

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 Oslo

Svar på oppdragsbrev OB 19-17: Forslag til fast ordning med fylkesvise eller regionale mobbeombud

1. Bakgrunn for saken

Stortinget vedtok 22. mai 2017 innstilling nr. 289 S (2016-17) at det skal iverksettes en ordning med mobbeombud, enten på fylkeskommunalt eller regionalt nivå. Formålet med ordningen skal være å *bidra til at elever i større grad skal få ivaretatt sine rettigheter* til et godt psykososialt miljø, samt å *styrke det pågående arbeidet for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing*.

Oppdragsbrev 19-17 fra Kunnskapsdepartementet ber Utdanningsdirektoratet fremme forslag til hvordan en **fast ordning med enten fylkesvise eller regionale mobbeombud** kan organiseres. Forslaget skal blant annet inneholde en vurdering av ombudenes:

- formelle plassering
- arbeidsområder og oppgaver (mandat)
- relevant kompetanse for stillingene
- faglig forankring og kompetanseutvikling, herunder kompetansemiljøer
- myndighetsområde, herunder forhold til de nye skolemiljøreglene

Ordningen med fylkesvise eller regionale mobbeombud *skal omfatte hele utdanningsløpet*, fra barnehage til og med videregående opplæring. Det skal foretas en *avgrensning i forhold til elev- og lærlingeombudenes* mandat og oppgaver på ulike alderstrinn, i *dialog med fylkeskommunene*.

Evalueringsprøveordning med mobbeombud

Telemarksforskning evaluerte i 2016 den toårige prøveordningen med mobbeombud i Buskerud, Østfold, Hordaland og Nordland. Rapporten anbefaler blant annet at ombudene bør plasseres på fylkesnivå og få *ansvar for hele utdanningsløpet*, fra barnehage til og med videregående opplæring. Telemarksforskning mener videre at ombudene bør jobbe for å ivareta barn og unges rett til et godt psykososialt miljø, og på systemnivå med forebygging, avdekking og håndtering av krenkelser.

Rapporten løfter også ombudenes *uavhengighet fra skoleeier* som en sentral problemstilling, og nevner Fylkesmannen og Barneombudet som alternative plasseringer. Ombudene etterlyser i rapporten en tettere, og mer permanent tilknytning til et fagmiljø, og peker særlig på Læringsmiljøsentret som et aktuelt kontaktpunkt.

I rapporten er det også pekt på sammenlignbare ombudsordninger i Norge, som blant annet Forbrukerombud og Ligestillings- og diskrimineringsombud og Barneombud. I tillegg nevnes fylkesvise pasient- og brukerombud, og fylkeskommunale elev- og lærlingeombud som ordninger på fylkesnivå.

Aktuelle ombudsordninger

I følge Telemarksforskning er særlig tre funksjoner typiske for et ombud¹:

1. En uavhengig kontroll og klageinstans
2. Utadrettet virksomhet og holdningsskapende arbeid
3. Interesserepresentasjon

Barneombudet

Barneombudet er et nasjonalt ombud for alle barn i Norge med oppgave å fremme barns interesser overfor det offentlige og private, og skal følge med i utviklingen av barns oppvekstkår.

Ombudet skal særlig ivareta barns interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter og følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt. Ombudet skal foreslå tiltak som kan styrke barns rettssikkerhet, og tiltak som kan løse eller forebygge konflikter mellom barn og samfunn. Ombudet skal ha fri adgang til alle offentlige og private institusjoner for barn. Ombudet er uavhengig og har rett til å uttale seg om alle forhold som går inn under ombudets arbeidsområde.² Ombudet har i dag 20 ansatte.

Pasient- og brukerombud

Fylkesvise pasient- og brukerombud skal arbeide for å ivareta pasientens og brukerens behov, interesser og rettssikkerhet overfor spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, og for å bedre kvaliteten i tjenestene. Ofte er arbeidet i enkeltsaker kontaktskapende mellom pasient og helse- og omsorgstjenesten slik at saker kan løses utenom de formelle klageordningene. Ombudene er uavhengige og står fritt til å uttale seg om forhold som de mener må endres for å gi pasienter og brukere bedre helse- og omsorgstjenester. Alle ombudene skal opptre med autoritet, identifisere og sammenfatte utfordringer og være synlige og aktive i samfunnsdebatten³. Erfaringer med fylkesvise pasientombud viser at disse kan ha en positiv funksjon som kontaktskapende og konfliktløsende aktør i supplement til det formelle klagesystemet, og dermed bidra til økt rettssikkerhet for brukerne.

Ordningen er fullfinansiert over statsbudsjettet med Helsedirektoratet som kontaktpunkt og tilrettelegger for ombudskollegiets arbeid og felles samlinger. Det finnes i dag 16 ombud, med en stab på flere ansatte i hvert fylke.

Elev- og lærlingeombud

Elev- og lærlingeombudene er fylkeskommunale ombud som er etablert etter politiske vedtak og mandat fra sine respektive fylkesting. I dag har alle fylker i Norge gjort slike vedtak.

Elev- og lærlingeombudene skal passe på at rettighetene til elever og lærlinger i videregående opplæring blir ivaretatt. Ombudene svarer på spørsmål om rettigheter, gir råd og kan bistå i saker knyttet til opplæringssituasjon. Ombudene arbeider for å styrke elever og lærlingers medvirkning i opplæringen og elevdemokrati, gjennom skoling av elevråd og samarbeid med Elevorganisasjonen.⁴ Ombudene har organisert et arbeidsutvalg som legger til rette for nettverkssamlinger og felles tjenester. Ordningen er i dag fullfinansiert av Fylkeskommunen. Ombudskollegiets virksomhet finansieres med bidrag fra ombudene.

Nytt regelverk, kompetansemodell og regionreform

Etableringen av mobbeombud i alle fylker må ses i sammenheng med endringer i barns rettigheter og rammebetingelser for barnehagers og skolars arbeid. På regelverkssiden gir

¹ <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/evaluering-av-proveordning-med-mobbeombud.pdf>

² <http://barneombudet.no/om-barneombudet/hva-barneombudet-gjor/lov-om-barneombud/>

³ <https://helsenorge.no/pasient-og-brukerombudet/om-ordningen>

⁴ <http://www.elevombudene.no/>

ny rammeplan⁵ for barnehagen et større ansvar for personalet til å forebygge og stoppe mobbing og krenkelser. Nytt kapittel 9A⁶ i opplæringsloven innfører aktivitetsplikt for skolene, og en ny håndhevingsordning med Fylkesmann som førsteinstans.

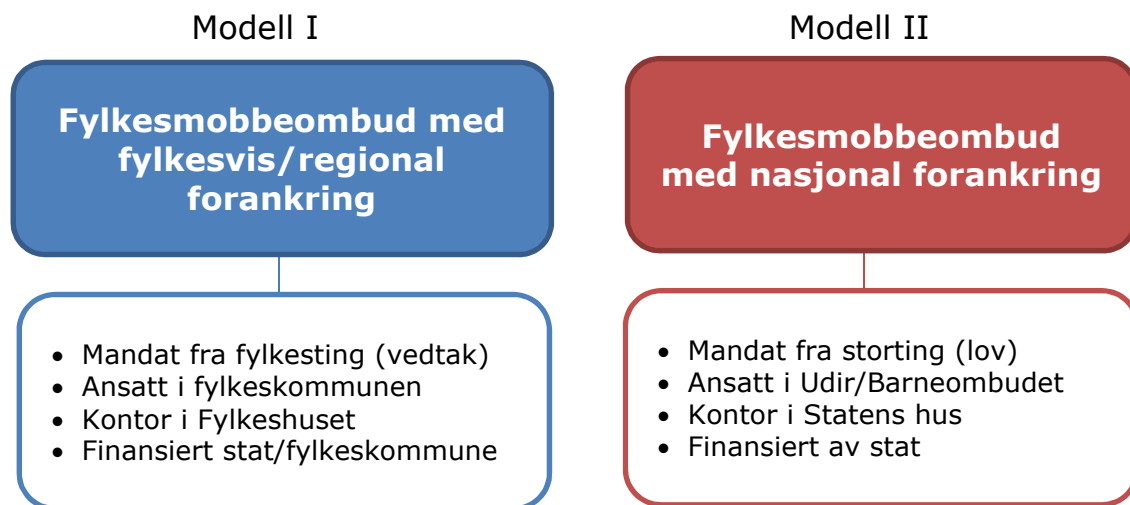
Innføringen av ny kompetansemodell⁷, med økt ansvar til kommunene for prioritering og gjennomføring av tiltak, og etablering av regionale samarbeidsforum for kvalitetsutvikling i regi av Fylkesmannen, vil ha betydning for mobbeombudenes arbeid i barnehager og skoler. Sist men ikke minst vil reduksjon til 10 regioner innen 2020⁸ ha innvirkning på mobbeombudenes plassering, og ordningens omfang.

2. Vurdering

2.1 Modeller for utredning

Oppdraget etterspør forslag til organisering av en fast ordning med fylkesvis eller regionale mobbeombud. I utredningen av oppdraget har Utdanningsdirektoratet gjennomført en rekke møter og fått innspill fra aktører som antas å bli berørt av ordningen. Utgangspunkt for drøftingene har vært to modeller som tydeliggjør prinsipielle veivalg for innretning av ordningen – en med regional forankring (modell I), og en annen med nasjonal forankring (modell II).

De to modellene presenteres nærmere i det følgende.



2.1.1 Fylkesmobbeombud med fylkesvis/regional forankring

Modell I bærer mange likhetstrekk med dagens elev- lærer og mobbeombud. Den bygger blant annet på at ombudene henter sitt mandat fra fylkestinget, og er ansatt i fylkeskommunen, med delt finansiering mellom fylkeskommunen og staten. Ombudets mandat følger av vedtak i fylkestinget, og vil for å ivareta oppdragets føringer måtte

⁵ <https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/rammeplan/rammeplan-for-barnehagen-bokmal2017.pdf>

⁶ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61/KAPITTEL_11#§9a-3

⁷

<https://www.regjeringen.no/contentassets/71c018d2f5ee4f7da7df44a6aae265bc/no/pdfs/stm201620170021000dddpdfs.pdf>

⁸

<https://www.regjeringen.no/contentassets/88e9ee4fdabe4cedaa6cfd74cf5cdbcdb/no/pdfs/stm201520160022000dddpdfs.pdf>

forankres i fylkeskommunens folkehelsearbeid, med ansvarsområde i barnehage, grunnskole og videregående opplæring.

Mobbeombudet plasseres i rådmannens stab for å sikre ombudet uavhengighet fra skoleeier. Dette vil også gi ombudene legitimitet og innpass på skoleeiers arenaer for forebyggende arbeid. Samlokalisering med Elev- og lærlingeombud vil kunne gi økt innsats og samspill i arbeidet mot mobbing i fylket, avhengig av hvordan fylkestinget definerer mandat for ombudene. Rapporten fra Telemarksforskning peker på at et tett samarbeid med Elev- og lærlingeombudene vil kunne innebære en prioritering av videregående opplæring, på bekostning av arbeid med barnehage og grunnskole. Ombudets egen kompetanseutvikling vil kunne ivaretas gjennom en fast tilknytning til et eksternt fagmiljø eller lokal universitet og høyskole.

Ombudenes uavhengighet fra skoleeier kan være en utfordring siden ordningen både er finansiert og plassert hos fylkeskommunen. Legitimitet på andre nivåer i utdanningsløpet kan også være en utfordring siden fylkeskommunen inntil videre har begrenset ansvar og myndighet ovenfor barnehager og grunnskole.

2.1.2 Fylkesmobbeombud med nasjonal forankring

Modell II bygger på erfaringer med Pasient- og brukerombud i fylkene. Under en slik ordning vil ombudene få sitt mandat i aktuell lovhomeimel, og være finansiert av staten. Man kan imidlertid også se for seg en ordning med delt finansiering mellom stat og fylkeskommune, dersom ombudenes gis oppgaver knyttet til bedre folkehelse og positiv samfunnsutvikling i fylket.

I denne modellen er mobbeombudet formelt og organisatorisk uavhengig av skoleeier, noe som vil styrke ombudets legitimitet og tillit blant elever og foreldre. Lokalisering i statens hus og samspill med Fylkesmannens kompetansenettverk vil kunne gi tilgang til viktige arenaer og kompetanse i det mobbeforebyggende arbeidet, og mulighet til å påvirke både barnehageeiere/myndighet og skoleeiere gjennom disse. Nærhet til fylkesmannen vil imidlertid også påvirke ombudets uavhengighet, med fylkesmannen som klageinstans i ny håndhevingsordning for skole.

Basert på modellen med Pasient- og brukerombudene ansatt av Helsedirektoratet, kan det være naturlig å vurdere Utdanningsdirektoratet som arbeidsgiver for Fylkesmobbeombud. En slik ordning vil imidlertid også utfordre ombudets uavhengighet, all den tid Utdanningsdirektoratet er klageinstans i ny h  nehevingsordning for skolen. Man kan også se for seg en forankring hos Barneombudet, og at barnekonvensjonen fikk en tydeligere plass i mobbeombudenes mandat. I begge tilfeller vil ombudene gjennom sin faste tilknytning til en nasjonal aktør kunne dra nytte av kompetansen, nettverk og arenaer som disse disponerer, til egen utvikling.

I Modell II er ombudene statlig finansiert og vil med kontorplass i tilknytning til fylkesmannen være uavhengig av barnehageeier/myndighet og skoleeiere i fylket. Ulempen kan være at ordningen i mindre grad bidrar til kapasitetsutvikling og systemrettet arbeid på de arenaene som barnehageeier/myndighet og skoleeier besitter, og i større grad blir en «vaktbikkje» som opererer utenfor systemet. Modell II vil i oppstarten kunne bli dyrere for staten enn modell I siden ombudene med en slik plassering vil være avhengig av et eget støtteapparat og administrative systemer.

2.2 Fordeler og ulemper med de ulike modellene

Oppsummert kan man si at modell I gir større nærhet til skoleeier og legitimitet i arbeidet med kompetanseutvikling og støtte i videregående opplæring. Modell I gir også bedre mulighet for samordning med Elev- og lærlingeombud og tettere kobling til politisk nivå i fylket som forvalter ordningen. Et mandat fra fylkestinget vil imidlertid kunne gi ulik

innretning og prioritering av ordningen i ulike deler av landet. Et fylkeskommunalt ombud vil heller ikke ha like stor legitimitet i barnehager og grunnskoler.

Modell II gir større grad av uavhengighet fra barnehageeier/myndighet og skoleeiere på alle nivåer, og et nasjonalt mandat vil gi legitimitet i alle deler av opplæringen. Samlokalisering med fylkesmannen vil kunne gi tilgang til viktige arenaer og nettverk for kompetanseheving. Avstanden til eiernivået blir større i modell II, og kan bidra til å svekke legitimiteten i ombudenes systemrettede arbeid. Et nasjonalt mandat, og føringer på innretting av ordningen vil kunne svekke den lokale handlefriheten. En nasjonal ordning med forankring i lov vil trolig ta lengre tid å etablere, og kreve ytterligere finansiering fra staten.

2.4 Innspill fra aktørene

Utdanningsdirektoratet har i perioden 8.-22.september avholdt møter med blant annet mobbeombudene, elev- og lærlingombud, Barneombudet, Forum for fylkesutdanningssjefer, Fylkesmannens arbeidsutvalg, Læringsmiljøsenteret, Partnerskap mot mobbing og en rekke frivillige organisasjoner. Til sammen er det avholdt 5 møter og mottatt 16 skriftlige innspill.

Vi vil her kort oppsummere noen hovedlinjer i innspillene:

Samtlige aktører synes opptatt av at mobbeombudet bør ha barn og unge som hovedmålgruppe, og arbeide for at deres rettigheter ivaretas. Alle synes også å være enig i at ordningen bør være lav terskel og lett tilgjengelig på barn og unges premisser. Det pekes særlig på behov for en slik ordning i grunnskolen.

Flere aktører, blant annet Elevorganisasjonen, Læringsmiljøsenteret og Fylkesmennene er opptatt av at mobbeombudene bør ha et nasjonalt mandat og forankring.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon og Fylkesmannen peker på behovet for at ordningen omfatter hele lovverket i barnehage og skole, og at mobbesaker ofte er sammensatte. Navnet «Mobbeombud» blir problematisert av flere som mener at fokuset på mobbing gir en uheldig innsnevring i forhold til arbeid med elevers psykososiale miljø. Flere fylkeskommuner som har tydeliggjort mobbing som et arbeidsområde for sine elev- og lærlingombud, har likevel utelatt «mobbeombud» fra stillingstittelen.

Elevorganisasjonen peker på at variasjonen mellom fylkene er stor, og en lik ordning i alle fylker vil gi et ulikt tilbud for barn og elever i ulike deler av landet.

Flere aktører, blant annet Stopp mobbingen og Elev- og lærling og mobbeombudene uttrykker bekymring for ombudenes kapasitet og om det er realistisk at ett ombud skal dekke alle nivåer i opplæringen i et fylke.

Barneombudet gir uttrykk for at en fast tilknytning til mobbeombudene bør utredes før dette kan være aktuelt, og påpeker særlig behovet for å høre barn i utforming og evaluering av ordningen

3. Forslag til fast ordning med fylkesvise mobbeombud

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å fremme forslag til hvordan en fast ordning med enten fylkesvise eller regionale mobbeombud kan organiseres.

Vi legger til grunn at forslag til ny ordning skal omfatte alle barn i barnehage, grunnskole og videregående opplæring og at ombudene skal sikres størst mulig grad av uavhengighet fra barnehageeier/myndighet og skoleeier. Vi legger videre til grunn at det per i dag finnes lite kunnskap om innretning av tilsvarende ordninger og at hverken evalueringen av prøveordningen, eller innspillene til Utdanningsdirektoratet har gitt noe entydig svar på hvordan ordningen bør innrettes.

Stortinget beskriver at formålet med ordningen blant annet skal være å *styrke det pågående arbeidet for å forebygge, avdekke og håndtere mobbing*. Vi legger til grunn at ombudet ikke pålegges oppgaver eller myndighet som i dag ligger hos barnehageeiere/myndighet, skoleeier og håndhevingsordning. Vi forstår dermed ombudets oppgave som avgrenset til å styrke det pågående arbeidet gjennom støtte og veiledning til barn, elever og foreldre, slik at disse i større grad får ivaretatt sine rettigheter, og kan medvirke til at arbeidet med forebygging, avdekking og håndtering av mobbing styrkes i barnehager og skoler.

Vi vil videre peke på at etableringen av ny kompetansem modell har tydeliggjort kommunenes ansvar for kompetanseutvikling og gitt fylkesmannen en særlig rolle i å tilrettelegge for kompetansenettverk i sine regioner. Innføring av nytt regelverk og håndhevingsordning for psykososialt miljø har videre tydeliggjort skolens ansvar for å forebygge, avdekke og håndtere krenkelser og mobbing, og gitt Fylkesmannen sterkere virkemiddel for sørge for at skolene ivaretar elevens rett til et trygt og godt skolemiljø.

Vi vil som et utgangspunkt for vårt forslag peke på at forekomsten av mobbing er høyere på mellomtrinnet og i ungdomsskolen, enn i videregående opplæring⁹. Utdanningsdirektoratet ser at utvidelsen av dagens ordning til å omfatte også barnehage og grunnskole vil medføre en betydelig økning i arbeidsbelastning for mobbeombudene. I Akershus, som i dag har to elev-, lærling- og mobbeombud til sine 22 000 elever i videregående opplæring, vil en utvidelse bety at hele 138 000 barn – mer enn seks ganger så mange barn, vil omfattes av ordningen¹⁰.

Utvidelse av ordningen vil også gi ombudene flere og til dels mer komplekse regelverk å forholde seg til og stille høyere krav til ombudenes kompetanse.

Vi viser også til NOU 2015:2¹¹ «Å høre til» som blant annet peker på at det er en utfordring at elever og foreldre ikke får nødvendig informasjon om sine rettigheter, og at elever ikke får si sin mening i aktuelle saker. Utvalget mener også at elever, foreldre og brukerorganer ikke involveres godt nok i skolens arbeid med det psykososiale skolemiljøet. Det vises til at det i mobbesaker ofte er et høyt konfliktnivå mellom hjem og skole. Foreldrene opplever at mange ansatte i skolen ikke griper inn og varsler når et barn blir krenket. Mobbing er ikke bare noe som rammer eleven, men hele familier.

Nytt regelverk om skolemiljø understreker skolens skjerpede ansvar ovenfor elever med særskilt sårbarhet, og peker blant annet på religion, seksuell orientering og funksjonsnedsettelse som mulige kilder til sårbarhet. Nyere forskning¹² viser at elever som

⁹ Utdanningsspeilet 2017 <http://utdanningsspeilet.udir.no/2017/innhold/del-6/6-5-mobbing-og-negative-hendelser/>

¹⁰ Beregning basert på tall fra Skoleporten og Statistikkportalen

¹¹ NOU 2:2015 Å høre til.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/35689108b67e43e59f28805e963c3fac/no/pdfs/nou201520150002000ddpdfs.pdf>

¹² Å ivareta barn og unge som har vært utsatt for mobbing. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/a-ivareta-barn-og-unge/>

har vært utsatt for mobbing ikke få den oppfølgingen de trenger, eller at oppfølgingen avsluttes for tidlig.

Sist men ikke minst vil vi peke på usikkerheten knyttet til endringer i regionstrukturen, og at det på nåværende tidspunkt, uten en klar forståelse av hvordan kartet vil se ut om noen år, vil være krevende å peke på en konkret innretning som ivaretar de nye regionenes særegenheter hva gjelder elevtall, geografi og behov.

Vi legger til grunn at ordningen med fylkesvise mobbeombud skal være *til barnets beste*, og innrettes som et *lav terskel tilbud for barn, elever og foreldre* som ønsker støtte og veiledning i situasjoner der barnehage og skolemiljøet ikke oppleves som trygt og godt.

Etter utredning og innspill fra ulike aktører vil vi anbefale en todelt løsning, en på kort sikt, og en på lengre sikt, for å kunne legge til rette for et *oversiktlig og tilgjengelig ombudssystem* som omfatter hele opplæringsløpet. Begrunnelsen for en todelt løsning er at dette vil muliggjøre en igangsetting av oppdraget innenfor de frister som er satt, og på en måte som *bidrar til elevene i større grad får ivaretatt sine rettigheter*, samtidig som det gir rom for en utvikling av et bedre kunnskapsgrunnlag og utredning av sentrale spørsmål for innretning av en løsning på lengre sikt.

Vår anbefaling skiller seg fra de to foregående modellene som har vært gjenstand for drøfting tidligere i notatet, blant annet ved at vi går inn for en ordning med *Fylkesvise mobbeombud* på kort sikt, og en med *Regionale barnehage- og skoleombud* på lengre sikt – begge med et nasjonalt mandat. Som navnet antyder anbefaler vi også at det Regionale barnehage- og skoleombudet får ansvar for hele lovverket i barnehage og skole, og anser løsningen på kort sikt som en overgang på vei mot en løsning på lengre sikt.

3.1 Fylkesvise mobbeombud (løsning på kort sikt)

På kort sikt mener direktoratet det er viktig å tydeliggjøre et felles nasjonalt mandat for mobbeombudene. Dette kan for eksempel gis som føringer i statsbudsjett eller instruks til fylkeskommunene. Vi mener samtidig at det vil være for krevende for ett ombud å dekke hele opplæringsløpet i sitt fylke, og at økt samarbeid mellom mobbeombud og elev- og lærlingombud vil være avgjørende for å gi et tilfredstillende tilbud til barn og elever i alle deler av opplæringen.

Mandat

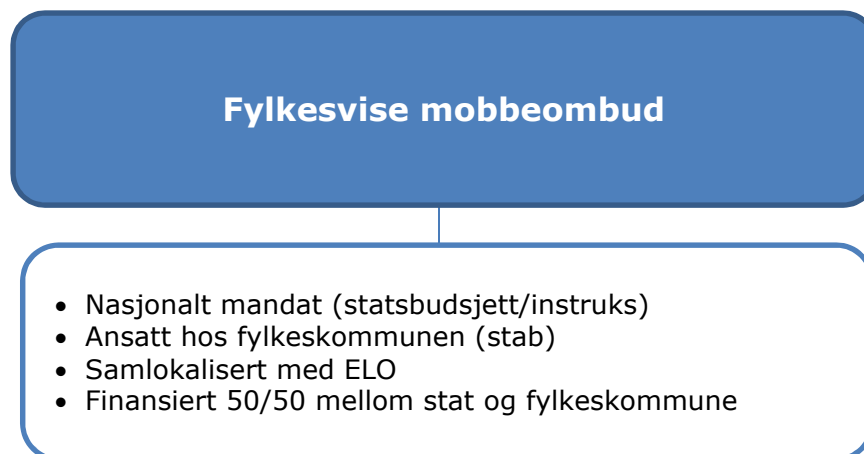
Mobbeombudet skal støtte og veilede barn, elever og foreldre slik at disse får ivaretatt sine rettigheter til et godt psykososialt miljø i barnehage og grunnskole.

Mobbeombudet skal i samarbeid med Elev- og lærlingeombudet i sitt fylke, bidra til at elever og lærlinger får ivaretatt sine rettigheter til et godt psykososialt miljø i videregående opplæring.

Oppgaver

- 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 god tverrfaglig oppfølging etter at saker er håndtert
- Bidra til dokumentasjon og erfaringsdeling i fylket og nasjonalt
- Støtte Elev- og lærlingombudet i arbeid med psykososialt miljø

Organisering



Uavhengighet fra skoleeier

Fylkeskommunen er skoleeier for videregående skoler, men ikke barnehage og grunnskole. Ved å avgrense mobbeombudets mandat til barnehage og grunnskole vil ombudet, også med ansettelse og plassering hos fylkeskommunen, være uavhengig av eiere for grunnskole- og barnehage.

Ombudet vil kunne utarbeide en årlig statusrapport som behandles av både fylkesting og kommunestyre i fylket.

Avgrensing i forhold til Elev- og lærlingombud

Elev- og lærlingombud (ELO) arbeider for at elevenes rettigheter, inkludert retten til et godt psykososialt skolemiljø, blir ivaretatt i videregående opplæring. Mobbeombudet vil gjennom et tettere samarbeid kunne støtte ELO i saker om psykososialt skolemiljø i videregående opplæring, og samtidig være tydelig avgrenset til å ivareta sitt oppdrag ovenfor barn og elever i barnehage og grunnskole.

ELO og mobbeombudet kan ved samlokalisering dra nytte av kollegialt felleskap, erfaringsutveksling i håndtering av saker og felles kompetanseutvikling på opplæringslovens kapittel 9A og læringsmiljøarbeid. ELO og mobbeombudet vil kunne fungere i team, der det er hensiktsmessig, og som selvstendige aktører med tydelige avgrensede ansvarsområder, der dette er hensiktsmessig.

3.2 Regionale barnehage- og skoleombud (løsning på lengre sikt)

På lengre sikt anbefaler Utdanningsdirektoratet at det legges til rette for et mer oversiktlig og lett tilgjengelig ombudssystem koblet til de nye regionene. Det vil være naturlig at et slikt ombud får ansvar for hele opplæringsløpet, og blir et lav terskel tilbud for veiledning i alle saker med tilknytning til barnehager og skoler.

Utvidelse av ombudets mandat vil medfører økte krav til blant annet juridisk kompetanse for å sikre god oppfølging av barn og elevers rettigheter i alle typer saker. Direktoratet mener også at det vil være naturlig at ombudene, som en del av de nye regionene, får i oppgave å bidra til positiv samfunnsutvikling på sitt ansvarsområde, blant annet ved å varsle om kritikkverdige forhold og foreslå tiltak for barnehager og skoler i regionen.

Et nytt ombud bør rustes med nødvendig kompetanse og ressurser til å ivareta sitt oppdrag på en troverdig og profesjonell måte, og vil kunne dra nytte av erfaringene og kompetansen til de som har vært ansatt i ombudsroller i fylkene. En formell tilknytning til Barneombudet, eller opprettelsen av Barnehage- og skoleombud som en selvstendig enhet, bør utredes nærmere.

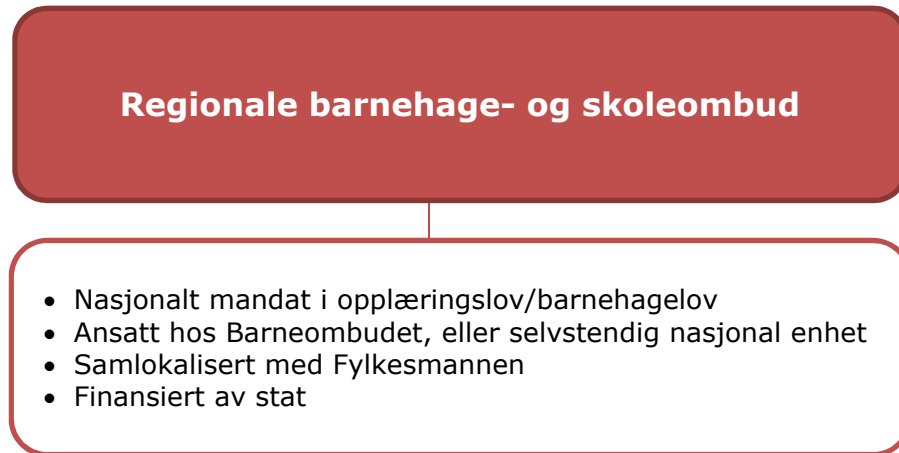
Mandat

Barnehage og skoleombudet skal arbeide for at barn, elever og foreldre får ivaretatt sine behov og rettigheter i barnehage, grunnskole og videregående opplæring, og bidra til å forbedre kvaliteten i opplæringen.

Oppgaver

- Støtte og veilede barn, elever og foreldre i enkeltsaker
- Jobbe forebyggende med informasjon og opplæring til barn, elever og foreldre
- Skape dialog og bidra til god tverrfaglig oppfølging av saker og enkeltbarn
- Bidra til dokumentasjon og erfaringsdeling i regionen og nasjonalt
- Varsle om kritikkverdige forhold og foreslå tiltak for barnehager og skoler
- Være aktiv i samfunnsdebatten på vegne av barn og elever

Organisering



Uavhengighet fra skoleeier og håndhevingsordning

Barneombud og Fylkesmann er uavhengig av barnehageeier/myndighet og skoleeiere. Ved lovhjemmel og ansettelse hos Barneombudet, eller i en selvstendig enhet vil ombudet være uavhengig av håndhevingsordningen for skolen.

Barnehage- og skoleombudet vil kunne utarbeide en årlig tilstandsrapport for sin region, som behandles i lokale og regionalt folkevalgte organer og avgis til Fylkesmannen. Regionale rapporter vil kunne sammenfattes til en felles rapport som avgis til nasjonale myndigheter og Barneombudet.

Avgrensing i forhold til elev- og lærlingombud

Ved en regional løsning vil elev- og lærlingeombud og mobbeombud smelte sammen til ett ombudskontor med ansvar for alle barn i opplæringen, og alle tilknyttede lovområder.

Samlokalisering med fylkesmann vil kunne gi noen synergier i forhold til fylkesmannens oppgaver knyttet til skolemiljø.

3.3 Ombudenes kompetanse

Innspillene til ombudenes kompetanse har vært entydige på at personlig egnethet er avgjørende for ombudets troverdighet og gjennomslag. Evnen til å snakke med barn og elever og foreldre, og skape tillitt blir spesielt fremhevet. Å kunne kommunisere godt også ovenfor barnehager, skoler og øvrig hjelpeapparat blir i tillegg avgjørende. Mobbeombudet bør ha god formidlingsevne og kunne skape tillit hos barn, foreldre, ledere og ansatte i barnehage og skole, i tjenesteapparatet og i media. God systemforståelse og bred fagkompetanse om barnehage og skolemiljø blir også fremhevet.

Ulike typer fagbakgrunn kan være aktuell for stillingen. Her nevnes blant annet pedagogikk, psykologi, helse og sosialfag, ledelse, juss. Erfaring fra barnehage og skolesektoren blir vurdert som viktig. Kulturell kompetanse og kjennskap til lokale forhold blir løftet frem for at ombudet skal ha legitimitet. Kunnskap om særskilte sårbarheter og oppfølging av barn og elever som har vært utsatt for mobbing vil være viktig for å kunne støtte barn og elever etter at barnehagen og skolen har håndtert saken i henhold til regelverket.

3.4 Ombudenes faglige forankring og nettverk

Direktoratet vurderer at en fast faglig forankring for ombudene bør ivaretas gjennom et samarbeid med et eller flere UH-miljø. Læringsmiljøsenderet er positive til et slikt samarbeid og har skissert et opplegg med blant annet digitale kompetansepakker, samlinger og individuell veiledning for ombudene. Av hensyn til økonomireglement anbefaler vi at oppdraget lyses ut slik at flere miljøer får anledning til å søke på oppdraget. I utlysningen bør det fremgå at ombudene også vil ha behov for veiledning og støtte på det juridiske området. Et samarbeid med Barneombudet kan også være aktuelt.

Vi vurderer videre at Elev- og lærlingombudene bør få tilbud om en tilsvarende faglig forankring, for å styrke samarbeidet mellom ombudene, og øke Elev- og lærlingombudenes kompetanse på arbeid med psykososialt skolemiljø.

Tilknytning til et nasjonalt UH-miljø bør i tillegg suppleres med tilknytning til lokale UH-miljøer, og deltagelse på aktuelle kompetansearenaer i fylkene. Direktoratet vil her peke spesielt på de arenaene som opprettes som en del av den nye kompetansemodellen, og i regi av Fylkesmannen.¹³

3.5 Andre hensyn

Uavhengig av løsning er det noen forhold som bør tas i betraktning før å kunne legge til rette for et helhetlig ombudsystem på sikt. Vi vil her fremheve særlig to forhold, nemlig hensynet til et likeverdig tilbud over hele landet, og hensynet til barn og unges behov i ulike deler av landet.

3.5.1 Hensynet til et likeverdig tilbud

En løsning med ett mobbeombud i hvert fylke vil ikke nødvendigvis gi et likeverdig tilbud over hele landet. Dette kan illustreres ved å sammenligne Akershus og Finnmark, der Akershus har ca. 138 000 barn og elever fordelt på snau 5000 kvadratkilometer (28 barn per km²), mens Finnmark har totalt 16 000 barn og elever fordelt på nesten 50 000 kvadratkilometer (0,3 barn per km²).

Ved en langsiktig løsning bør det vurderes om forhold som geografi og antall potensielle brukere av ordningen skal gjenspeiles i ressursallokering til regionale barnehage- og skoleombud.

3.5.2 Hensynet til ulike behov i fylkene

Elever rapporterer om mobbing over hele landet, men forekomsten av mobbing er ikke lik i alle fylker¹⁴. Ny kompetansemodell legger opp til at de som har størst behov skal få hjelp først, og at kommuner som over tid har utfordringer med blant annet læringsmiljø skal få særlig oppfølging.

Høy forekomst av mobbing vil trolig øke behovet for støtte og veiledning fra et ombud. Ved en langsiktig løsning bør det derfor også vurderes om kvaliteten på læringsmiljøet skal vektles som en faktor i fordeling av ressurser mellom de regionale ombudene.

¹³ Meld. St. 21 – Lærelyst.

¹⁴ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/elevundersokelsen-2015/>

3.6 Utredning og evaluering

Av hensyn til usikkerheten rundt etablering av nye regioner og spørsmålet om tilknytning til Barneombudet, eller en selvstendig nasjonal enhet for barnehage- og skoleombud, anbefaler vi at langsiktig løsning utredes nærmere. Dette har blant annet sammenheng med at Barneombudet i dag er underlagt Barne- og likestillingsdepartementet, mens en nasjonal ordning med barnehage og skoleombud, naturlig vil høre inn under Kunnskapsdepartementets ansvarsområde. Enkelte har også ytret bekymring for at fokus på psykososialt miljø vil svekkes dersom ordningen skal inngå som en del av Barneombudets ordinære virksomhet. Parallelt kan det tenkes at Barneombudets arbeid for barns rettigheter svekkes ved for omfattende fokus på barnehage og skolesektoren. Endelig navn på ordningen bør også inngå som en del av utredningen.

Prøveordningen med mobbeombud i fire fylker var gjenstand for en begrenset evaluering i 2016. En svakhet ved evalueringen var at den ikke omfattet barn og unges opplevelse av ordningen. Gitt oppdragets korte frister har det heller ikke vært mulig for Utdanningsdirektoratet å involvere barn og unge på en systematisk måte i vurdering av en fremtidig ordning.

Utdanningsdirektoratet anbefaler derfor at ordningen med fylkesvise mobbeombud evalueres på en måte som involverer barn og unge i de fylkene som omfattes. En slik evaluering vil kunne gi et viktig kunnskapsgrunnlag for innretning av et helhetlig ombudssystem på sikt, og ses i sammenheng med gjennomgangen av opplæringsloven¹⁵ og eventuell lovfesting av mandat for regionale ombud. Evalueringen vil også være nyttig som et bidrag til utredning av spørsmålet om ombudenes tilknytning til Barneombudet eller som en selvstendig nasjonal enhet.

Utdanningsdirektoratet har i denne omgang ikke tatt stilling til omfang og rammer for en evaluering av ordningen, og imøteser en dialog med Kunnskapsdepartementet om dette.

4. Anbefalinger

1. Utdanningsdirektoratet anbefaler at det på kort sikt etableres fylkesvise mobbeombud som beskrevet i punkt 3.1.
2. Utdanningsdirektoratet anbefaler at ordning med fylkesvise mobbeombud evalueres.
3. Utdanningsdirektoratet anbefaler at en langsiktig løsning med regionale barnehage- og skoleombud utredes nærmere.

Vennlig hilsen

Marit Hognestad
avdelingsdirektør

Frode Restad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utval-skall-sja-pa-opplaringslova/id2572742/>