommende og at eleven rett og slett ikke har erfart dette. Det kan også indikere at mobbing forekommer, men at skolens system for å fange opp og respondere på mobbingen ikke er synlig for elevene, altså at mobbing blir adressert i stillhet. En fjerdedel svarer også nei på spørsmålet om skolen vet hvem som blir utsatt for mobbing.

Figur 5.10 Andelen som mener skolen (lærerne) vet hvem som blir utsatt for mobbing (ja, helt sikkert/ja, det tror jeg) etter kjønn og SØS. Alle tall i prosent (N i parentes).



Vi sammenlignet svar på spørsmålene om skolens håndtering av mobbing blant gutter og jenter, og blant ungdom med ulik sosioøkonomisk bakgrunn. Figur 5.10 viser at det er lite variasjon mellom jenter og gutter, og mellom elever med ulik bakgrunn når det gjelder spørsmålene om skolen vet hvem som blir utsatt for mobbing.

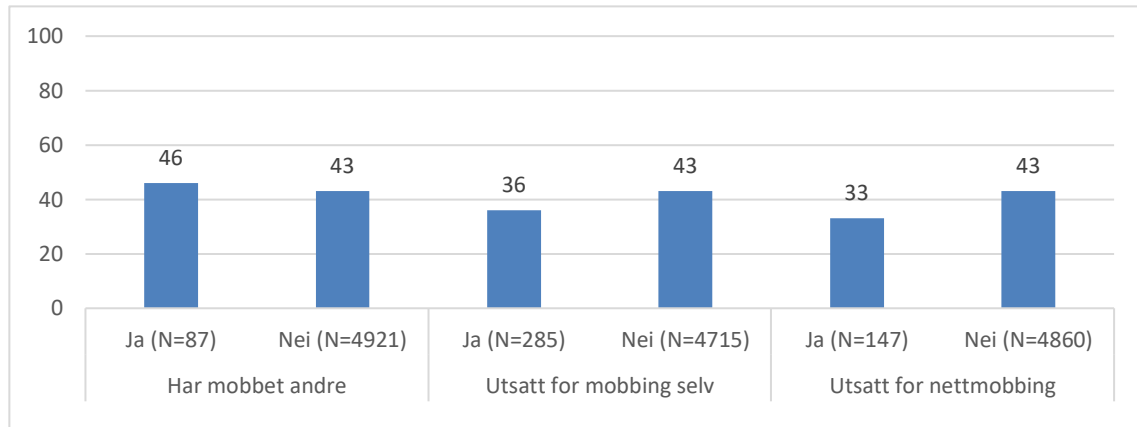
Figur 5.11 Andelen som mener skolen (lærerne) tar mobbing på alvor når de får vite om det (ja, helt sikkert/ja, det tror jeg) etter kjønn og SØS. Alle tall i prosent (N i parentes).



Figur 5.11 viser videre at oppfatningen av om at skolen tar mobbing på alvor når de får vite om det, også er omtrent lik på tvers av kjønn, og på tvers av ulike sosioøkonomiske grupper. I sum er det altså ikke slik at elever med ulik bakgrunn har ulike oppfatninger av skolens kjennskap til og håndtering av mobbing.

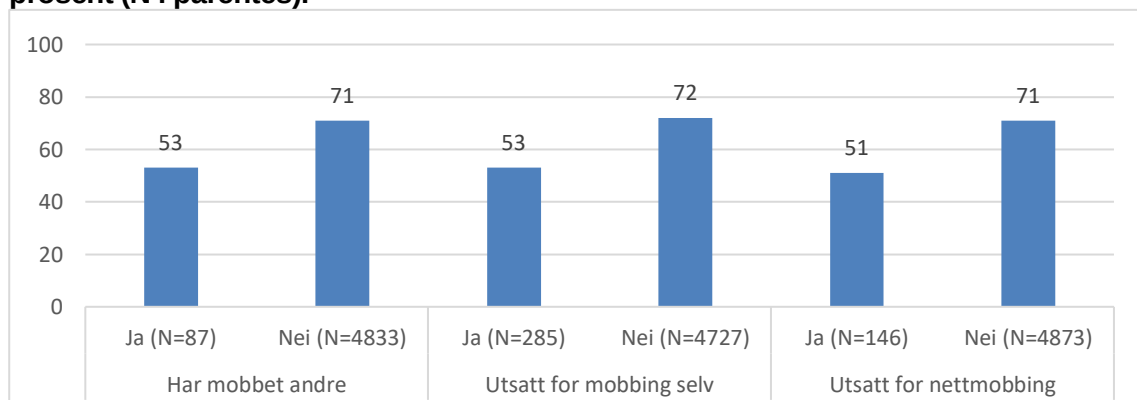
Nedenfor har vi også undersøkt ungdom som har ulike erfaringer med mobbing (figur 5.12 og 5.13). Resultatet kan virke forstemmende; de som har blitt utsatt for mobbing mener sjeldnere at skolen vet hvem som blir utsatt for mobbing. Dette gjelder både dem som er utsatt for mobbing på og utenfor nett.

Figur 5.12 Andelen som mener skolen (lærerne) vet hvem som blir utsatt for mobbing (ja, helt sikkert/ja, det tror jeg) etter egne erfaringer med mobbing. Alle tall i prosent (N i parentes).



Figur 5.13 viser videre forskjeller i elevenes oppfatning av om skolen tar mobbing på alvor når de får vite om det. Igjen ser vi et mønster der de som selv har erfaringer med mobbing er mest kritisk til skolenes arbeid. Både de som har blitt mobbet og de som har mobbet andre er mindre tilbøyelig til å mene at skolen tar mobbing på alvor når de får vite om det, sammenlignet med de som ikke har slike mobbe-erfaringer.

Figur 5.13 Andelen som mener skolen (lærerne) tar mobbing på alvor når de får vite om det (ja, helt sikkert/ja, det tror jeg) etter egne erfaringer med mobbing. Alle tall i prosent (N i parentes).



Samlet er det altså slik at de som ikke selv har vært involvert i mobbing for det meste uttrykker tillit til at skolen vet om mobbingen og at skolen tar mobbing på alvor når de får vite om det, mens ungdom som har vært involvert i mindre grad uttrykker slik tillit.

Kjennskap til ordningen og ombudets oppgaver

Mobbeombudets mandat er blant annet å støtte og veilede barn, elever og foreldre, i tillegg til å jobbe forebyggende og holdningsskapende. Som vi har vært inne på tidligere er mandatet vidt og rollen kan formes på ulike måter. I den grad ombudet skal veilede og støtte elever i enkeltsaker som gjelder mobbing og elevene selv skal ta initiativ til dette, er det en forutsetning at elevene kjenner til ordningen og hva ombudet kan hjelpe dem med.

Tabell 5.6 Elevenes kjennskap til mobbeombudet*. Alle tall i prosent (N i parentes).

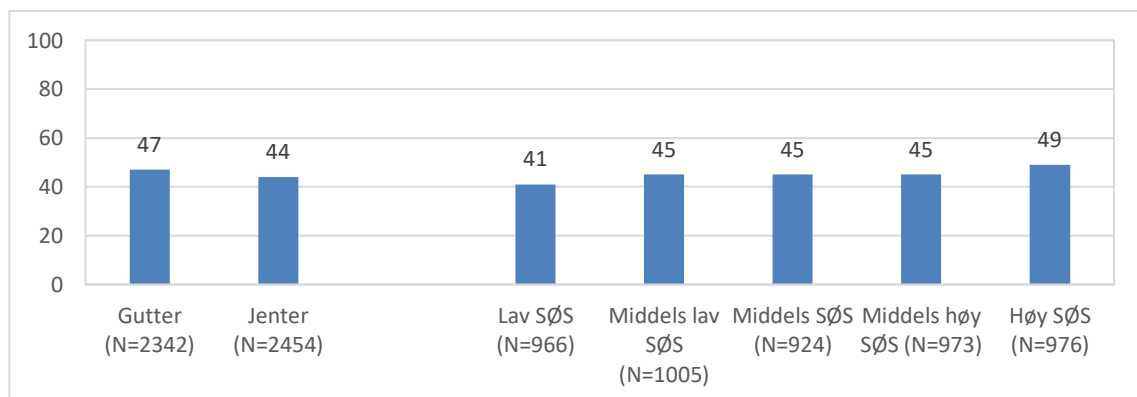
	Ja, helt sikkert	Ja, det tror jeg	Nei	Totalt
Har du hørt om mobbeombudet før?	13	32	55	100 (5148)
Vet du hva mobbeombudet kan hjelpe deg med?	8	30	62	100 (5289)

* Innledende tekst: «Det finnes et mobbeombud for barnehage og grunnskolen i alle landets fylker.»

Tabell 5.6 viser at de fleste av elevene ikke har hørt om mobbeombudet før, og at de ikke vet hva mobbeombudet kan hjelpe dem med. Kun 13 prosent svarer at de helt sikkert har hørt om mobbeombudet før, og rundt en tredjedel at de tror de har hørt om det før. Færre enn én av ti vet helt sikkert hva mobbeombudet kan hjelpe dem med, og rundt en av tre tror de vet det. Hvis man ønsker at elevene selv skal ta initiativ til å gjøre bruk av ombudet, ser det dermed ut til å være behov for mer informasjon til elevene om mobbeombudet og hva ombudet kan hjelpe med.

Figur 5.14 viser andelen som har hørt om mobbeombudet etter kjønn og sosioøkonomisk bakgrunn.

Figur 5.14 Andelen som har hørt om mobbeombudet (ja, helt sikker, ja, det tror jeg) etter kjønn og SØS. Alle tall i prosent (N i parentes).

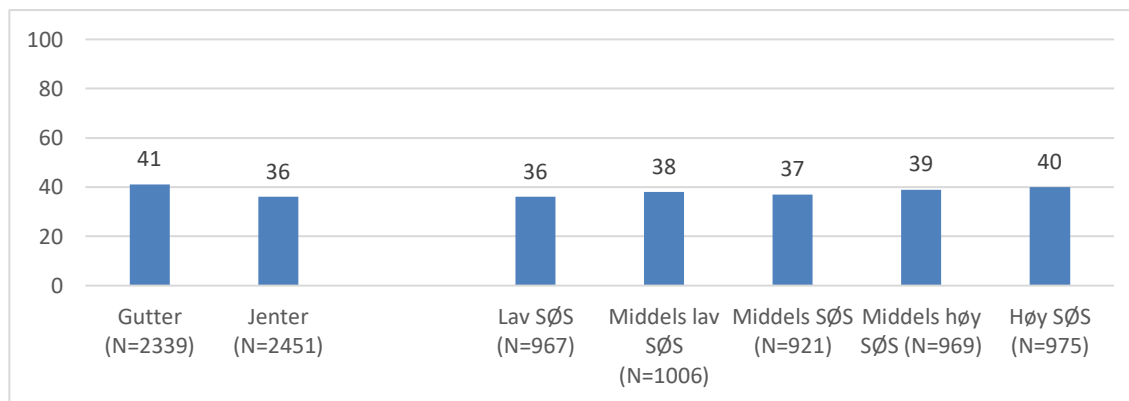


Det er lite forskjell mellom jenter og gutter, men en tendens til at elever med lavere sosioøkonomisk bakgrunn noe sjeldnere har hørt om mobbeombudet. Det er likevel verdt å merke at for alle gruppene svarer under halvparten bekreftende på disse to spørsmålene. Det er altså et generelt fenomen på tvers av kjønn og

sosioøkonomiske grupper, at under halvparten av elevgruppen har hørt om mobbeombudet.

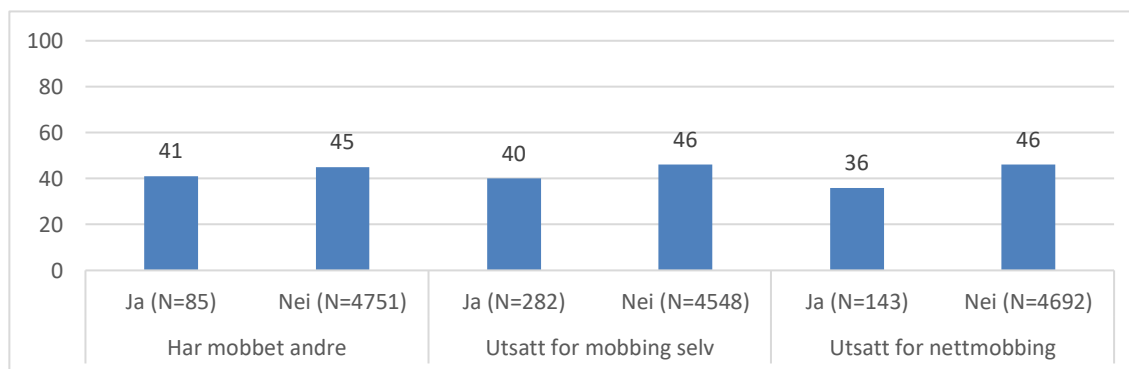
Figur 5.15 under viser videre at det også er et generelt fenomen – på tvers av kjønn og sosioøkonomiske grupper – at majoriteten er usikre på ombudets rolle. Gutter og ungdom fra høyere sosiale lag vet litt oftere enn jenter og ungdom fra lavere sosiale lag hva ombudet kan hjelpe med.

Figur 5.15 Andelen som vet hva mobbeombudet kan hjelp med (ja, helt sikker, ja, det tror jeg) etter kjønn og SØS. Alle tall i prosent (N i parentes).



Figur 5.16 og 5.17 under viser elevenes kjennskap til ombudsordningen etter hvorvidt de selv har mobbet eller har vært utsatt for mobbing.

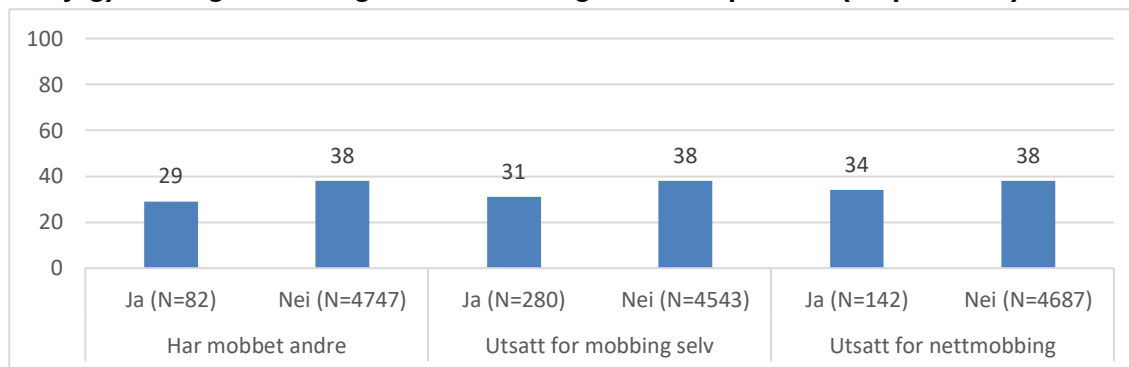
Figur 5.16 Andelen som vet hva mobbeombudet kan hjelp med (ja, helt sikker, ja, det tror jeg) etter egne erfaringer med mobbing. Alle tall i prosent (N i parentes).



Analysen viser relativt små forskjeller mellom dem som er involvert i mobbing på ulike måter og dem som ikke er det. Retningen på forskjellene er likevel overraskende. Det er litt færre blant ungdommene som selv har vært involvert i mobbing – enten utsatt for eller som har mobbet – som har hørt om mobbeombudet.

De laveste andelenene som oppgir at de vet hva ombudet kan hjelpe med finner vi også blant de som enten selv har deltatt i mobbing av andre eller som har vært utsatt for mobbing på ulike arenaer (figur 5.17). De som kanskje kan ha mest bruk for ombudet, ser altså ut til å ha dårligst kjennskap.

Figur 5.17 Andelen som vet hva mobbeombudet kan hjelpe med (ja, helt sikker, ja, det tror jeg) etter egne erfaringer med mobbing. Alle tall i prosent (N i parentes).



Kontakt med mobbeombudet

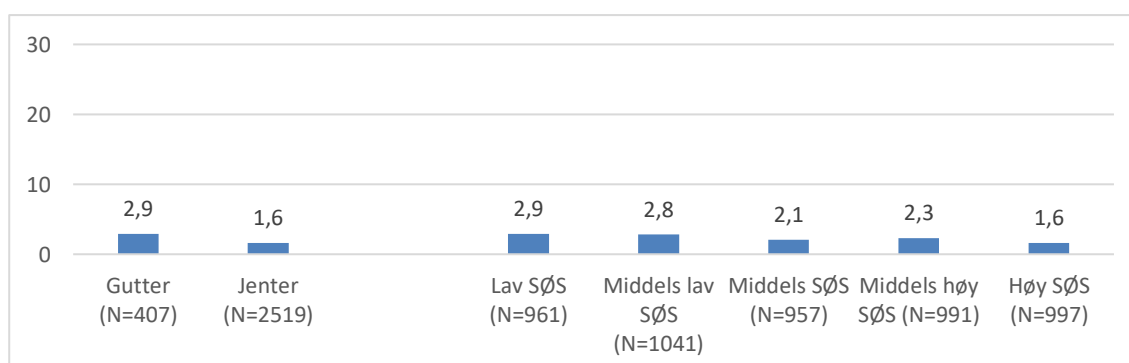
I Ungdataundersøkelsen i de tidligere Buskerud-kommunene ble ungdommene også spurt hvor mange som selv hadde fått hjelp av mobbeombudet dette skoleåret (undersøkelsen ble gjennomført tidlig på vårparten andre semester), og hvor fornøyd elevene var med hjelpen de fikk.

Tabell 5.7 Kontakt med mobbeombudet. Alle tall i prosent (N i parentes).

Har du selv (eller andre på vegne av deg) fått hjelp av mobbeombudet dette skoleåret?		Hvor fornøyd er du med hjelpen du/dere fikk av mobbeombudet?	
Ja	2	Svært fornøyd	46
Nei	61	Litt fornøyd	42
Vet ikke	37	Ikke fornøyd i det hele tatt	12
Totalt	100 (5289)	Totalt	100 (110)

Tabell 5.7 viser andelene som har fått hjelp fra mobbeombudet dette skoleåret. Kun to prosent svarer at de har fått hjelp av mobbeombudet, men hele 37 prosent svarer at de ikke vet om de selv eller andre, på vegne av dem, har fått slik hjelp. Av de som fikk hjelp, er nesten halvparten svært fornøyd og fire av ti er litt fornøyd. Omtrent en av ti er ikke fornøyd i det hele tatt.

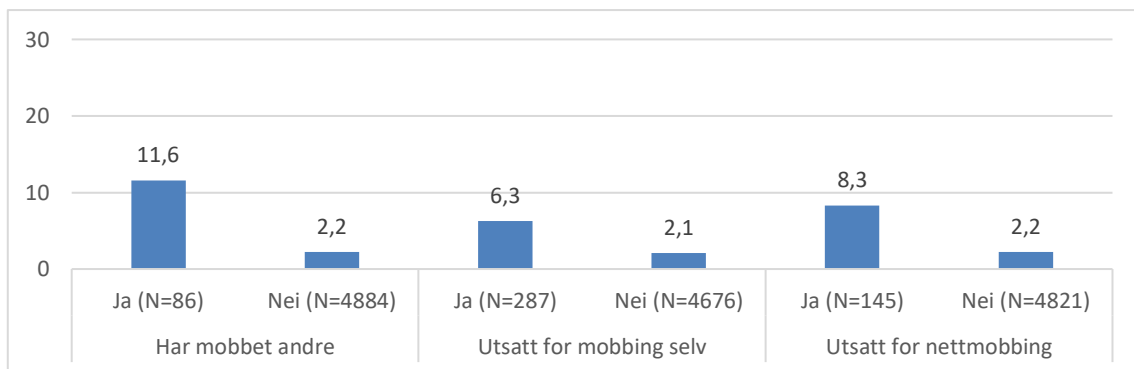
Figur 5.18 Andelen som har fått hjelp av mobbeombudet dette skoleåret etter kjønn og SØS. Alle tall i prosent (N i parentes).



Figur 5.18 viser at det er liten forskjell mellom jenter og gutter og mellom de ulike sosioøkonomiske gruppene i om de selv eller andre på vegne av dem har fått hjelp fra mobbeombudet dette skoleåret. Tendensen er likevel at noen flere gutter enn jenter, og litt flere fra lavere sosiale lag har fått hjelp. Det er verdt å bemerke at forskjellene er svært små målt i prosentpoeng, og at i alle gruppene er det få som har hatt kontakt med mobbeombudet. Ytterligere analyser (vises ikke her) tyder på at flere gutter enn jenter er svært fornøyde med hjelpen de har fått fra ombudet (54 mot 35 prosent), mens det er vanskelig å se noen tydelige tendenser på tvers av ulike sosioøkonomiske grupper når det gjelder hvor fornøyd de som har fått hjelp har vært. Det er verdt å merke at tallgrunnlaget for disse siste analysene er svært lite, noe som gir et usikkert resultat

Til slutt har vi sett på forskjeller i kontakt etter om elevene selv har vært utsatt for mobbing eller har deltatt i mobbing av andre.

Figur 5.19 Andelen som har fått hjelp av mobbeombudet dette skoleåret etter egne erfaringer med mobbing. Alle tall i prosent (N i parentes).



Figur 5.19 viser at den klart største andelen som har mottatt hjelp fra mobbeombudet finnes blant dem som selv har deltatt i mobbing av andre. Det er videre slik at omtrent en femtedel av disse (22 prosent) sier seg svært fornøyde med hjelpen de fikk av ombudet (tallene vises ikke i figur 5.19). Det kan virke kontraintuitivt at også en del av de som svarer nei på spørsmålene om erfaring med mobbing, har vært i kontakt med mobbeombudet. For det første kan dette skyldes at ombudene jobber bredt med skolemiljøet, og ikke kun med enkeltsaker og/eller enkeltungdom. Det er også verdt å nevne at vi her skiller mellom dem som opplever jevnlig mobbing (minst hver 14. dag) og de som ikke gjør det. En del av de som havner i «nei»-gruppene for om de har mobbet andre eller vært utsatt for mobbing kan dermed faktisk ha erfaringer med mobbing, men det vil da gjelde mobbing som ikke foregår like jevnlig.

Elevorganisasjonen

I prosjektets slutfase ble det gjennomført en kort spørreskjemaundersøkelse til alle fylkesledere for Elevorganisasjonen. Av 11 inviterte deltok kun seks representanter fra Elevorganisasjoner i like mange fylker. Alle seks svarer at de kjenner

svært godt eller ganske godt til ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole. To av respondentene oppga ha ukentlig eller månedlig kontakt med mobbeombudet, mens fire har hatt kontakt halvårlig eller sjeldnere. I likhet med skoleeier og skoleleder, ble disse bedt om å vurdere hvor viktig konkrete oppgaver er for et mobbeombud (se tabell 5.5 tidligere i dette kapittelet for liste over oppgaver). Alle disse ble vurdert som svært viktige eller ganske viktige av representantene for elevorganisasjonen. Respondentene mente også at ansettelse i fylkeskommunen var hensiktsmessig.

To respondenter svarte på et avsluttende åpent spørsmål i undersøkelsen, og begge uttrykte at et ombud bestående av et lag med flere personer var ønskelig, framfor at mobbeombudet er én enkelt person.

Oppsummering: elever

Ungdatamaterialet bestående av omtrent 5600 elever fra 15 ungdomsskoler i nåværende Viken viser at få elever vet hva mobbeombudet kan hjelpe dem med, og at under halvparten har hørt om ombudet. Tallene viser også at elevene ikke har spesielt stor tiltro til at skolen er kjent med hvem som blir utsatt for mobbing. Tilliten til at skolen vil ta mobbingen på alvor dersom den kjente til det, er derimot større – bortsett fra blant de som er blitt utsatt for mobbing. Hele 70 prosent i denne gruppen elever mener at skolen ikke vil ta mobbingen på alvor. Åtte prosent av elevene oppgir å ha blitt utsatt for mobbing, og omtrent to prosent oppgir å ha mobbet andre. Kun to prosent av elevene har hatt kontakt med mobbeombudet. Blant disse er 78 prosent svært eller litt fornøyde med kontakten.

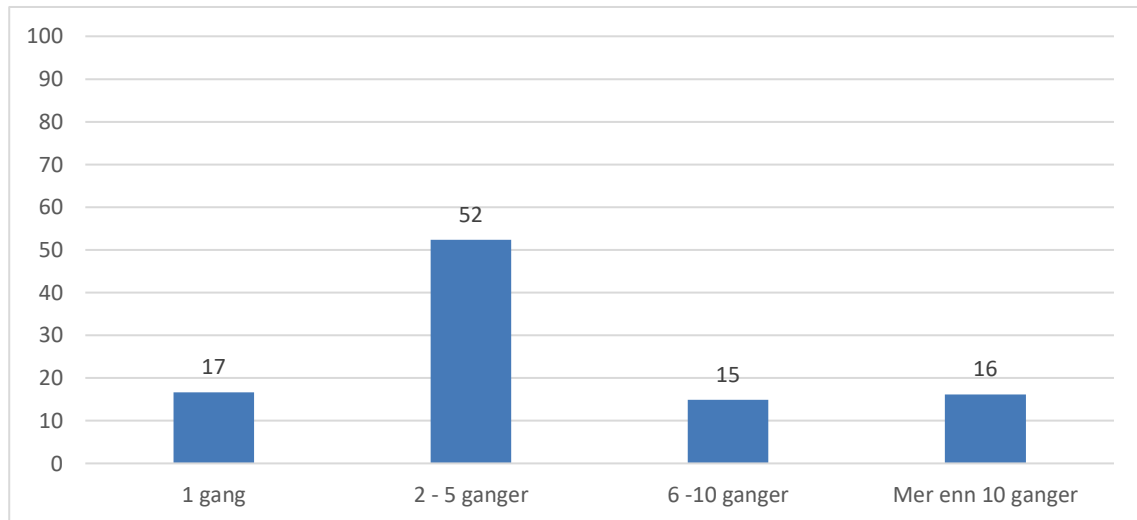
Undersøkelsen til Elevorganisasjonen tyder på at fylkeslederne er godt kjent med mobbeombudet, og mener ombudets oppgaver er viktige. Fylkeslederne i Elevorganisasjonen har ikke hyppig kontakt med ombudet, men flere hadde jevnlig kontakt. Elevorganisasjonen mener også at ansettelse i fylkeskommunen er hensiktsmessig. To fylkeslagsledere uttrykte ønske om et lag med personer snarere enn en enkelt ansatt som mobbeombud.

Foreldre som har vært i kontakt med mobbeombudet

Til slutt i dette kapittelet gjennomgår vi vår egen brukerundersøkelse rettet til foreldre til barn i barnehage, barneskole og ungdomsskole som har hatt kontakt med mobbeombudet. Totalt deltok 247 foreldre i undersøkelsen (se kapittel 1 for nærmere beskrivelse av utvalg og metode). Resultatene som presenteres under dette punktet er fra foreldre til barn i barneskolen og i ungdomsskolen. Foreldre til barn i barnehagen er ikke inkludert fordi kun åtte foreldre deltok i undersøkelsen. Totalt har 66 av foreldrene kontakt med mobbeombudet på vegne av barn i ungdomsskolen, mens 169 foreldre deltok på vegne av et barn i barneskolen. Disse to foreldregruppene presenteres i det følgende som én gruppe, og utgjør til sammen 235 foreldre. Der det er forskjeller mellom hvordan foreldre til barn på barne- og ungdomstrinnet svarer, vil disse bli kommentert i teksten.

Omtrent halvparten av foreldrene som deltok i brukerundersøkelsen har vært i kontakt med mobbeombudet to til fem ganger (figur 5.20). 17 prosent av foreldrene har hatt kontakt med mobbeombudet kun en gang, mens 31 prosent har hatt kontakt mer enn seks ganger.

Figur 5.20 Hvor mange ganger har du vært i kontakt med mobbeombudet? Foreldre med barn i grunnskolen. Alle tall i prosent. N=235.

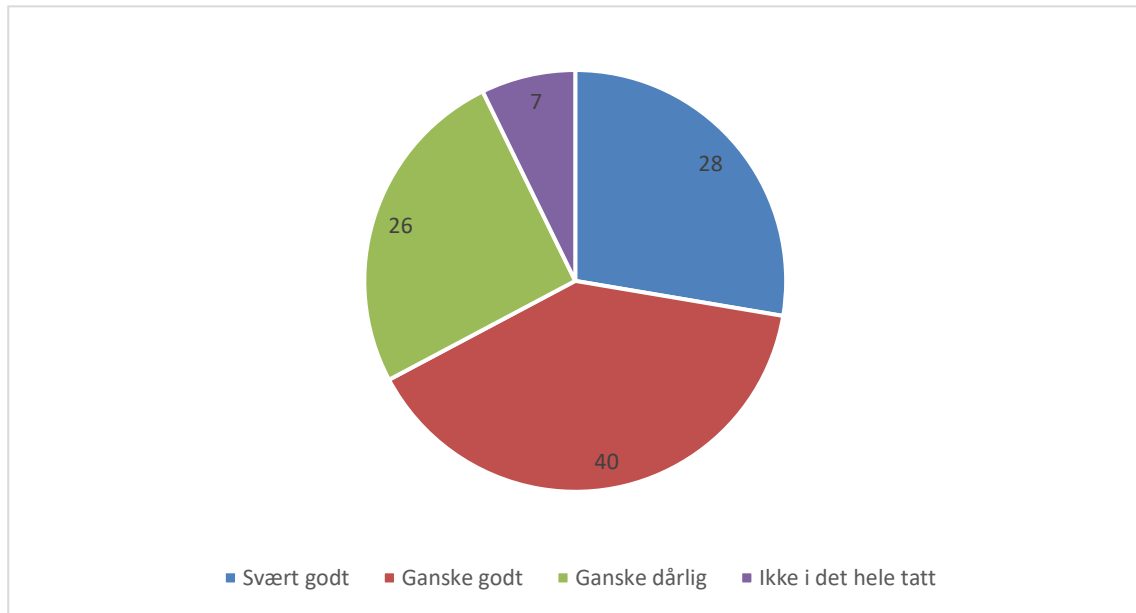


Foreldre fra 18 ulike fylker deltok i undersøkelsen, og antall deltakere fra det enkelte fylket varierer fra fire til 27. Fylker med mellomstore og små kommuner er bedre representert tallmessig enn fylker med store bykommuner. De fleste foreldrene i undersøkelsen har høyere utdanning, enten tre-årig (115) eller fem-årig (56). En del har videregående skole som høyeste fullførte utdanning (67), og åtte personer oppgir grunnskole som høyeste utdanningsnivå. Når foreldrene deles i to grupper etter utdanningslengde; en med grunnskole eller videregående og en med tre- eller femårig høyere utdanning, sorterer 30 prosent (75) i gruppen med lavest utdanning, og 70 prosent (171) i gruppen med høyest utdanning. Alle svarene i undersøkelsen er undersøkt med tanke på eventuelle forskjeller i foreldres utdanningsnivå. Hovedfunnet er at det er svært få forskjeller mellom disse to gruppene. Det er dog noen forskjeller, og disse blir redegjort for i presentasjonen av resultatene.

Kjennskap til elevenes rettigheter

For at foreldrene skal ivareta barnas rettigheter, er det viktig at de er kjent med disse. Foreldrene som deltok i undersøkelsen, ble derfor spurt om deres forhåndskjennskap til elevenes rettigheter etter opplæringsloven. Figur 5.21 viser at majoriteten av foreldre kjenner disse rettighetene svært godt eller ganske godt.

Figur 5.21 Hvor godt kjente du til elevers rettigheter etter opplæringsloven § 9 a-4 før du tok kontakt med mobbeombudet? Alle tall i prosent. N=235.



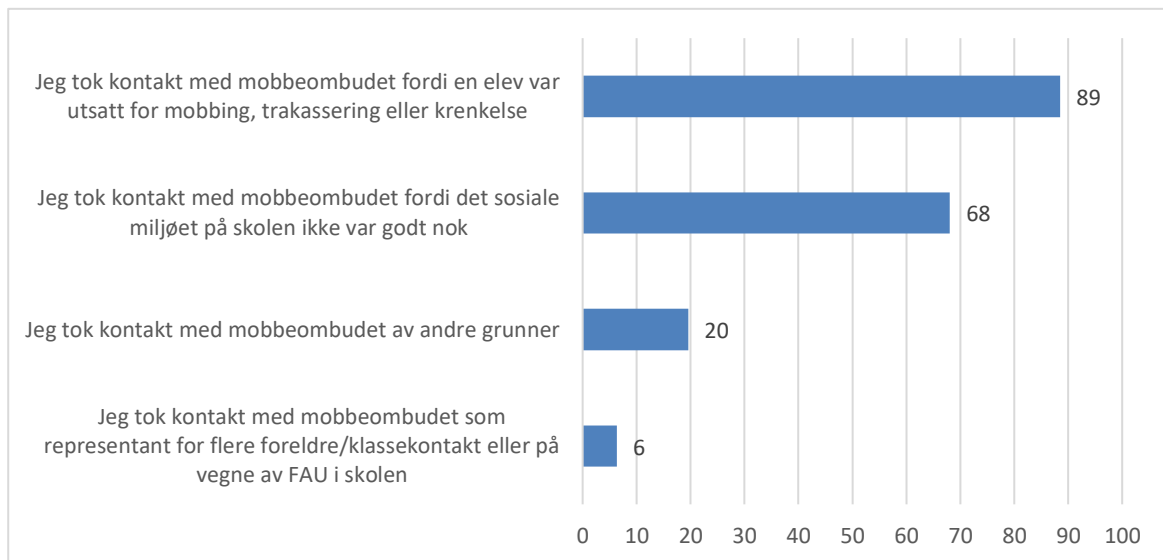
En av fire foreldre oppgir at de kjente rettighetene ganske dårlig, mens syv prosent ikke kjente dem i det hele tatt. En sammenligning av de to utdanningsgruppene viser at foreldre med høyere utdanning noe oftere enn foreldre med lav utdanning kjenner til elevens rettigheter etter opplæringsloven; forskjellene er små men signifikante.

Årsaker til kontakt med mobbeombudet

Alle foreldre i denne undersøkelsen hadde vært i kontakt med mobbeombudet. Det kan imidlertid være ulike forhistorier til denne kontakten. Foreldrene fikk derfor spørsmål om grunnen til at de hadde vært i kontakt med mobbeombudet (kun faste svaralternativer). Den store majoriteten oppga at de kontaktet mobbeombudet fordi en elev var utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelse, eller fordi det sosiale miljøet på skolen eller i barnehagen ikke var godt nok (figur 5.22).

Nær ni av ti foreldre tok altså kontakt med mobbeombudet fordi en elev var utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelse. Spørsmålsformuleringen kartlegger ikke om dette var eget barn. Foreldrene ble imidlertid også spurt i undersøkelsen om de var foresatte/foreldre til en elev i grunnskolen som har vært utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelser, og 91 prosent svarte bekreftende på dette. 89 prosent svarer både at de har et barn som er blitt mobbet, og at de kontaktet mobbeombudet fordi en elev var utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelser. Det er derfor trolig mange som har kontaktet ombudet på vegne av eget barn.

Figur 5.22 Grunner for å ta kontakt med mobbeombudet. Alle tall i prosent (N=235).



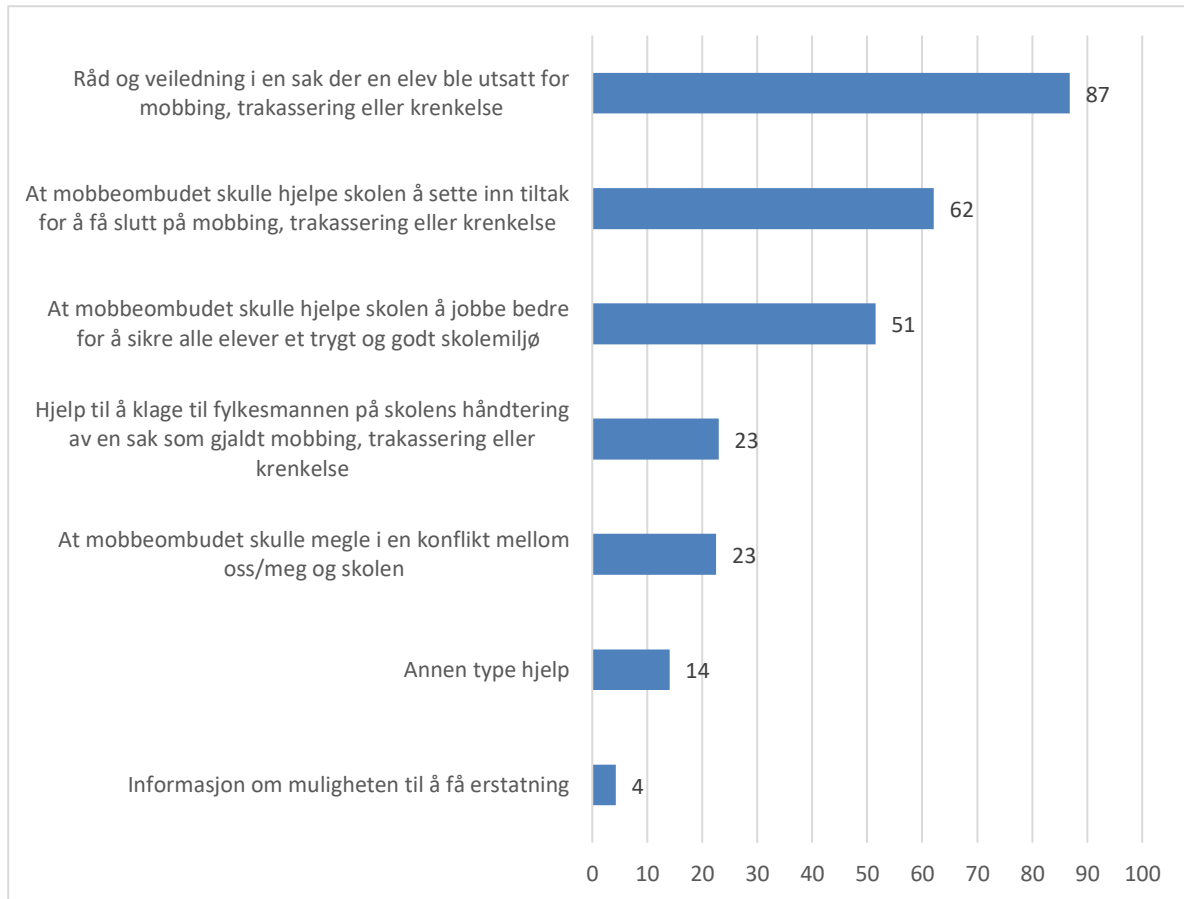
Figur 5.22 viser altså at de fleste foreldre som kontaktet mobbeombudet gjorde det fordi en elev var utsatt. Vi vet også at mange av disse foreldrene selv har barn som har vært utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelse. Det gjelder noen flere foreldre til barn i barneskolene; 94 prosent blant foreldre til barn i barneskolen mot 85 prosent blant foreldre til barn på ungdomsskolen. Det er verdt å merke at gruppen foreldre med barn i ungdomsskole er liten, og denne forskjellen kan dermed skyldes tilfeldigheter i utvalget.

Mobbing kan vare over lang tid. Foreldre til barn som hadde blitt utsatt ble derfor spurt om mobbingen hadde pågått over flere år. 77 prosent av foreldrene til et barn som har vært utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelse, svarer at dette har pågått over flere år. 18 prosent svarer nei, og fem prosent vet ikke. De aller fleste foreldre som har vært i kontakt med mobbeombudet, har altså selv et barn som har blitt mobbet og for majoriteten av disse har mobbingen pågått i flere år.

Ønsket utfall fra kontakten med mobbeombudet

De aller fleste foreldre som kontaktet mobbeombudet, gjorde det på vegne av et barn som var utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelser, eller fordi det sosiale miljøet på skolen ikke var godt nok. Foreldrene ble også spurt om hva de ønsket å få ut av kontakten med mobbeombudet. Særlig tre grunner utmerker seg; de fleste vil ha råd eller veiledning, fulgt av ønske om hjelp til skolen for å sette inn tiltak for å avslutte mobbingen. En god del ønsket også at mobbeombudet skulle hjelpe skolen til å jobbe bedre for å sikre et trygt og godt skolemiljø. Disse svarene fremgår av figur 5.23.

Figur 5.23 Hva ønsket du å få ut av kontakten med mobbeombudet? Flere svar mulig. Prosent (N=235).



Nær 90 prosent av foreldrene oppgir altså at de ønsket råd og veiledning i en sak der en elev/et barn ble utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelse. Over 60 prosent ønsket at mobbeombudet skal hjelpe skolen med å sette inn tiltak for å få slutt på dette, og omtrent halvparten ønsket hjelp til å sikre et trygt og godt skolemiljø for eleven. Mindre vanlig er hjelp til å klage på skolens håndtering, megling i konflikt eller annen type hjelp. Fire prosent av foreldrene ønsket informasjon om muligheten til å få erstatning.

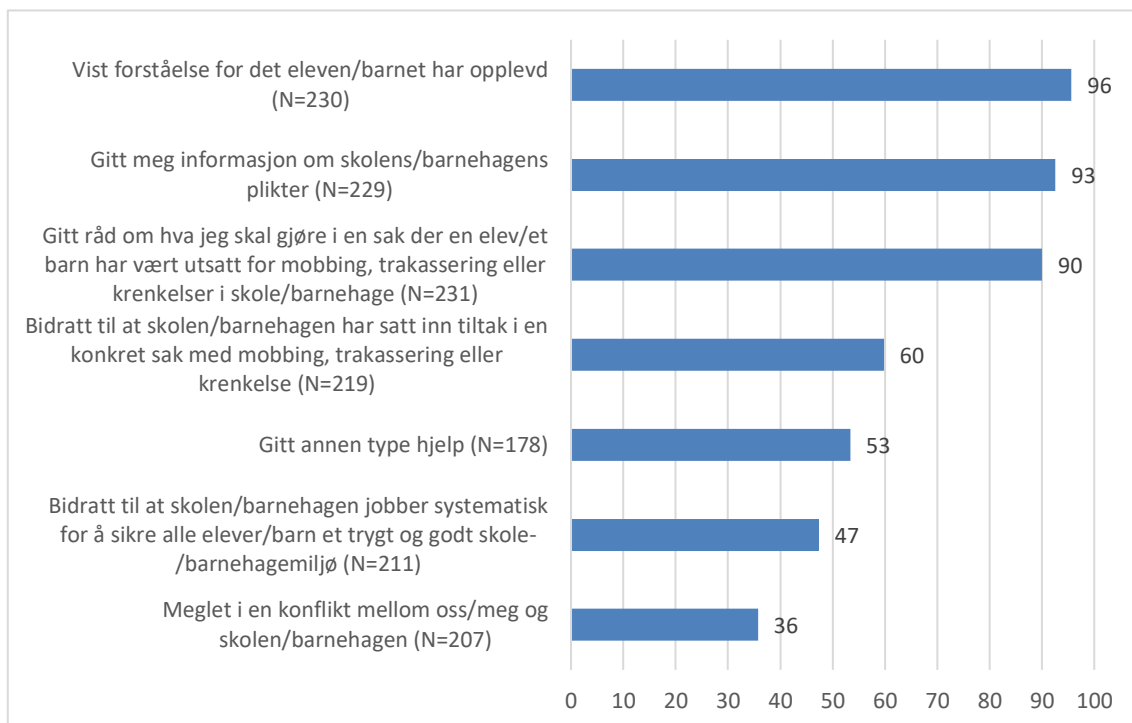
Hva mobbeombudet bidro med

Foreldre kontaktet mobbeombudet fordi et barn ble mobbet, eller for å forbedre skolemiljøet. De ønsket råd og veiledning, at mobbeombudet skulle få stoppet mobbingen og hjelp til skolen for å bedre skolemiljøet. Foreldrene ble derfor også bedt om å vurdere hva mobbeombudet hadde bidratt med. Foreldrenes svar på dette spørsmålet er vist i figur 5.24.

Nær alle opplever at mobbeombudet har vist forståelse for det eleven har opplevd (figur 5.24). Svært mange foreldre opplever også at mobbeombudet har gitt dem informasjon om skolens plikter, og gitt dem råd om hva de skal gjøre i en sak der en elev har vært utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelser. Dette siste var et ønske mange hadde til mobbeombudet. 60 prosent opplever også at skolen har

satt inn tiltak i en konkret sak, et annet ønske delt av mange foreldre. Det er større variasjon i hvorvidt foreldrene har opplevd at mobbeombudet har bidratt til at skolen jobber systematisk for å sikre alle elever et godt og trygt skolemiljø; 47 prosent svarer at mobbeombudet har gjort dette i stor eller ganske stor grad. Rundt en tredjedel svarer at mobbeombudet har meglet i en konflikt mellom dem og skolen.

Figur 5.24 Andelen som i stor grad eller i ganske stor grad er enige i påstander om mobbeombudet har bidratt med følgende i deres tilfelle. Prosent (N i parentes).



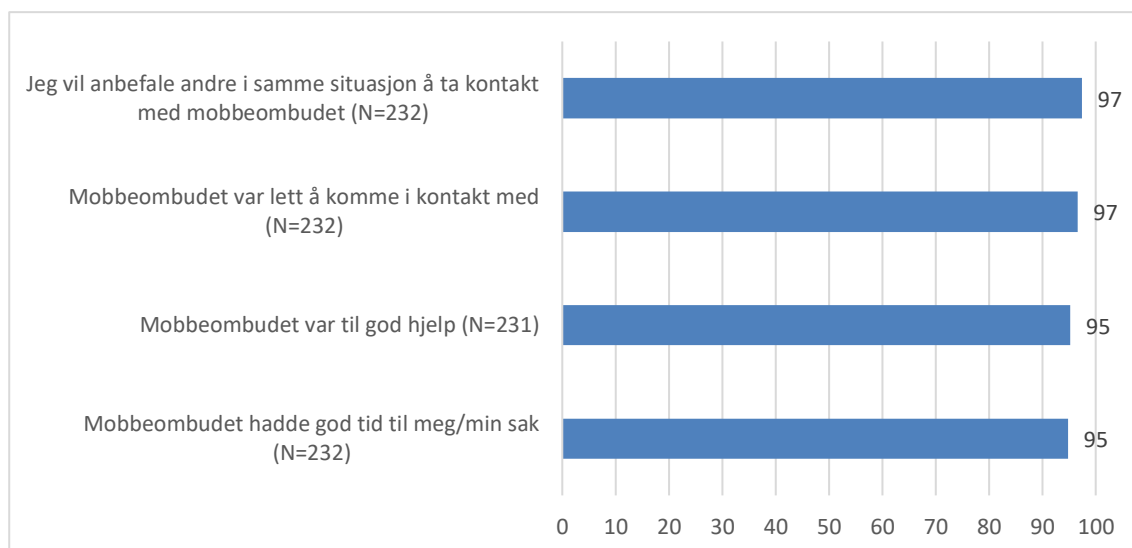
Det er ingen forskjell mellom foreldre med lavere og høyere utdanning i hvordan de har opplevd at mobbeombudet har bidratt med ulike forhold, med ett unntak. Foreldre med lavere utdanning opplever noe oftere enn foreldre med høyere utdanning at mobbeombudet har bidratt til at skolen jobber systematisk for å sikre at alle elever et godt og trygt skolemiljø.

Foreldrenes vurderinger av mobbeombudet

Foreldrenes vurderinger av mobbeombudet er viktige indikatorer på hvorvidt mobbeombudet lyktes i å hjelpe foreldrene. En særlig god indikator på tilfredshet er om foreldrene vil anbefale andre i samme situasjon å kontakte mobbeombudet, og nær alle foreldrene svarer at det vil de gjøre (figur 5.25).

Figur 5.25 viser at foreldrene vurderer mobbeombudenes arbeid som svært godt på alle de aktuelle punktene. I tillegg til å anbefale andre i samme situasjon å ta kontakt, mener nær alle at mobbeombudet var lett å komme i kontakt med. Foreldrene mener også at mobbeombudet var til god hjelp og at ombudet hadde tid til dem og deres sak.

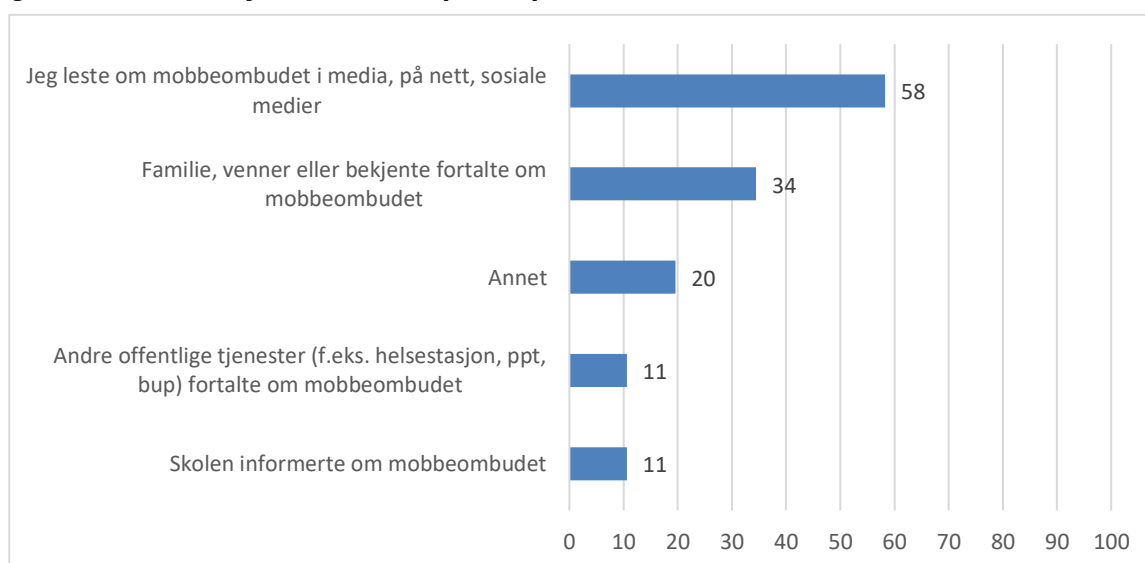
Figur 5.25 Andeler som er svært enige eller ganske enige i påstander om mobbeombudet. Prosent (N i parentes).



Hvordan foreldrene ble kjent med mobbeombudet

Som vi har sett tidligere, er det rundt 40 prosent av foreldre med barn i grunnskolen som har fått informasjon fra skolen om mobbeombudet. Det finnes imidlertid en rekke andre måter å bli kjent med mobbeombudet på, og foreldrene ble bedt om å krysse av for hvordan de fikk kjennskap til at det fantes et mobbeombud i deres fylke. Kjennskap til mobbeombudet kom for over halvparten fra media, på nett eller i sosiale medier (figur 5.26).

Figur 5.26 Hvordan fikk du vite at det fantes et mobbeombud for barnehage og grunnskole i ditt fylke? Prosent (N=235).



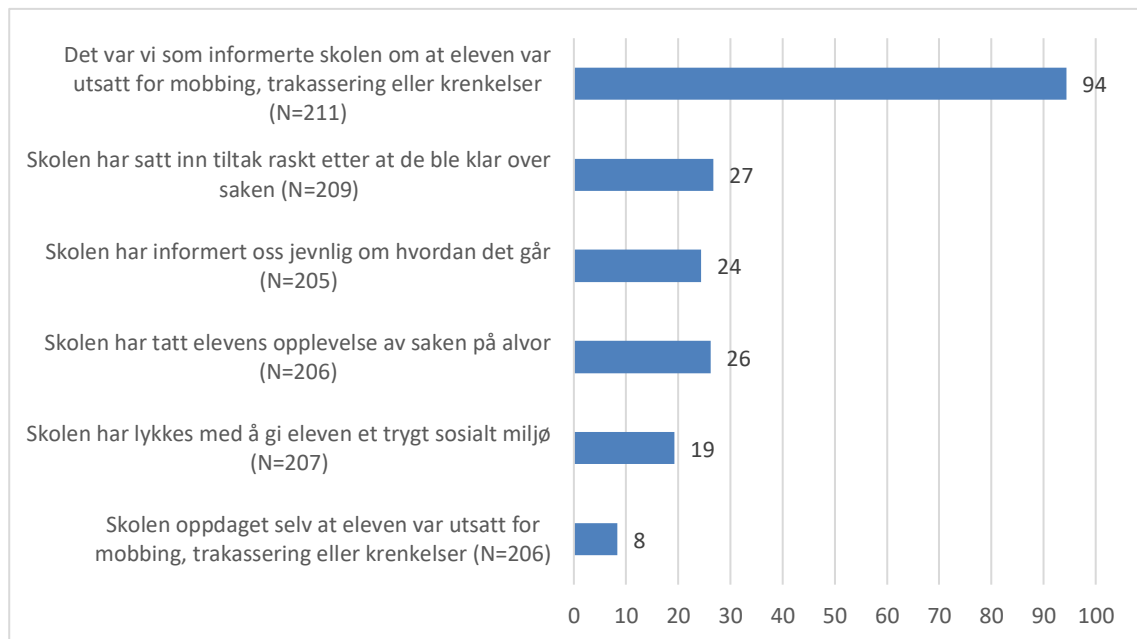
Figur 5.26 viser at nær en av seks foreldre leste om mobbeombudet i media, på nett eller sosiale medier. En av tre hørte om mobbeombudet fra familie, venner eller bekjente, men kun 25 prosent rapporterer at de hørte om mobbeombudet fra andre offentlige tjenester eller fikk informasjon fra skolen.

Skolens håndtering av saken

Skolen er en viktig arena for barn, for læring og for sosiale relasjoner. Ikke minst er skolen den arenaen utenfor hjemmet hvor barna tilbringer aller mest tid, i kontakt med andre voksne og jevnaldrende. Skolen har ansvar for å forebygge så vel som avdekke mobbing, og sette inn tiltak for å stoppe mobbing når det forekommer. Foreldre ble derfor spurt om hvordan skolen hadde håndtert deres sak. De aller fleste foreldre/foresatte informerte selv skolen om at eleven var utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelse, og kun åtte prosent sier seg enige i at skolen oppdaget at eleven var utsatt (figur 5.27).

Det kommer videre fram at mange foreldre verken har opplevd at skolen satte inn tiltak, informerte dem, tok eleven på alvor eller lyktes med å gi eleven et trygt sosialt miljø i etterkant. Mange av foreldrene som har vært i kontakt med mobbeombudet, er dermed ganske kritiske til skolens håndtering av mobbing.

Figur 5.27 Andeler som er svært eller ganske enige i påstander om skolens håndtering av saken. Prosent (N i parentes).



Foreldre med høyere utdanning er noe mindre forøyd med skolen enn foreldre med lavere utdanning. Forskjellen er signifikant men ikke stor.

Oppsummering: foreldre som har hatt kontakt med mobbeombudet

De fleste foreldre/foresatte som kontaktet mobbeombudet hadde selv et barn som var utsatt for mobbing, trakassering eller krenkelse, og for mange har dette pågått over flere år. 95 prosent av foreldrene tok kontakt med mobbeombudet fordi et barn var utsatt, og/eller de opplevde at det sosiale miljøet på skolen ikke var godt nok. Foreldrene opplevde at mobbeombudet viste forståelse, og ga informasjon og råd, og mange opplevde at mobbeombudet bidro til at skolen satte inn tiltak. Over 90 prosent av foreldrene vil anbefale andre å kontakte mobbeombudet, føler at det var til god hjelp, opplevde at ombudet hadde tid til dem og var lett å komme

i kontakt med. Mange foreldre/foresatte erfarte at skolen ikke satte inn tiltak, informerte eller lyktes med å skape et trygt sosialt miljø for eleven. Foreldre/foresatte måtte også selv informere skolen om elevens utsatthet for mobbing, trakassering eller krenkelse. Kun en av ti har mottatt informasjon om mobbeombudet fra skolen; de fikk kjennskap til mobbeombudet via media, nett, sosiale medier eller andre voksne rundt dem, som venner eller familie.

Oppsummering:

Kjennskap og erfaringer med mobbeombudet er utforsket i dette kapittelet ved hjelp av datamateriale fra ti ulike mål- og brukergrupper. Til sammen gir svarene fra disse gruppene – elever, foreldre og myndigheter – viktige innsikter i de ulike brukernes kjennskap til og erfaringer med mobbeombudet, og dessuten sektorene brukerne er involvert i. De ulike gruppenes kjennskap og erfaringer med mobbeombudet er oppsummert underveis i dette kapittelet. Avslutningsvis ønsker vi derfor å trekke fram fire hovedpunkter som er kommet til syne på tvers av de mange undersøkelsene dette kapittelet er basert på.

Det første er at plasseringen av mobbeombudet i fylkeskommunen blir i hovedsak vurdert som hensiktsmessig. Dette gjelder særlig arbeid med enkeltsaker men også arbeid med skolemiljøet.

Det andre berører mobbeombudets arbeid med informasjon, til skolen så vel som til barnehagen. Skolesektoren har bedre kjennskap til mobbeombudet enn barnehagesektoren, men verken foreldre eller elever rapporterer å ha blitt gjort kjent med mobbeombudet i nevneverdig grad via disse sektorene. Få elever vet hva mobbeombudet kan hjelpe dem med, og under halvparten har hørt om tilbudet. Kun en av ti foreldre som har vært i kontakt med mobbeombudet, fikk informasjon om ombudet fra skolen. Det kan altså synes som det gjenstår et informasjonsarbeid, både i skole- og barnehagesektoren, men også til foreldre og elever.

Det tredje er skolens arbeid med mobbing. 70 prosent av elever som selv har vært utsatt for mobbing, sier at de ikke har tillit til at skolen vil ta dette på alvor. Foreldre som har vært i kontakt med mobbeombudet, måtte selv gjøre skolen oppmerksom på situasjonen og opplevde ikke at skolen satte inn tiltak.

Sist, men ikke minst, er det viktig å merke at både elever og foreldre som har vært i kontakt med mobbeombudet er fornøyde med kontakten. Nær halvparten av elevene (46 prosent) er svært fornøyde, og nesten like mange er litt fornøyde. Foreldre som har vært i kontakt med mobbeombudet er også fornøyde – godt illustrert ved at over 90 prosent vil anbefale andre i samme situasjon å ta kontakt med ombudet.

6 Avslutning

I denne rapporten har vi gått gjennom en rekke sider ved ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole, slik denne ordningen har tatt form fra den ble gjort landsdekkende høsten 2018 og frem til våren 2020. I dette kapittelet skal vi oppsummere og drøfte forskningsfunnene våre for å gi en vurdering av hvor hensiktsmessig ordningen fremstår ved slutten av denne perioden. Som innledning til en slik drøfting er det naturlig å spørre «hensiktsmessig for hvem?» Gjennom denne evalueringen har vi samlet data som setter oss i stand til å se ordningen fra ulike ståsted og innfallsvinkler som igjen representerer en rekke aktører som har kontakt med mobbeombudene. Overordnet alle disse innfallsvinklene er likevel perspektivet som omfatter de barna og elevene som ikke opplever å ha det trygt og godt i barnehagen eller i skolen. Derfor har vi anlagt en hovedproblemstilling for denne evalueringen, som vi også presenterte i rapportens første kapittel. Denne hovedproblemstillingen lyder:

I hvilken grad sikrer ordningen med fylkesvise mobbeombud likeverdighet i alle barnehagebarn og elevers rett til et trygt og godt miljø fritt for krenkelser og mobbing i skolen og i barnehagen?

For å besvare denne problemstillingen skal vi videre i dette kapittelet først kort oppsummere våre svar på forskningsspørsmålene som gjelder mobbeombudenes kompetanse, deres organisering og administrative plassering, deres mandatsforståelse og oppgaver samt hva slags kjennskap og erfaringer brukerne og aktører i skole- og barnehagesektoren har med ordningen. Deretter vil vi diskutere hensiktsmessigheten i ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole med utgangspunkt i Djupedalutvalgets fem utfordringer for et bedre psykososialt miljø i skolen (NOU 2015: 2), for å se i hvilken grad ordningen kan sies å svare på disse utfordringene. I siste del av kapittelet skal vi oppsummere evalueringen ved å svare på de særskilte forskningsspørsmålene som er stilt til dette avslutningskapittelet, og som lyder:

- Hvilke særlige faktorer kan sies å hemme og fremme mobbeombudenes arbeid?
- Er mobbeombudets organisering og arbeidsoppgaver hensiktsmessige når det gjelder å ivareta barnehagebarn og elevers rettigheter?
- Er mobbeombudets organisering og arbeidsoppgaver hensiktsmessige når det gjelder forebygging, dialog og erfaringsdeling?
- Har ordningen med mobbeombud ført til større grad av tverrfaglighet og/eller samarbeid mellom øvrige tjenester i fylke og kommune i innsats mot mobbing og diskriminering?
- Hvordan fungerer todelingen mellom mobbeombudene og elev- og lærlingeombudene i videregående opplæring?

Vi avslutter kapittelet ved å stille noen åpne, analytiske spørsmål som bygger på det forskningsmessige grunnlaget som vi har lagt frem i denne rapporten, og som vi tror kan være nyttige å ta med i den videre utviklingen av ordningen.

Oppsummering av rapportens forskningsfunn

I kapittel 3 i denne rapporten tok vi for oss mobbeombudenes bakgrunn og organiseringen av stillingen i den fylkeskommunale organisasjonen. De fleste som i dag er ansatt som mobbeombud for barnehage og grunnskole har bakgrunn fra skolen, hvor de fleste har arbeidet som lærere. Rundt halvparten har også skoleleder-erfaring og/eller etterutdanning i skoleledelse. Et mindretall av mobbeombudene har bakgrunn fra barnehage, og det er også ombud med erfaring fra barnevernet, PPT og Fylkesmannen og andre deler av den kommunale forvaltningen. Blant de nåværende mobbeombudene er det også ombud som har lang akademisk utdanning. Felles for alle ombudene uansett bakgrunn er at de bruker utdannelsen og erfaringen til å forme oppgavene og det blikket de har for stillingen og for ulike sider ved feltet hvor de arbeider. Vi oppfatter at det åpne mandatet for stillingen er med på å legge til rette for en slik individuell utforming av stillingen som mobbeombud i det enkelte fylke.

I evalueringsperioden har mobbeombudene for barnehage og grunnskole enten vært plassert under fylkesordførere eller fylkesrådmann. De aller fleste oppga i 2019 at de var plassert i sentraladministrasjonen i fylkeskommunen. I 2020 hadde en tredjedel av mobbeombudene byttet plassering fra sentraladministrasjonen til det som i spørreundersøkelsen er kalt «andre deler av den fylkeskommunale organisasjonen.» Vi antar at mye av denne omorganiseringen skyldes regionreformen etter 1. januar 2020. Evalueringen i seg selv har ikke vært lagt opp til å følge endringer i kjølvannet av regionreformen, noe man i etterpåklokskapens lys kan si er uheldig. Vi har derfor ikke utfyllende informasjon om hva disse organisasjonsmessige endringene innebærer i detalj for mobbeombudene for barnehage og grunnskole.

I spørreundersøkelse og intervju sier samtlige mobbeombud at de er enige i at plasseringen i fylkeskommunen sikrer uavhengighet i stillingen. Samtidig er det flere mobbeombud som forteller om vanskelige arbeidsforhold innad i fylkeskommunen, hovedsakelig knyttet til mangel på fagmiljø og/eller sosialt arbeidsfellesskap. Disse mobbeombudene opplever at de er ensomme i arbeidet, og noen av dem savner også lederstøtte. Flere ombud savner dessuten merkantil støtte i arbeidet. Det kan se ut som om mobbeombud som har arbeidet lenge i den fylkeskommunale organisasjonen har lettere for å akseptere arbeidsforholdene der, selv når disse fremstår som mangelfulle. Disse mobbeombudene har også gjerne et mer etablert samarbeid med elev- og lærlingeombudet, og de forteller selv om grep de har gjort for å utforme sin egen rolle.

Kapittel 3 og 4 i denne rapporten forteller om samarbeidet mellom mobbeombudene for barnehage og grunnskole og elev- og lærlingeombudet i videregående opplæring. Flertallet av ombudene har kontor i nærheten av hverandre i

den fylkeskommunale administrasjonen, og de samarbeider om skolebesøk, faglige spørsmål, nettverksbygging og i noen grad felles arbeidsrutiner. Her er det viktig å bemerke at noen av mobbeombudene som har ansvar for barnehage og grunnskole, også er mobbeombud for videregående opplæring. Det er grunn til å tro at samarbeidet er tettere og mer omfattende mellom mobbeombud med ansvar for videregående opplæring og elev- og lærlingeombudene, men samtidig tyder våre data på at det er en form for samarbeid mellom disse to ombudsfunksjonene i alle fylker. Mobbeombudene som har et nært samarbeid med elev- og lærlingeombudet, uttrykker gjerne større tilfredshet med det faglige og sosiale arbeidsmiljøet enn hva som er tilfelle for mobbeombud som har et mindre utviklet samarbeid med elev- og lærlingeombudet. Hyppigheten av kontakt mellom mobbeombud og elev- og lærlingeombud og mobbeombudenes utbytte av denne kontakten synes å ha økt i evalueringsperioden.

I kapittel 3 gjorde vi rede for annen faglig støtte som mobbeombudene har. Mens evalueringen har pågått, har mobbeombudene for barnehage og grunnskole fulgt et etterutdanningsopplegg ved Læringsmiljøsenteret ved Universitetet i Stavanger. Dette etterutdanningstilbudet er ikke gjenstand for vår evaluering. Alle ombudene har dannet et nasjonalt nettverk med jevnlig samlinger. Alle ombudene opplever at de har god faglig støtte fra andre ombud, men ikke alle er like sikre på om dette nettverket bidrar til lik praksis og mandatsforståelse mellom mobbeombudene. Flere mobbeombud peker på at det nasjonale nettverket for ombudene burde styrkes med en fast administrasjon.

I kapittel 4 i denne rapporten tok vi for oss mobbeombudenes mandatsforståelse og oppgaver, to størrelser som raskt glir over i hverandre. Det nasjonale mandatet for mobbeombudene i barnehage og grunnskole inneholder fem punkter. I denne rapporten blir det klart at mobbeombudenes bruk av arbeidstid først og fremst styres av det første punktet i mandatet, som sier at mobbeombudene skal støtte og veilede barn og foreldre i saker som gjelder psykososialt miljø. Dette gjelder imidlertid først og fremst for mobbeombudenes arbeid i grunnskolen. I barnehagesektoren arbeider mobbeombudene overveiende med forebygging og informasjon, mens for de fleste mobbeombudene er den største andelen av innsats og arbeidstid knyttet til skolesektoren.

I arbeidet med å ta imot og følge opp enkelthenvendelser fra elever eller foreldre som har barn som ikke har det trygt og godt på skolen, driver mange mobbeombud et omfattende relasjons- og fortolkningsarbeid overfor både hjemmet og skolen. Alle mobbeombudene deltar tidvis på møter mellom hjem og skole, men det er stor forskjell i hvor mye tid og hvor omfattende innsats mobbeombud legger ned i den videre håndteringen av saken. Noen ombud er raske til å vise foreldre og/eller skolen videre til aktuelle hjelpeinstanser eller ber foreldrene om å bruke Fylkesmannens håndhevingsordning hvis mobbeombudene ser at det er grunn til det. Andre mobbeombud vil derimot bruke mye tid i møter med skolen for å hjelpe skolen til å hjelpe foreldrene og barnet på en mer hensiktsmessig måte. Flere mobbeombud formidler et inntrykk av at selv om endringene i opplæringslovens kapittel 9A har ført til at skoler raskt tar tak i saker som gjelder elevers opplevelse

av det psykososiale miljøet, betyr ikke dette det samme som at skolen har den nødvendige kompetansen til å løse saken på tilfredsstillende måte. I mange slike tilfeller tar mobbeombudene ansvar for å hjelpe skolen til å løse saken på riktig måte. Mange mobbeombud legger derfor også ned et stort arbeid i veiledning av ansatte i skoler og barnehager i enkeltsaker.

I opplæringslovens kapittel 9A går det frem at skoleeier skal varsles i alvorlige tilfeller. Fordi mange mobbeombud i intervju forteller at de blir koblet inn i saker først når sakene har nådd et høyt konfliktnivå eller viser seg å være særlig kompliserte, kan det synes underlig at ikke flere av ombudene er raskere med å koble inn skoleeier. Et åpenbart svar kan ligge i at Norge består av mange små kommuner, og små kommuner kan ha et knapt bemannet skoleeiernivå hvor den skolefaglige kompetansen er lav.

På dette grunnlaget ser vi at den fortolkningen av mandatet som mange av mobbeombudene har, kan føre til at mobbeombud i praksis går inn og overtar skoleeiers eller det kommunale hjelpesystemets rolle i å hjelpe skoler med å løse fastlåste og komplekse saker om barn som mobbes eller som av andre grunner ikke har det trygt og godt på skolen. Dette inntrykket forsterkes av at flere mobbeombud beskriver ombudsrollen som «midt mellom skolen og Fylkesmannen», det vil si at foreldre henvender seg til ombudet som en nøytral tredjepart før man gjør bruk av den formelle håndhevingsordningen som ligger i opplæringsloven. I forvaltningslinjen er det skoleeier som utgjør nivået mellom skolen og Fylkesmannen, men for kapittel 9A er ikke skoleeiernivåets ansvar uttrykt på samme måte som for resten av opplæringsloven. I dette tomrommet er det ifølge mobbeombudene mange foreldre som opplever håndhevingsordningen og Fylkesmannen som for alvorlig til at man ønsker å kontakte dem.

Samtidig har vi i kapittel 4 også sett eksempler på mobbeombud som i større grad vil rådgi dem som henvender seg om lovverk, klageadgang eller øvrig hjelpeapparat uten å selv gå inn i saken og starte dialog med skolen. Mellom mobbeombudene avtegner det seg derfor en viss ubalanse i oppfatninger av i hvor stor grad de skal engasjere seg i enkeltsaker og på hvilken måte. Ifølge mobbeombudene selv kan denne ubalansen føre til at de jobber ulikt, noe som kan skape forskjeller i hvordan barn og foreldre i ulike deler av landet får hjelp av ombudene.

I kapittel 5 så vi hvor godt skolesektoren, barnehagesektoren, elever og foreldre kjenner til ordningen, og vi så også hva slags hovedinntrykk brukerne av ordningen har fått og hva de mener om ordningen. Her viser våre undersøkelser at skolesektoren synes å ha bedre kjennskap til ordningen med mobbeombud enn hva som er tilfelle i barnehagesektoren. Barnehagelederne er den gruppen som har aller minst kjennskap til ordningen med mobbeombud. Eiernivået i skoler og barnehager har bedre kjennskap til hva mobbeombudet kan brukes til enn hva ledernivå i slike institusjoner har, og skoleeierne mener i større grad at ordningen dekker deres behov enn hva skolelederne gjør. Interessant nok mener også barnehageeier, barnehagemyndighet og barnehageledere at ordningen dekker deres behov i større grad enn hva skoleledere gjør. Årsaken til dette kan ligge i

forskjellene i lovverket for de to sektorene, hvor skolens lovverk er langt mer detaljert og også medfører et straffeansvar for skolen. Årsaken kan imidlertid også ligge i barnehagens kultur, tolking av begrepet «mobbing» i de to sektorene eller hvor enkelt det er å gripe fatt i slike problemer og løse dem på en effektiv måte i barnehage kontra skole.

Når det gjelder foreldre, synes rundt halvparten det er vanskelig å vite hva et mobbeombud kan hjelpe dem med, og mange svarer at de ikke har fått informasjon om ordningen. De fleste foreldre i skolen er likevel enige i at det trengs et mobbeombud for barnehage og grunnskole. Også i barnehagen gjelder dette over halvparten av foreldrene. Vår undersøkelse blant ungdommer i et fylke hvor ordningen med mobbeombud er godt etablert, viser at de fleste elevene ikke har hørt om mobbeombudet, og at de ikke vet hva mobbeombudet kan hjelpe dem med. Foreldre som har vært i kontakt med mobbeombudet opplevde at ombudet viste forståelse og ga informasjon og råd, at ombudet var til god hjelp, hadde tid til å snakke med dem og var lett å komme i kontakt med. Likevel har de samme foreldrene ikke nødvendigvis opplevd at skolen endret praksis som følge av at foreldrene hadde kontakt med mobbeombudet.

I all hovedsak er det bare små forskjeller i elevers og foreldres svar på disse spørsmålene når vi samtidig undersøker betydningen av foreldrenes utdanningsnivå. Dette betyr at det ikke er store forskjeller i hva brukerne vet eller hva slags hjelp de opplever å ha fått av ombudet, uansett om brukerne har bakgrunn som forbindes med høy eller lav sosioøkonomisk status.

Mobbeombud og målsettinger for psykososialt miljø

Så langt i dette kapittelet har vi brukt vårt eget datamateriale og forskningsspørsmålene for denne evalueringen for å beskrive ordningen med mobbeombud for barnehage og grunnskole. I kapittel 1 i denne rapporten viste vi til tidligere offentlige utredninger av ombudsrollen i Norge, hvor det for det første er klart at det ikke eksisterer noen gjeldende definisjon av hva det vil si å være et ombud. Djupedalutvalget (NOU 2015: 2) slo derfor fast at et ombuds myndighet (kompetanse), oppgaver og hvordan ombudet er organisert, må avgjøres for hvert enkelt ombud. Vi oppfatter det slik at utgangspunktet for denne evalueringen er å se nettopp på organiseringen av ordningen med mobbeombud og oppgavene som utføres av mobbeombudene i dag, men at verken organisasjonsmodell eller mandat for mobbeombudene kan sies å være endelig. Det som imidlertid er klart, er hvilken myndighet mobbeombudene for barnehage og grunnskole *ikke* har. Ordningen med mobbeombud er ikke hjemlet i opplæringsloven eller i barnehage-loven, og mobbeombudene har derfor ingen myndighet i forvaltningen eller håndhevingen av dette lovverket.

Når vi nå går videre til å drøfte ordningens hensiktsmessighet, skal vi først gjøre dette ved å ta utgangspunkt i Djupedalutvalgets formuleringer av fem målsettinger for videre statlig innsats for det psykososiale miljøet i skolen, noe dette utvalget skrev med utgangspunkt i en redegjørelse for hvilke utfordringer de så i dette feltet

(NOU 2015: 2, se også kapittel 1 og 2 i denne rapporten). Vi tror at en drøfting av ordningen med fylkesvise mobbeombud for barnehage og grunnskole i lys av disse målsettingene for innsats for bedre psykososialt miljø kan gi oss et klarere forståelse av denne særskilte ombudsrollen. De fem målsettingene er formulert som følger:

1. Bedre rettssikkerhet og rettsvern for elevene og mer effektiv håndtering av opplæringslovens kapittel 9A
2. Skolekulturer gjennomsyret av nulltoleranse for krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering
3. Bedre involvering og samarbeid med elever og foreldre
4. Tydeligere ansvarliggjøring av skoleeieren og skolen og økt kapasitet/kompetanse til å arbeide langsiktig og systematisk med skolemiljø/krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering
5. Et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling

Videre i dette kapittelet tar vi for oss én og én av disse målsettingene, og diskuterer med grunnlag i våre egne forskningsfunn hvordan ordningen med mobbeombud bidrar til å oppfylle målene.

Elevenes rettssikkerhet og effektiv håndtering av kap 9A

Mobbeombudene for barnehage og grunnskole mottar en rekke henvendelser fra enkeltpersoner, der henvendelsene på ulike måter gjelder elever som ikke har fått oppfylt retten til å ha det trygt og godt på skolen. Personene som henvender seg, opplever at skolen ikke tar saken deres på alvor, at skolen feiltolker barnets situasjon eller at tiltak som er valgt, ikke bidrar til å løse saken slik at barnet får det trygt og godt.

Når mobbeombudene gir henvendelsen oppmerksomhet og etter hvert kan rådgi og veilede dem som henvender seg om regelverket, bidrar dette til å styrke foreldres og elevers rettssikkerhet fordi de kan få råd fra en nøytral tredjepart. Når foreldre deretter tar kontakt med skolen på nytt, kan rådene og veiledningen fra mobbeombudet bidra til en mer effektiv håndtering av opplæringslovens kapittel 9A fra skolen side, fordi foreldrene har fått ny informasjon. Mobbeombud velger også å delta på møter mellom skole og foreldre, av og til på skolens oppfordring. I disse tilfellene tilføres ofte sakene et nytt moment fordi ombudet er til stede. Alt dette kan også bidra til mer effektiv håndtering av opplæringslovens kapittel 9A.

Vi ser imidlertid en fare for at det at foreldre og elever kan henvende seg til mobbeombudet for å få hjelp til sin sak, kan komme i konflikt med rettsvernet for andre elever som er part i saken, men som ikke er i kontakt med mobbeombudet. Flere mobbeombud nevner i intervju med oss at de alltid vil se hensynet til skole- og klassemiljøet som en helhet, og at de er like opptatt av barn som krenker som barn som opplever å bli krenket. Dette er betryggende. Likevel er vi kjent med at skolen er bundet av taushetsplikt og regler for personvern som gjelder alle barn, og at de ikke uten videre kan involvere mobbeombudet i alle opplysninger som

gjelder saken. Dette gjør at vi ser en mulighet for at tiltak som skal sørge for at én elev får det trygt og godt på skolen, har potensial for å svekke rettsvernet for andre elever som på ulike måter er involvert i samme sak. Vi har ikke vært i stand til å gå i dybden for å finne ut hvordan mobbeombudene forholder seg til slike problemstillinger.

Sentralt i dette står det at det er skolen selv som i henhold til opplæringslovens kapittel 9A har ansvaret for å løse saker som gjelder elevenes psykososiale miljø, og det er bare skolen som har tilgang til alle opplysninger i saken. I den grad mobbeombudene skal jobbe med skolen, må ombudenes primære oppgave derfor være å sette skolen i stand til å oppfylle sitt ansvar og sine forpliktelser i henhold til kapittel 9A, og ikke å løse saken for dem. I noen tilfeller vil nok det siste kunne føre til en mer effektiv håndtering av opplæringslovens kapittel 9A, men det er ikke sikkert at dette styrker alle elevenes rettsvern, av grunner vi har gjort rede for her. Vi vil også nevne at det å involvere skoleeier i større grad også vil kunne skape en mer effektiv håndtering av opplæringslovens kapittel 9A på generelt grunnlag. Siden mange av mobbeombudene forteller at de kontaktes i fastlåste og komplekse saker, synes det underlig at de ikke involverer skoleeier hurtigere eller arbeider tettere med skoleeier for å få sistnevnte til å løse saken i henhold til lovverket.

Skolekulturer for nulltoleranse for krenkelser og mobbing

De aller fleste mobbeombud har utstrakt kontakt med skoleledere, og mange har også kontakt med lærere gjennom veiledning i enkeltsaker, informasjonsmøter på skolen og kursing av personalet. Ved alle disse møtepunktene eksponeres skolene og skolekulturen for oppdatert kunnskap om mobbing som fagfelt, veiledning i regelverket og nye strømninger i det pedagogiske feltet som vedrører arbeidet med læringsmiljø.

Det er mange mobbeombud som forteller at når de først har hatt kontakt med en skole i en enkeltsak, blir de ofte kontaktet på nytt fordi skolen har erfart at de får god hjelp av mobbeombudet. Skoleeiere kan også kontakte mobbeombudet for å be om hjelp ved enkeltskoler. Det kan være at dette skjer fordi kulturen ved skoler som har vært i kontakt med mobbeombudet, er i utvikling eller endring som følge av kontakten og den læringen de har hatt i møte med ombudet. Dette kan igjen bygge på økt bevissthet om at opplæringslovens kapittel 9A krever nulltoleranse for krenkelser.

En annen fortolkning av dette er imidlertid også mulig, og det er at skoler som tar kontakt med mobbeombudet på nytt, har erfart at de kan få hjelp til mer effektiv håndtering av opplæringslovens kapittel 9A. Dette trenger ikke å bety at det ikke samtidig skjer endringer i skolekulturen, men det første er ikke avhengig av det siste. Hvis skoleleder eller skoleeier har erfart at de kan få effektiv og gratis hjelp til å løse en sak på lavest mulig nivå uten å involvere Fylkesmannen, kan mobbeombudet bli den som skolen henvender seg til istedenfor at skoleeier må gripe inn med egne ressurser eller at skolen må søke hjelp hos en annen instans

som for eksempel PPT. Vi skriver ikke dette som noen nedvurdering av verken skolars motiver eller mobbeombuds innsats i å hjelpe skoler med å løse enkelt-saker i serie, men for å understreke hvor viktig det er at skolene ikke blir avhengig av mobbeombudene for å løse enkeltsaker. Dette punktet har sammenheng med målsetting nr. 4 og 5 for statlig innsats for elevenes psykososiale miljø (se senere i kapittelet), som omhandler ansvarliggjøring av skole og skoleeier og det å bidra til et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling.

Konkret kan vi si at hvis mobbeombudene skal bistå skoler i saker som angår det psykososiale miljøet, kan mobbeombudene etter å ha gått inn i første enkeltsak vurdere å rette innsatsen mot å utvikle skolekulturen fremfor å hjelpe skolen med å løse nye saker. Dette utviklingsarbeidet kan skje i samråd eller samarbeid med skoleeier.

Involvering og samarbeid med elever og foreldre

All informasjon vi har fra mobbeombudene, tyder på at de arbeider grundig og dyptgående med å myndiggjøre elever og foreldre i saker som gjelder elevers psykososiale miljø. Mange ombud bruker mye tid i kontakt med foresatte, og i vårt materiale har vi også tallrike eksempler på at mobbeombud gjennomfører samtaler med elever for å få deres synspunkter i saker. På denne måten bidrar mobbeombudene til å forsterke intensjonene bak artiklene i Barnekonvensjonen som krever at barnet skal høres og at saker som angår barnet, skal løses til barnets beste. Ettersom Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk lovgivning, gjelder disse artiklene også for kapittel 9A i opplæringsloven og i barnehageloven.

Når foreldre har snakket med mobbeombudet, kan de møte skolen med ny informasjon og eventuelt ha fått mobbeombudets hjelp til å justere egen oppfatning av situasjonen og av skolen som motpart i en konflikt. Dette i seg selv kan sette både foreldre og skole bedre i stand til å løse saken ved egen hjelp. Mobbeombud forteller imidlertid også om hvordan en del foreldre føler at mobbeombudets tilstedeværelse i møte med skolen gir dem god og nødvendig støtte, og at skolens representanter oppfører seg annerledes når mobbeombudet er til stede. Det er ikke vanskelig å se for seg at for foreldre som kanskje gjennom en årrekke har hatt problemer med kommunikasjonen med skolen, vil dette være en lettelse.

På den annen side må mobbeombudene gå en vanskelig balansegang i disse møtene og med disse foreldrene, fordi det fremdeles og uansett må være skolens oppgave å løse saken. Mobbeombudets involvering for å myndiggjøre foreldrene kan dermed ikke gå på bekostning av skolens ansvar og myndighet til å løse saken i henhold til opplæringslovens kapittel 9A. Vi ser at dette kan skape komplekse og utfordrende situasjoner for skolen så vel som for mobbeombudet.

Slik vi har vist i et tidligere kapittel i denne rapporten, er det mobbeombud som løser dette dilemmaet ved å si at de alltid vil arbeide for barnets beste, også når dette hensynet ikke er i tråd med foreldrenes eller skolens oppfatning. Dette kan synes klokt, hvis det samtidig er slik at mobbeombudene har en trygg, etterrettelig og tilnærmet ensartet forståelse av hva barnets beste i virkeligheten innebærer.

Dette har vi ikke hatt anledning til å undersøke gjennom denne evalueringen, og vi holder muligheten åpen for at dette dekkes av etterutdanningstilbudet ved Læringsmiljøsenteret. Hensynet til barns beste hefter imidlertid også ved de samme problemene som hensyn til barns rettssikkerhet i saker som angår psykososialt miljø, og som vi har drøftet tidligere i dette kapittelet. Enkelt sagt kan hensyn til ett barns beste gå på bekostning av et annet barns beste, når dette skal løses på individnivå.

Ansvarliggjøring og kapasitetsbygging for skoleeier og skole

Vi ser at når mange av mobbeombudene har inngående kontakt med skoler og skoleledere for å løse enkeltsaker, kan dette bidra til å bygge skolens kapasitet til å arbeide langsiktig og systematisk med skolemiljø. Likevel kan vi ikke si med sikkerhet at det faktisk er dette som skjer, noe vi har beskrevet tidligere i dette kapittelet under målsetting 2: Skolekulturer gjennomsyret av nulltoleranse for krenkelser, mobbing, diskriminering og trakassering. Vi håper imidlertid at mobbeombudenes kontakt med skoleledere er med på å ansvarliggjøre skolene, og ikke bidrar til å uthule skolens ansvar og myndighet til å løse sakene som gjelder kapittel 9A. Noen ombud vi har snakket med, er urolige for at dette kan være tilfelle.

Kanskje vil det trygge mobbeombudene både som kollegium og som enkeltstående utøvere av ombudsrollen dersom det ble klarere både for mobbeombudene og skolene hva skolene kan forvente av mobbeombudene. Mange mobbeombud som vi har snakket med, forteller at de bruker tid i begynnelsen av hvert møte for å avklare egen rolle, men det hadde kanskje vært enklere hvis dette var nedtegnet for alle ombud og kunne gjøres kjent for skoler (og foreldre) ved den første kontakten som disse partene har med ombudet. Det er også mulig å se for seg at kontakt med skoler i enkeltsaker fulgte en prosedyre der skolen til gjengjeld for hjelpen forplikter seg til et program for å utvikle egen kapasitet til å arbeide langsiktig og systematisk med skolemiljø. Det er ikke sikkert at det er naturlig at det er mobbeombudene som skulle hjelpe skolene videre i en slik utviklingsprosess, men vi kan se for oss at mobbeombudene har kunnskap og nettverk som gjør at man kan hjelpe skolen videre til andre instanser.

Når det gjelder hvordan ordningen med mobbeombud kan sies å bidra til tydeligere ansvarliggjøring av skoleeier, står Djupedalutvalgets målsetting fra 2015 noe på siden av hvordan skoleeiers ansvar er formulert i opplæringslovens kapittel 9A etter den faktiske lovendringen i 2017. Kapittel 9A skiller seg fra øvrige deler av opplæringsloven ved at det psykososiale skolemiljøet er gjort til skolens ansvar. Dette betyr ikke at skoleeieren er uten ansvar for at elevens rett til et godt psykososialt miljø oppfylles. Skoleeieren har det overordnede ansvaret for at rettigheter og plikter etter opplæringsloven med forskrifter oppfylles og må gjennom sitt forsvarlige system, som er pålagt etter opplæringslovens §13–10, sikre dette.

Vi har registrert en tilbakeholdenhet hos flere mobbeombud med hensyn til å involvere skoleeier. Andre mobbeombud er raske til å ta kontakt med skoleeier

hvis de får kjennskap til en enkeltsak ved en skole. I denne rapporten har vi foreslått at varierende kompetanse på skoleeiernivået kan være den viktigste årsaken til at mobbeombud arbeider så forskjellig på dette området, men dette bør ikke være det endelige svaret på hvorvidt mobbeombud i større grad kan involvere skoleeier. Hvis skoleeier ikke har den nødvendige kompetansen, synes det å være innenfor mobbeombudenes nasjonale mandat å bidra til at denne kompetansen styrkes. De færreste av mobbeombudene synes å være der i dag, men ordningen kan kanskje komme dit på sikt. Blant mobbeombudene som ble ansatt i 2018, er det mange som forteller hvordan de formelig drukner i enkelthenvendelser, og dette gjør det i praksis umulig å arbeide systematisk med å øke skoleeiers kapasitet til å løse de samme problemene. Paradoksalt nok vil det likevel være slik at et kontinuerlig og nitid arbeid for å løse enkeltsaker suksessivt, neppe vil minke pågangen av slike henvendelser. Mot dette hjelper muligvis bare det å ha et forsvarlig system på skole- og skoleeiernivå, noe disse instansene er pålagt gjennom opplæringsloven.

Et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling

Denne målsettingen handler også om det vi nettopp har vært inne på, nemlig skolens og skoleeiers ansvar for å ha et forsvarlig system. Hvis dette systemet fungerer i tråd med hva som forutsettes i opplæringslovens §13–10, vil dette i praksis løse mange av de utfordringene vi ser med ordningen med fylkesvise mobbeombud i dag – uansett om dette gjelder utfordringer som oppstår i møte med foreldre/barn, skoler, skoleeiere, Fylkesmannen eller i siste instans mellom mobbeombudene som forventes å løse oppgaver noen lunde likt.

Med dette mener vi at dersom det eksisterer gode og kompetente tjenester på kommunenivå som kan bistå skolene i å løse enkeltsaker og arbeide forebyggende, eventuelt bidra til å øke ansattes kompetanse om hvordan arbeide langsiktig med psykososialt miljø, blir mobbeombudenes oppgave redusert til å ta imot henvendelser fra foreldre og elever, gi dem opplevelse av å bli hørt og tatt på alvor for så å vise dem videre. I tillegg kan mobbeombudene arbeide med kompetanseheving og koordinering, eventuelt være barnets stemme i for eksempel mediedebatter eller i offentlig planarbeid. Dette ville bringe ombudsrollen mer i tråd med det nåværende nasjonale mandatet, og sikre at ikke ombudene faktisk går inn og gjør jobben som andre aktører i kommunen skulle ha gjort. Til tross for at slike intervensjoner i kommunale tjenester som mobbeombud i dag står for, kan bringe fremgang i fastlåste saker og hindre at skoler begår åpenbare lovbrudd, kan det også gjøre at mobbeombudene uten å ville det faktisk motvirker at skoleeier har et forsvarlig system. Dette kan skje fordi kommunen og de øvrige tjenestene der lener seg for tungt på mobbeombudet, eller også fordi mobbeombudet handler uten at skoleeier og de øvrige tjenestene er tilstrekkelig informert.

Til dette siste må det tilføyes at mobbeombudene ofte erfarer at slike tjenester enten ikke er godt nok utbygd eller ikke samarbeider, eller at mobbeombudene rett og slett ikke har tid til å sette seg inn i hvilke tjenester som finnes og hvordan disse tjenestene arbeider i hver enkelt kommune. Dette peker tilbake på noe vi har

vært inne på i kapittel 3, nemlig at mange mobbeombud kjenner at oppgavene som de er pålagt, er for store til å kunne løses av én person. Plasseringen i fylkeskommunen hjelper ikke på dette informasjonsproblemet, i og med at heller ikke fylkeskommunen kjenner disse systemene på kommunenivå.

I hvilken grad oppfyller ordningen med fylkesvise mobbeombud målsettinger for statlig innsats for et godt skolemiljø?

Når vi ser på de fem målsettingene som Djupedalutvalget satte opp for videre statlig innsats for skolemiljøet, ser vi at ordningen med mobbeombud først og fremst treffer målsettingen om bedre involvering og samarbeid med elever og foreldre. Her fyller ordningen åpenbart et behov som det ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til da håndhevingsordningen v/Fylkesmannen ble gjort til del av opplæringslovens kapittel 9A. Lovgiverne ønsket at ordningen skulle være tilgjengelig, brukervennlig og effektiv (Deloitte 2019; Barneombudet 2018). Likevel viser mobbeombudenes erfaringer at foreldre ikke ønsker å ta i bruk håndhevingsordningen ved å klage til Fylkesmannen. Her har mobbeombudene en åpenbar og legitim funksjon som «lavterskeltilbud» for rådgivning og støtte. Dette er også med på å styrke målsettingen om bedre rettssikkerhet og rettsvern for elevene, og mer effektiv håndtering av opplæringslovens kapittel 9A.

Når det gjelder målsettingene om ansvarliggjøring av skoler og skoleeier og et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling, er vi mer usikre på om ordningen med mobbeombud, slik denne ordningen ble institusjonalisert i 2018, virker fremmede på disse målsettingene. Usikkerheten skyldes på ingen måte noen mistanke om at mobbeombudene ikke ønsker ansvarliggjøring av skoler og skoleeier, tvert om, men fordi ombudenes arbeidssituasjon i mange tilfeller synes å kreve at de tar over disse rollene istedenfor å styrke aktørene som egentlig har ansvaret. Dette gjelder særlig oppgaver som tilligger tjenester som er opprettet for å styrke og hjelpe skolene i arbeid med læringsmiljøet, som for eksempel PPT. Litt forenklet sagt kunne vi uttrykke dette som at hvis PPT hadde fungert optimalt i alle kommuner, hadde det ikke vært bruk for mobbeombudene, og at mobbeombudene som arbeider hardest og mest intenst for å hjelpe skolene med enkeltsaker, bidrar til å gjøre PPT overflødige. I det lange løp er ingen tjent med dette. Et mobbeombud sa i intervju med oss at hun for hver oppgave stilte seg selv spørsmålet: «Hvem sin jobb gjør jeg nå?» Vi tror det kan være klokt å stille dette spørsmålet ofte, og ta svarene på alvor.

En annen ting er at hvis vi ser på det nasjonale mandatet, nevner ikke dette verken ansvarliggjøring av skole eller skoleeier eller et styrket støttesystem med tydelig ansvars- og oppgavefordeling. Mandatet angir at mobbeombudene skal jobbe forebyggende, skape dialog og bidra til tverrfaglig oppfølging, dokumentasjon og erfaringsdeling. Det er mobbeombudenes tolkning av hvordan de skal støtte og veilede barn, elever og foreldre i enkeltsaker om psykososialt miljø som gjør det relevant for oss å trekke inn Djupedalutvalgets målsettinger om ansvarliggjøring og støttesystem på kommunalt nivå. Dette betyr at mobbeombudenes mandat enten kan avgrenses tydeligere mot det kommunale nivået inkludert skolen, eller

at mandatet kan justeres slik at det bedre inkorporerer mobbeombudenes praksis og setter klarere retningslinjer for denne praksisen.

I innledningen av denne rapporten og av dette kapittelet har vi vist til vår hovedproblemstilling for evalueringen. Hovedproblemstillingen går ut på å svare på hvorvidt ordningen med mobbeombud bidrar til å sikre at alle barn og elever opplever å ha det trygt og godt i barnehagen og på skolen. Etter diskusjonen som vi nå har ført, vil vi konkludere at alt tyder på at mobbeombudenes innsats bidrar til barn i økende grad får det trygt og godt, men at dette i større grad skjer på skolen enn i barnehagen. Samtidig har vi pekt på at mobbeombudenes individuelle tolkning av mandatet innebærer at vi ikke kan være like sikre på at *likeverdigheten* i denne retten som barna har, nødvendigvis har blitt større. I en videreutvikling av ordningen kan det vurderes om man vil arbeide for å samkjøre mobbeombudenes oppgaver og prioritering av ressurser i arbeidet i større grad, med tanke på at tilbudet skal bli mer likt og dermed likeverdig for barn over hele landet.

Hensiktsmessigheten i ordningens organisering

I dette kapittelet har vi svart på hvorvidt mobbeombudets *mandat og arbeidsoppgaver* er hensiktsmessige for å ivareta barnehagebarns og elevers rettigheter, og når det gjelder forebygging, dialog og erfaringsdeling. Vi har også kommentert i hvilken grad ordningen med mobbeombud kan sies å ha ført til større tverrfaglig samarbeid mellom øvrige tjenester i fylke og kommune i innsats mot mobbing og diskriminering. Mot slutten av denne rapporten skal vi nå se nærmere på hvorvidt *organiseringen av ordningen* som plasserer ombudene i den fylkeskommunale organisasjonen, synes hensiktsmessig for at mobbeombudene kan ivareta disse målgruppene og funksjonene. I dette kommenterer vi også faktorer som kan sies å hemme og fremme mobbeombudenes arbeid.

Vi har vist at mobbeombudene sett under ett jobber på mange ulike nivåer og opplever at de har stor frihet i hvordan de løser oppgavene. Dette ser i stor grad ut til å være sikret ved plasseringen av mobbeombudene i den fylkeskommunale organisasjonen, fordi mobbeombudenes arbeidsfelt består av privatpersoner og institusjoner som i svært liten grad forholder seg til fylkeskommunen, og fordi det bare er de færreste av ombudene som har en faglig overordnet i egentlig forstand i den fylkeskommunale organisasjonen. Enkelt sagt opplever mange av mobbeombudene at fylkeskommunen ikke angår dem og arbeidet deres, og utsagn fra mobbeombudene kan tyde på at følelsen er gjensidig. Når ombud er tilfredse med dette, gjelder dette mobbeombud som har jobbet noen år i den fylkeskommunale organisasjonen og skapt struktur i sin egen arbeidshverdag, ofte i nært samarbeid med elev- og lærlingeombudet.

For enkelte mobbeombud synes plasseringen i fylkeskommunen likevel kritisk med tanke på eget psykososialt arbeidsmiljø. Mangel på ledelse, fagmiljø og sosial stimulans fra kolleger innebærer et arbeidsmiljø som i beste fall er uheldig, i verste fall muligvis i strid med i arbeidsmiljøloven. Til dette må det legges at mobbeombudene selv involveres i svært vanskelige og alvorlige hendelser gjennom

kontakt med brukerne, hvor elevs skade på seg selv og andre, familier i akutt krise og til og med selvmord har vært kjente utfall av saker. Hvis vi holder mobbeombudenes behov for sosial kontakt på arbeidsplassen utenfor, står vi igjen med mangel på ledelse og faglig støtte på arbeidsplassen. For det første hindrer dette noen av mobbeombudene i å gjøre best mulig jobb fordi de mangler en autoritativ diskusjonspartner som kan hjelpe dem med å ta gode avgjørelser eller gjøre gode prioriteringer mellom oppgaver eller saker. For det andre gjør dette at mobbeombudene hele tiden står i en utsatt posisjon fordi institusjonen de representerer, bare består av én person uten noen organisasjon med faglig legitimitet i ryggen. Flere ombud har i intervju fortalt hvordan de frykter å havne i rettssaker hvor deres dokumentasjon og individuelle skjønn vil bli gransket. Samarbeid med elev- og lærlingeombud kan i noen grad bøte på disse manglene, men slik vi også har vist i denne rapporten, er dette samarbeidet ytterligere avhengig av gode personlige relasjoner.

Av mindre alvorlig karakter, men samtidig viktig for hvorvidt mobbeombudene kan utføre oppgavene sine, er den avstanden som ombudene opplever mellom fylkeskommunen og kommunene. Vi har vært inne på dette når mobbeombudene med ansvar for barnehage og grunnskole uttrykker en form for avmakt eller resignasjon når de avleverer rapport til fylkestinget og ingenting skjer. Flere av dem sørger for at rapporten sendes til postmottak i kommunene, men stort sett er responsen like fraværende. «Det er akkurat som om det mangler et ledd,» sier et mobbeombud som vi har sitert tidligere i denne rapporten, og setter her fingeren på ulempen ved det fremste argumentet for å velge fylkeskommunen som arbeidssted: mobbeombudenes krav til uavhengighet skaper også en uønsket avstand til personene og institusjonene som inngår i arbeidsfeltet. Samtidig ser vi at skolesektoren og barnehagesektoren er overveiende tilfredse med at mobbeombudet er plassert i fylkeskommunen, og mellom 50 og 60 prosent av ansatte i disse sektorene mener denne plasseringen er hensiktsmessig både for enkeltsaker og arbeid med skolemiljøet. Foreldre ser heller ikke ut til å sette spørsmålsteget ved at mobbeombudet arbeider med base i fylkeskommunen,

I praksis kan likevel denne avstanden gjøre seg gjeldende ved at kommuner og andre aktører ikke vet at mobbeombudet er til for «deres» barn. Dette kommer også til syne i den manglende kjennskap som foreldre og ungdommer har til den tjenesten mobbeombudene representerer. Avstanden til det kommunale nivået oppleves også av mobbeombudene selv, som må gjøre seg relevante for det forebyggende arbeidet og samhandlingen og erfaringsdelingen om psykososialt miljø som er forventet å foregå i og på tvers av kommuner. Det er uheldig at en slik ressurs ikke utnyttes fullt ut i kommunenes samhandling, og kanskje bidrar dette, som vi har beskrevet over, til at mobbeombudet isteden havner i et slags konkurranseforhold eller blir en erstatning for mer eller mindre velfungerende tjenester i kommunen. Fordi kontakten mellom mobbeombud og kommuner synes å være så avhengig av mobbeombudet selv, ser vi også muligheten for at denne kontakten i mest grunnleggende forstand blir personavhengig, slik at mobbeombud i noen fylker har mye kontakt med kommuner mens andre nedprioriterer

dette, kanskje på grunn av stor arbeidsbyrde med enkeltsaker. Dette gjør i sin natur at det tilbudet og den tjenesten som mobbeombudet representerer, ikke blir likt for alle barn. Her spiller den geografiske størrelsen på fylket og antall skoler og barnehager inn, slik vi også har beskrevet tidligere i denne rapporten.

For den direkte kontakten med foreldre og elever som henvender seg til mobbeombudet, synes imidlertid plasseringen i fylkeskommunen å ha mindre betydning. Dette avhenger imidlertid av at publikum er kjent med ombudsordningen og at de opplever den som lett tilgjengelig når de tar kontakt. Mens det kan synes mer tilfeldig hvordan publikum har fått informasjon om ordningen, har vi inntrykk av at kommunikasjonen mellom ombudene og barn og foreldre som henvender seg til dem er god når kontakt først er opprettet, og at dette i seg selv ikke avhenger av hvor mobbeombudet er plassert. Det er mulig at tettere kontakt mellom mobbeombud og kommuner kunne ha styrket informasjonsarbeidet til publikum om at mobbeombudet finnes, men dette er ikke i seg selv noe argument mot å plassere mobbeombudet i fylkeskommunen.

Avslutning

Vi avslutter rapporten med å stille et sett med spørsmål som vi håper kan gi retning til den videre diskusjonen om utviklingen av ordningen med fylkesvise mobbeombud. Spørsmålene stilles åpent uten at vi foreslår løsninger, men samtidig bygger spørsmålene på det forskningsmessige grunnlaget som vi har presentert i rapporten. Vi håper derfor at mobbeombud og ansvarlige myndigheter kan bruke rapporten til å finne frem til gode svar som på best mulig måte ivaretar de ulike interessene som knyttes til ordningen. Vi har delt disse spørsmålene inn i henholdsvis organisering av ordningen og mandatet for ordningen.

Spørsmål til videreutvikling av organisering av ordningen

Vi har sett at det ikke er store innvendinger fra brukere eller fra aktører på kommunalt nivå mot at mobbeombudene for barnehage og grunnskole er plassert i fylkeskommunens administrasjon.

Det er imidlertid en gruppe blant mobbeombudene selv som opplever utfordringer med denne plasseringen. Plasseringen sikrer mobbeombudene uavhengighet fra det kommunale nivået, men betyr samtidig at ombudene kan mangle sosial og faglig støtte i arbeidet. Mobbeombud kan også oppleve at plasseringen i fylkeskommunen gjør det vanskelig å bli invitert til å delta i kommunalt eller interkommunalt forebyggende arbeid, dokumentasjon, erfaringsdeling og tverrfaglig innsats som angår psykososialt miljø i barnehage og grunnskole. Til tross for at mobbeombudene har et nasjonalt nettverk, kan de likevel oppleve at de står alene i fylket, uten noen faglig organisasjon som gir dem legitimitet og trygghet i vanskelige saker.

Vi har også sett at geografiske og demografiske forskjeller mellom fylkene slik fylkesinndelingen var frem til 1. januar 2020, gjør at noen mobbeombud etterlyser

en normering for hvor mange elever og barnehagebarn det forventes at de kan ta ansvar for. Dette gjør at vi spør:

- Vil det å opprette en nasjonal organisasjon for mobbeombudene for barnehage og grunnskole være et alternativ til å plassere ombudene i fylkeskommunen?
- Hvis ordningen med mobbeombud for barnehage og grunnskole fortsatt skal administreres som en del av den fylkeskommunale organisasjonen: skal det settes krav til fylkeskommunen som arbeidsplass og arbeidsgiver for mobbeombudene?
- Skal det legges klarere føringer på hvordan mobbeombudene kan rapportere til kommunene, og hvordan kommunene kan følge opp rapporteringen?
- Skal det være en normering i antall enheter/elever/barn som mobbeombudene har ansvar for?

Spørsmål til videreutvikling av mandatet for ordningen

Vi har sett at mobbeombudene arbeider forskjellig for å støtte og veilede foreldre og barn i saker som gjelder psykososialt miljø. Dette gjør at vi spør:

- Skal det i større grad legges føringer på hvordan mobbeombudene kan ivareta barns rett til å bli hørt og barns beste i disse sakene?

English summary: Evaluation of the *Ombudsman against bullying*

Education is an elementary human right, and a safe social environment at school is a prerequisite for this right to be fulfilled. The Norwegian Act of Education states that all children have the right to a social environment that supports health, well-being and learning. However, despite numerous efforts to prevent bullying and develop schools' psychosocial environment, about six per cent of Norwegian children and youth still report being bullied at school.

The ombudsman against bullying (in the following: OAM) is a Norwegian institution at the administrative regional governance level with mandate to serve pupils in primary and lower secondary schools and children in kindergarten. This report is an evaluation of the OAM after the institution was established in all regions in 2018. We evaluate the contribution of the regional OAMs in accordance with the following research question:

To what extent does the Ombudsman against bullying institute ensure all children's equal right to a safe and benevolent social environment in schools and kindergartens?

The evaluation draws on numerous data sources. The OAMs have responded to two surveys (2019 and 2020), supplemented by in-depth qualitative interviews with all the 18 OAMs. We have also collected survey data from parents who have been in contact with the OAM institute, and from representatives of the following stakeholder groups: school principals, municipal school owners, heads of kindergartens (both municipal and privately owned), municipal kindergarten authorities and -owners, representatives of parents, representatives of youths aged 13–19 and regional leaders of the School Student Union of Norway (Elevorganisasjonen).

Main research findings

All the OAMs emphasise independence from the municipal school administration level as one main prerequisite for the institute, and all OAMs agree that the administrative arrangement making them employees of the regions (fylkeskommunene) secures this prerequisite. At the same time, about half of the OAMs have experienced loneliness, isolation and/or lack of supervision in their job, as the administrative regions have no responsibility for primary or lower secondary school or kindergartens. Some OAMs report a strain due to the serious and sometimes traumatic nature of their work, combined with a high number of cases. This pressure in combination with lack of administrative support make for a vulnerable position.

The national mandate of the OAM consists of five tasks, of which the first task seems to cause the most effort but also potential confusion among the OAMs. The

OAMs all agree that they should support children and their parents having problems with bullying in schools or kindergartens. However, the chosen strategies to carry out this task, the personal involvement and the time spent on individual cases vary between the OAMs. Some OAMs will go to great length in talking to children and following parents to meetings with school principals, trying to help both parties to solve the matter. Other OAMs will alert the municipal school owner and/or involve other instances at the municipal systemic level with specific mandate to help schools solve problems with the psychosocial environment. A position in between is for the OAM to try and develop school's capacity to solve future cases of the same kind, a position that does not exclude efforts on the individual nor on the municipal level,

Interestingly, the task of working directly with school principals and teachers (or heads of kindergartens or kindergarten personnel) to solve concrete cases is not mentioned in the OAM national mandate. Still, OAMs view this task as central to support children and parents and draw on their own individual experience from previous work in the school- or kindergarten sector or other systemic services at municipal level for this purpose. Such efforts by the OAM increase if the school owner level can be characterised as weak or less competent, which is the case in some of Norway's many small and sparsely populated municipalities.

Data from stakeholders show that the OAM is better known in the school sector than among the kindergartens. Still, heads and owners of kindergartens report that the OAMs cover their needs to a greater extent than the school principals do. One explanation for this may be that the legislation for psychosocial environment in the school sector is detailed and violation results in liability, while the regulations of kindergartens' psychosocial environment are short and unspecified. A majority of the parents and youths report to have little or no information about the existence of the OAM or what kind of services or help the OAM can provide. Parents who have been in contact with the OAM experienced emotional support, various kinds of information and advice and often concrete help from the OAM. They report that it was easy to reach the OAM, and that the OAM had time to spare for their concerns. More than 90 per cent of these parents would recommend others in the same situation to contact the OAM. Still, these parents knew only little or had no information about the OAM institution before they made contact.

Conclusion

The main contribution of the OAM institution is to facilitate and improve involvement of children and parents in matters concerning psychosocial environment in schools and kindergartens. In this way, the OAM helps to ensure that more children experience a safe and benevolent social environment in these institutions. The OAMs are more extensively involved in cases concerning schools' social environment compared to kindergartens. In this report, we also point at how the different and individual interpretations of the OAM mandate may in fact remove responsibility from school principals and municipal school owners. The different strategies chosen by the OAMs in concrete cases may also cause inequality in

support from the OAM institution seen from the national level. The administrative placement of the OAM institute in the regions may add to this inequality, because the OAMs lack a proper organisation to ensure equality in the OAMs' practice and provide support in complicated cases.

Referanser

- Allen, K. P. (2015). "We Don't Have Bullying, But We Have Drama": Understandings of Bullying and Related Constructs Within the Social Milieu of a US High School. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 25(3), 159–181.
- Arseneault, L., Bowes, L., & Shakoor, S. (2010). Bullying victimization in youths and mental health problems: 'Much ado about nothing'? *Psychological medicine*, 40(5), 717–729.
- Baiden, P., Kuuire, V. Z., Shrestha, N., Tonui, B. C., Dako-Gyeke, M., & Peters, K. K. (2018). Bullying victimization as a predictor of suicidal ideation and suicide attempt among senior high school students in Ghana: Results from the 2012 Ghana Global School-Based Health Survey. *Journal of School Violence*, 1–18.
- Bakken, A. (2019). *Ungdata. Nasjonale resultater*. NOVA-rapport 9/19. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA – OsloMet.
- Bakken A, Frøyland L, Sletten M. A. (2016). *Sosiale forskjeller i unges liv. Hva sier Ungdataundersøkelsene?* NOVA rapport 2016/3. Oslo: NOVA, 2016.
- Bansel, P., Davies, B., Laws, C., & Linnell, S. (2009). Bullies, bullying and power in the contexts of schooling. *British Journal of Sociology of Education*, 30(1), 59–69.
- Barneombudet (2018). *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevingsordningen om elevenes skolemiljø*. Oslo: Barneombudet.
- Baumrind, D. (1996). The discipline controversy revisited. *Family Relations*, 45(4), 405–414.
- Chalmers, C., Campbell, M. A., Spears, B. A., Butler, D., Cross, D., Slee, P., & Kift, S. (2016). School policies on bullying and cyberbullying: perspectives across three Australian states. *Educational Research*, 58(1), 91–109.
- Cheng, Y.-Y., Chen, L.-M., Ho, H.-C., & Cheng, C.-L. (2011). Definitions of school bullying in Taiwan: A comparison of multiple perspectives. *School Psychology International*, 32(3), 227–243.
- Cornell, D., Gregory, A., Huang, F., & Fan, X. (2013). Perceived prevalence of teasing and bullying predicts high school dropout rates. *Journal of Educational Psychology*, 105(1), 138–149.
- Coyne, I., & Monks, C. P. (2011). An overview of bullying abuse across settings. In C. P. Monks & I. Coyne (Eds.), *Bullying in different contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Craig, K., Bell, D., & Leschied, A. (2011). Pre-service teachers' knowledge and attitudes regarding school-based bullying. *Canadian Journal of Education*, 34(2), 21.
- Deloitte (2019). *Evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven*. Bergen: Deloitte.
- DeOrnellas, K., & Spurgin, A. (2017). Teachers' Perspectives on Bullying. In *Bullying in School* (pp. 49–68): Springer.
- Dixon, R., & Smith, P. K. (2011). *Rethinking school bullying: Towards an integrated model*. Cambridge University Press.

- Dupper, D. R. (2013). *School Bullying: New Perspectives on a Growing Problem*. New York: Oxford University Press.
- Ellwood, C., & Davies, B. (2010). Violence and the moral order in contemporary schooling: A discursive analysis. *Qualitative Research in Psychology*, 7(2), 85–98.
- Eriksen, I. M. (2018). The power of the word: students' and school staff's use of the established bullying definition. *Educational Research*, 60(2), 1–14. doi:10.1080/00131881.2018.1454263
- Eriksen, I. M., Hegna, K., Bakken, A., & Lyng, S. (2014). *Felles fokus: En studie av skolemiljøprogrammer i norsk skole* (Vol. 15/2014). Oslo: Nova.
- Eriksen, I. M., & Huang, L. (2019). Discrepancies in school staff's awareness of bullying: A Nordic comparison. *Nordic Journal of Comparative and International Education*, 3(1), 51–68.
- Eriksen, I. M., & Lyng, S. T. (2018a). *Elevenes psykososiale miljø: Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker i skolemiljøarbeidet [The students' psychosocial environment: Strategies, challenges and blind spots in schools' anti-bullying work]*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Eriksen, I. M., & Lyng, S. T. (2018b). Relational aggression among boys: Blind spots and hidden dramas. *Gender and education*, 30(3), 396–409. doi:10.1080/09540253.2016.1214691
- Eriksen, I. M., & Lyng, S. (2015). *Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø: Gode strategier, blinde flekker og harde nøtter*. Oslo: NOVA.
- Farrington, D. P., & Ttofi, M. M. (2009). *School-Based Programs to Reduce Bullying and Victimization*. Retrieved from
- Fekkes, M., Pijpers, F. I., & Verloove-Vanhorick, S. P. (2004). Bullying: Who does what, when and where? Involvement of children, teachers and parents in bullying behavior. *Health education research*, 20(1), 81–91.
- Flaspohler, P. D., Elfstrom, J. L., Vanderzee, K. L., Sink, H. E., & Birchmeier, Z. (2009). Stand by me: The effects of peer and teacher support in mitigating the impact of bullying on quality of life. *Psychology in the Schools*, 46(7), 636–649.
- Garandeau, C. F., Vartio, A., Poskiparta, E., & Salmivalli, C. (2016). School bullies' intention to change behavior following teacher interventions: Effects of empathy arousal, condemning of bullying, and blaming of the perpetrator. *Prevention science*, 17(8), 1034–1043.
- Goldsmid, S., & Howie, P. (2014). Bullying by definition: an examination of definitional components of bullying. *Emotional and behavioural difficulties*, 19(2), 210–225.
- Gregory, A., & Cornell, D. (2009). "Tolerating" adolescent needs: Moving away from zero tolerance policies in high school. *Theory into Practice*, 48, 106–113.
- Gulbrandsen, L og Eliassen, E (2013). *Kvalitet i barnehager Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. Oslo, Nova-rapport 1/2013
- Harger, B. (2016). You say bully, I say bullied: School culture and definitions of bullying in two elementary schools. In Y. Besen-Cassino (Ed.), *Education and Youth Today* (pp. 93–121). Bingley: Emerald
- Helgeland, A og Lund, I. 2017. Children's Voices on Bullying in Kindergarten. *Early Childhood Education Journal*, vol. 45, p. 133–141

- Huang, F. L., Cornell, D. G., Konold, T., Meyer, J. P., Lacey, A., Nekvasil, E. K., . . . Shukla, K. D. (2015). Multilevel factor structure and concurrent validity of the teacher version of the authoritative school climate survey. *Journal of School Health*, 85, 843–851. doi:10.1111/josh.12340
- Hughes, J. N., & Kwok, O.-m. (2006). Classroom engagement mediates the effect of teacher–student support on elementary students' peer acceptance: A prospective analysis. *Journal of school psychology*, 43(6), 465–480.
- Hvitsand, C. og Vardheim, I. (2016). Evaluering av prøveordning med mobbeombud. TF-rapport 395. Bø: Telemarksforskning.
- Idsøe, E. C. & Roland, P. (2017). *Mobbeatferd i barnehagen : temaforståelse, forebygging, tiltak*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Kofoed, J., & Søndergaard, D. M. (Eds.). (2009). *Mobning. Sociale prosesser på afveje*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kousholt, K., & Fisker, T. B. (2015). Approaches To Reduce Bullying in Schools. *Children and Society*, 29(6), 593–603.
- Kyriakides, L., Creemers, B. P. M., Papastilianou, D., & Papadatou-Pastou, M. (2014). Improving the school learning environment to reduce bullying: An experimental study. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 58(4), 453–478. doi:10.1080/00313831.2013.773556
- Kärnä, A., Voeten, M., Little, T. D., Poskiparta, E., Kaljonen, A., & Salmivalli, C. (2011). A large-scale evaluation of the KiVa antibullying program: Grades 4–6. *Child Development*, 82, 311–330.
- Lereya, S. T., Copeland, W. E., Costello, E. J., & Wolke, D. (2015). Adult mental health consequences of peer bullying and maltreatment in childhood: two cohorts in two countries. *The Lancet Psychiatry*, 2(6), 524–531.
- Lyng, S. T. (2018). The Social Production of Bullying: Expanding the Repertoire of Approaches to Group Dynamics. *Children & Society*.
- Maunder, R. E., Harrop, A., & Tattersall, A. J. (2010). Pupil and staff perceptions of bullying in secondary schools: comparing behavioural definitions and their perceived seriousness. *Educational Research*, 52(3), 263–282.
- Monks, C. P., & Coyne, I. (2011). *Bullying in different contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU 2015: 2. *Å høre til. Virkemidler for et godt psykososialt miljø*. Utredning fra et offentlig utvalg overlevert til Kunnskapsdepartementet 18. mars 2015 (Djupedalutvalget). Oslo: Departementenes sikkerhets- og servicesenter.
- Novick, R. M., & Isaacs, J. (2010). Telling is compelling: The impact of student reports of bullying on teacher intervention. *Educational Psychology*, 30(3), 283–296.
- Oliver, C., & Candappa, M. (2007). Bullying and the politics of 'telling'. *Oxford review of education*, 33(1), 71–86.
- Olweus, D. (1974). *Hakkekyllinger og skolebøller: Forskning om skolemobbing*. Oslo: Cappelen.
- Olweus, D. (1992). *Mobbing i skolen. Hva vi vet og hva vi kan gjøre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olweus, D. (1993). *Bullying in schools: what we know and what we can do*. Oxford: Blackwell.

- Pettersen, R. J. (red.) (1997): *Mobbing i barnehagen*. Oslo: SEBU forlag
- Rawlings, V. (2016). *Gender Regulation, Violence and Social Hierarchies in School: 'sluts', 'gays' and 'scrubs'*: Springer.
- Richard, J. F., Schneider, B. H., & Mallet, P. (2011). Revisiting the whole-school approach to bullying: Really looking at the whole school. *School Psychology International*, 33(3), 263–284.
- Rigby, K. (2003). Consequences of bullying in schools. *The Canadian journal of psychiatry*, 48(9), 583–590.
- Ringrose, J., & Rawlings, V. (2015). Posthuman performativity, gender and “school bullying”: Exploring the material-discursive intra-actions of skirts, hair, sluts, and poofs. *Confero: Essays on Education, Philosophy and Politics*, 3(2), 80–119.
- Ringrose, J., & Renold, E. (2010). Normative cruelties and gender deviants: The performative effects of bully discourses for girls and boys in school. *British Educational Research Journal*, 36(4), 573–596.
- Rivers, I., Poteat, V. P., Noret, N., & Ashurst, N. (2009). Observing bullying at school: The mental health implications of witness status. *School Psychology Quarterly*, 24(4), 211.
- Roland, E., & Galloway, D. (2002). Classroom influences on bullying. *Educational Research*, 44(3), 299–312. doi:10.1080/0013188022000031597
- Roland, E., & Galloway, D. (2004). Professional cultures in schools with high and low rates of bullying. *School effectiveness and school improvement*, 15(3–4), 241–260.
- Salmivalli, C., Kärnä, A., & Poskiparta, E. (2010). From peer putdowns to peer support: A theoretical model and how it translated into a national anti-bullying program. In S. R. Jimerson, S. Swearer, & D. Espelage (Eds.), *Handbook of bullying in schools: An international perspective* (pp. 61–72). New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Salmivalli, C., & Nieminen, E. (2002). Proactive and reactive aggression among school bullies, victims, and bully-victims. *Aggressive Behavior*, 28(1), 30–44.
- Schott, R. M., & Søndergaard, D. M. (2014). *School Bullying: New Theories in Context*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, P. K., Madsen, K. C., & Moody, J. C. (1999). What causes the age decline in reports of being bullied at school? Towards a developmental analysis of risks of being bullied. *Educational Research*, 41(3), 267–285.
- Strøm, I. F., Aakvaag, H. F., Birkeland, M. S., Felix, E., & Thoresen, S. (2018). The mediating role of shame in the relationship between childhood bullying victimization and adult psychosocial adjustment. *European journal of psychotraumatology*, 9(1), 1418570.
- Sullivan, K., Cleary, M., & Sullivan, G. (2004). *Bullying in secondary schools: What it looks like and how to manage it*. Thousand Oaks: Corwin Press.
- Søndergaard, D. M. (2009). Mobning og social eksklusionsangst. In J. Kofoed & D. Søndergaard (Eds.), *Mobning: Sociale processer på afveje*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Søndergaard, D. M. (2012). Bullying and social exclusion anxiety in schools. *British Journal of Sociology of Education*, 33(3).

Tan, K., Heath, R. D., Das, A., & Choi, Y. (2017). Gender Differences in Patterns of School Victimization and Problem Behaviors During Middle School and Their Relation to High School Graduation. *Youth & Society*, 0044118X17741143.

Utdanningsdirektoratet 2016. Barnet mitt blir mobba i barnehagen, kva kan eg gjere? <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/mobbing/hva-gjor-jeg-nar-barnet-mitt-ikke-trives-i-barnehagen2/>

Veenstra, R., Lindenberg, S., Huitsing, G., Sainio, M., & Salmivalli, C. (2014). The role of teachers in bullying: The relation between antibullying attitudes, efficacy, and efforts to reduce bullying. *Journal of Educational Psychology*, 106(4), 1135.

Wendelborg, C. (2020). *Mobbing og arbeidsro i skolen. Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2019/20*. Trondheim: NTNU.