

Årsrapport 2018

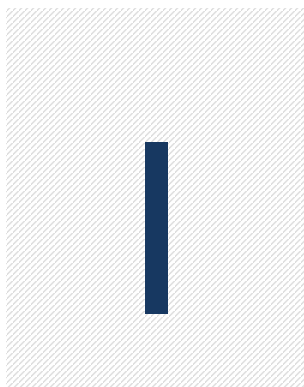
- Den Nationale Klageinstans mod Mobning

udarbejdet af
Dansk Center for Undervisningsmiljø
Januar 2019



dansk
center for
undervisningsmiljø

viden til praksis



Indhold

Baggrund	3
Klagetyper og antal	5
Andenbehandlingsklager	7
Afgørelser	10
Fakta om sager og klager i 2018	11
Perspektivering	14



Baggrund

Den Nationale Klageinstans mod Mobning blev tilgængelig for brugerne den 1. august 2017 sammen med nye regler om håndtering af mobning.

Med denne rapport vil klageinstansen beskrive nogle af de tal og tendenser, som er blevet til i kalenderåret 2018.

Undervisningsministeriet, Børnerådet, Red Barnet og Børns Vilkår udarbejdede i 2016 Aktionsplan mod Mobning¹ på baggrund af en politisk aftale. Den Nationale Klageinstans mod Mobning blev til som en del af aktionsplanen, fordi parterne ønskede at bekæmpe mobning. Som et led i udmøntningen af aktionsplanen fik Danmark sine første nationale regler om håndtering af mobning og et løft af elevernes retssikkerhed i form af vedtagelsen af Den Nationale Klageinstans mod Mobning. Det er intentionen at håndtering af mobning og lignende skal løses lokalt. Den Nationale Klageinstans mod Mobning skal dermed ses som et sikkerhedsnet for de elever, hvis skole og uddannelsessted ikke lever op til undervisningsmiljølovens kapitel 1 a.

Klageinstansen er på nuværende tidspunkt etableret med en såkaldt solnedgangsklausul på 5 år. Det betyder, at den ophører uden yderligere varsel den 31. juli 2022, med mindre Folketinget beslutter, den skal fortsætte. Reglerne om klagemuligheden er beskrevet i Undervisningsmiljøloven² suppleret af en bekendtgørelse om klagebehandling³. Det er også i Undervisningsmiljøloven beskrevet, hvordan skoler skal håndtere mobning, og disse regler er ikke underlagt solnedgangsklausulen.

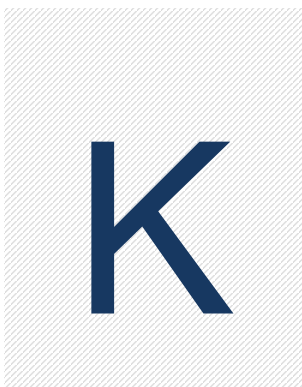
¹ Alle for en, aktionsplan. Aktionsplan til forebyggelse og bekæmpelse af mobning i dagtilbud, grundskole og på ungdomsuddannelser, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2016.

² Lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø (LBK nr. 316 af 05/04/2017), kap. 4a.

³ Bekendtgørelse om behandling af klager til Dansk Center for Undervisningsmiljø om mobning og lignende (BEK nr. 255 af 06/04/2018).

Den Nationale Klageinstans mod Mobning behandler klager men varetager også en stor vejledningsopgave i forhold til forvaltninger, skoler, elever og forældre, som søger information om reglerne for håndtering af mobning såvel som reglerne for klagebehandling. En række af henvendelserne besvares af pædagogiske konsulenter, mens andre besvares af de 2 jurister, som er tilknyttet klageinstansen. Den Nationale Klageinstans mod Mobning registrerer rådgivnings- og vejledningssamtaler samt lignende forespørgsler anonymt og har registreret ca. 200 af disse i perioden 1. august 2017 til 31. december 2018.

Den Nationale Klageinstans mod Mobning arbejder med en bevilling på 2,6 mio. kr. årligt.



Klagetyper og antal

En elev, som modtager grundskoleundervisning eller som går på en ungdomsuddannelse, kan klage direkte til Den Nationale Klageinstans mod Mobning eller til skolen. Elevens forældremyndighedsindehaver kan også klage.

Direkte klager

En klage skal førstebehandles lokalt, før Den Nationale Klageinstans mod Mobning kan behandle den. Derfor vil en klage, som sendes til klageinstansen uden forudgående lokalbehandling, blive sendt tilbage til skolen/ungdomsuddannelsen hurtigst muligt efter, at klageinstansen har modtaget den. Den Nationale Klageinstans mod Mobning giver i den forbindelse vejledning til skolen/ungdomsuddannelsen om forståelse af reglerne og om de næste skridt, som skal ske lokalt. Denne type klager bliver i Den Nationale Klageinstans mod Mobning registreret som *direkte klager*.

Andenbehandlingsklager

Hvis lokal førstebehandling af klagen ikke fører til enighed med klager, skal klagen sendes til Den Nationale Klageinstans mod Mobning. Nogle af klagerne har forinden været registreret som en direkte klage i Den Nationale Klageinstans mod Mobning, mens andre har været behandlet lokalt uden at have været i kontakt med klageinstansen forinden. Klager, som har været klagebehandlet lokalt, og derfor er klar til andenbehandling, bliver i Den Nationale Klageinstans mod Mobning kaldet *andenbehandlings-klager*. Se endvidere tabel 1 på næste side.

Tabel 1 -antal klager og fordeling på klagetyper

Direkte klager	32
Andenbehandlingsklager	19
Klager i alt 2018	51

Hvis den lokale førstebehandling af klagen fører til enighed, skal sagen ikke sendes ind til Den Nationale Klageinstans mod Mobning. Det betyder, at klageinstansen ikke har samlede, nationale tal, som viser, hvor mange forløb med håndtering af mobning, som fører til en klage, eller hvor mange lokale førstebehandlinger af klager, der ender med enighed.



Andenbehandlingsklager

En andenbehandlingsklages normale forløb i Den Nationale Klageinstans mod Mobning består dels af en oplysningsfase, en vurderingsfase og en afgørelsesfase. I sager, hvor det er relevant, tilbydes desuden mediering mellem klager og uddannelsesinstitutionen. Se senere afsnit om mediering.

Oplysningsfase

Den lokale klagebehandler (skolens øverste ansvarlige, som for kommunale skoler er kommunalforvaltningen og for andre skoler er bestyrelsen) har pligt til at indsende materiale med sagen til Den Nationale Klageinstans mod Mobning, f.eks. trivselsmåling, noter og afgørelsen på klagen. Listen over materiale fremgår af bekendtgørelsen om klagebehandling⁴. Klageinstansen vurderer dels, om materialet på listen er indsendt og dels, om der er tilstrækkeligt indholdsmæssigt grundlag til at træffe afgørelse. Hvis der forekommer mangler, efterspørger klageinstansen det manglende materiale.

Det samlede materiale sendes derefter til klager til kommentering (partshøring), og hvis elevens (den elev, der har klaget) synspunkter ikke har været tilstrækkeligt belyst i den lokale førstebehandling af klagen⁵, sendes samtidig et spørgeskema til den elev, der vurderes at have tilstrækkelig alder og modenhed til at kunne svare.

Hvis eventuelle kommentarer giver nye aspekter til sagen, får skolen derefter også lejlighed til at kommentere. Oplysningsfasen afsluttes, når Den Nationale Klageinstans mod Mobning vurderer, at der ikke længere er nye synspunkter i svar fra klager eller skole.

Skiftevis høring af skole og klager tager 4-5 uger. Hvis der mangler materiale ved oversendelse af sagen fra den lokale førstebehandling af klagen, kommer den tid oveni. Det er derfor ikke usædvanligt, at oplysningsfasen tager 6-7 uger eller mere.

⁴ § 5, stk. 2 i Bekendtgørelse om behandling af klager til Dansk Center for Undervisningsmiljø om mobning og lignende (BEK nr. 255 af 06/04/2018)

⁵ FN's Børnekonvention, art. 12 om børns ret til at give sine synspunkter til kende samt Lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø (LBK nr. 316 af 05/04/2017), § 7a, stk. 1, sidste pkt.

Mediering

Muligheden for at tilbyde mediering fremgår af bekendtgørelsen om klagebehandling og blev dermed en realitet, da bekendtgørelsen trådte i kraft den 12. april 2018. Medieringen gennemføres af læringskonsulenternes inklusionsindsats i Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK), som får besked af Den Nationale Klageinstans mod Mobning, når klager og skole i en sag har sagt ja tak. Mediering er en mulighed for at klager og skole kan træffe aftaler om elevens skolegang og samarbejdet herom, og forløbet består som udgangspunkt af et telefonmøde med hver af parterne, en samtale med eleven og op til tre medieringsmøder. STUK tilbyder desuden et efterfølgende møde med den ansvarlige myndighed, bestyrelse eller person for at afklare eventuelle spørgsmål om håndtering af mobning eller klage. Et medieringsforløb kan strække sig over et par måneder.

Inklusionsindsatsen i STUK kan i gennemsnit varetage en medieringssag pr. uge.

Af hensyn til behov for arbejdsro for parterne i medieringsforløbet har det i størstedelen af 2018 været aftalt mellem STUK og Den Nationale Klageinstans mod Mobning, at oplysningsfasen skulle være afsluttet, før mediering kunne igangsættes.

Det har betydet, at der i de første 6 måneder med mulighed for mediering blev tilbudt mediering i kun seks sager, og parterne sagde ja tak til forløbet i to af sagerne. I de andre sager var der enten foretaget skoleskift inden sagen blev indsendt til klageinstansen eller i oplysningsfasen (se tabel 2) eller en af parterne sagde nej tak til mediering. Det blev derfor primo december 2018 aftalt, at der fremover skal tilbydes mediering som det første, når Den Nationale Klageinstans mod Mobning modtager en klage, og at oplysning og vurdering derfor foregår sideløbende med eventuelt medieringsforløb. Den Nationale Klageinstans mod Mobning og STUK håber dermed, at flere vil acceptere tilbuddet og bidrage til at skabe en god samarbejdsånd om elevens trivsel.

Efter ændringen blev mediering tilbudt i yderligere fire sager, hvor parterne accepterede. Mediering blev i 2018 dermed tilbudt i ti sager i alt og accepteret af begge parter i seks af disse. I en af sagerne trak klager sin accept tilbage inden medieringen blev gennemført. I en anden sag var parterne blevet enige, inden medieringen blev gennemført, og forløbet bestod derfor kun af en telefonsamtale, en samtale med eleven og et enkelt møde, hvor parternes aftaler blev cementeret. I fire af de igangsatte medieringssager er forløbet ikke afsluttet (tilbudt i december 2018 efter den nye model, hvor tilbuddet gives straks klagen modtages i Den Nationale Klageinstans mod Mobning).

Tabel 2 – antal elever som i forbindelse med mobning eller klage over mobning gennemgik skoleskift i 2018.

Inden direkte klage (afvises hvis der har været vejledt om klage)	9
Undervejs i lokalbehandling	10
Undervejs i behandling i Den Nationale Klageinstans mod Mobning	1
Andel af klager, som skifter skole undervejs i klageforløb	58%

Den Nationale Klageinstans mod Mobning bemærker to ting i klagesagerne, som formentlig bidrager til, at 58 % skifter skole undervejs i et klageforløb.

Dels er der i mange sager et langt forløb inden klager beder om en handlingsplan og dermed kalder situationen mobning eller mobbelignende situation. Ventetiden kan betyde, at både elev og relation mellem skole og hjem allerede er påvirket, når der senere klages.

Et andet forhold kan være sagsbehandlingstiden, når en klage er indgivet. Den lokale førstebehandling af klagen kan efter bekendtgørelsen om klage tage 20 arbejdsdage + 20 kalenderdage. Dertil kommer sagsbehandlingstiden ved andenbehandlingen i Den Nationale Klageinstans mod Mobning, som i sager, hvor barnet stadig går på skolen, også kan indebære et medieringsforløb.

Vurderingsfase

Den Nationale Klageinstans mod Mobning vurderer det samlede materiale, som ofte er i et omfang på 100-200 sider. Det er klageinstansens jurister, som gennemgår sagen, og når sagens kerne er afdækket, fremlægges de relevante dele af materialet for en pædagogisk konsulent, som vurderer sagens pædagogiske indhold. I denne fase beder vi i sjældne tilfælde om mere materiale.

Vurderingsfasen tager 2-4 uger afhængig af sagens materialeomfang og kompleksitet.

Afgørelsesfase

Når sagen er vurderet, skriver juristen et udkast til afgørelse, som sendes til godkendelse og underskrift hos DCUMs direktør. I sager, hvor skolen har tilsidesat en handlingspligt, udstedes et påbud om at gennemføre handlingspligten. Denne fase tager normalt 2-5 dage.

Den samlede sagsbehandlingstid for en andenbehandlingsklage var i gennemsnit 4 mdr. inkl. mediering for de 12 andenbehandlingsager fra 2018, som er afsluttet. Syv sager er fortsat under behandling og er derfor ikke talt med.

A

Afgørelser

En andenbehandlingsklage i Den Nationale Klageinstans mod Mobning kan afgøres på fire måder. Klageinstansen kan

- *stadfæste* den oprindelige afgørelse fra den lokale førstebehandling af klagen. Det betyder at klageinstansen 'godkender' den lokale afgørelse, uanset om det var medhold eller ikke medhold til klager.
- *hjemvise* den oprindelige afgørelse fra den lokale førstebehandling af klagen. Det betyder, at klageinstansen sender sagen tilbage til ny førstebehandling, fordi dens grundlag ikke var godt nok. F.eks. har man ikke lokalt undersøgt et bestemt forhold.
- *ændre* den oprindelige afgørelse fra den lokale førstebehandling af klagen. Det betyder, at skolen på baggrund af fakta i sagen skulle have gjort noget andet, end det, der er gjort. Den Nationale Klageinstans mod Mobning kan derfor udstede påbud sammen med en afgørelse om ændring, hvis skolen stadig ikke på klageinstansens afgørelsestidspunkt har opfyldt sine handlingspligter over for eleven eller klassen/gruppen.
- *afvise* sagen. Her tager klageinstansen ikke stilling til klagens indhold, fordi den ikke opfylder de formelle 'adgangskrav'. Det kan f.eks. være, hvis klager har valgt at vente med at klage til efter et skoleskift, selv om skolen havde oplyst om reglerne og klageadgangen eller hvis en forælder, der klager over sit barns skole, ikke har forældremyndighed over barnet.

Tabel 3 - fordeling af afgørelser 2018

	antal	%
Stadfæstelser	3	16
Hjemvisninger	1	5
Ændringer	6*	31
Afvisninger	0	0
Tilbagekaldt af klager	2	11
Sager under behandling v. årsskiftet	7	37
Antal Andenbehandlingsklager i alt	19	

*heraf 5 med tilhørende påbud



Fakta om sager og klager i 2018

Skoletyper/undervisningssteder

Af de 51 registrerede klager i 2018 vedrørte 50 klager mobning i grundskoler.

Ungdomsuddannelser

Den Nationale Klageinstans mod Mobning har derudover modtaget én klage vedr. håndtering af mobning på en ungdomsuddannelse. Klagen var en direkte klage, og parterne fandt efterfølgende til enighed ved den lokale førstebehandling af klagen.

Den Nationale Klageinstans mod Mobning har overvejet flere grunde til det lave klagetotal fra ungdomsuddannelserne⁶:

Dels afspejler tallet muligvis, at elever på ungdomsuddannelser ikke ved, at udelukkelse, seksuelle og/eller digitale krænkelse kan være mobning eller mobbelignende situationer og således omfattet af uddannelsesstedets pligt til at lave en handlingsplan.

Dels kan der være tale om manglende kendskab til skolens håndteringspligt og klagemulighed blandt hhv. uddannelsesstederne og elever, men også manglende kendskab hos forældre, som typisk vil drøfte med deres børn og vejlede om rettigheder, hvis de kender dem. Der kan opstå tvivl om hvorvidt problemet er 'stort nok', men her er det væsentligt, at skolens handlepligter gælder *før* mobning bliver en realitet.

Dels kan det være, at elever på ungdomsuddannelser frygter konsekvensen af at påpege mobning eller lignende. Eleven kan være bekymret for, at den efterfølgende håndtering vil føre til endnu mere mobning og eksklusion af eleven selv. Dette er blevet bekræftet i flere samtaler med elever i rådgivningstelefonen.

Dels kan der være en oplevelse hos eleverne af, at de nu har en alder, hvor de selv skal klare mobning eller mobbelignende situationer uden indblanding.

⁶ Overvejelserne tager afsæt i DCUMs undersøgelse *Fællesskaber og mobning på EUD* (DCUM 2017), som bl.a. viser, at elevernes forståelse af hvornår noget er mobning, er uklar, og at de derfor ikke beder om hjælp når de oplever det.

Grundskoler

Klage over håndtering af mobning i forbindelse med undervisning i grundskolen fordeler sig som følgende.

Kommunale grundskoler 40

Andre grundskoler 10

Fordeling af klager på klassetrin

I 2018 har der været 1 klage fra en elev. Øvrige klager har været fra eleveres forældremyndighedsindehavere. Klagerne fordeler sig på klassetrin som vist i tabel 4.

Tabel 4 - klager fordelt på klassetrin og klagetypen

klassetrin	indskoling				melletrin			udskoling				Ungd.udd	Ikke angivet
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Direkte klager	1	2	2	3	8	4	0	3	5	1	0	1	3
2.behandlingsklager	0	3	1	3	5	2	1	2	1	0	0	0	
Ialt	1	5	3	6	13	6	1	5	6	1	0	1	3
% andel af klager	30%				39%			24%					

Typer af mobning

Den Nationale Klageinstans mod Mobning registrerer, hvilken type af mobning, der angives i klagerne. I andenbehandlingsklager er det altid angivet, mens det i direkte klager ikke altid fremgår af klagen. Den Nationale Klageinstans mod Mobning overlader i de tilfælde til den lokale førstebehandling at afdække, typen. Bemærk, at en klage kan indeholde flere typer af mobning, f.eks. både fysisk og psykisk.

Tabel 5 - typer af klager

Digital	2
Fysisk	22
Psykisk	31
Seksuel	1

Den Nationale Klageinstans mod Mobning bemærker, at det er meget få af klagerne med baggrund i psykisk mobning som handler om udelukkelse/ignorering. I stedet er verbal overfusning oftere en del af klagen. Der er også meget få klager med baggrund i digital mobning.

Dette kan tyde på, at det fællesskabsorienterede mobbesyn og rækkevidden af de nye regler ikke er almindeligt kendt endnu. Det kan også være en af grundene til sagernes kønsfordeling (28 drenge, 20 piger og 3 uoplyst).

Hvor kommer mobningen fra?

Hvis det er oplyst i klagen, registrerer Den Nationale Klageinstans mod Mobning også, om klager angiver at mobningen kommer fra elever eller ansatte. Igen er det sådan, at det altid er oplyst ved andenbehandlingsklager men ikke altid ved direkte klager.

Tallene viser, at klager oftest peger på elev/elever, men at også mobning fra ansatte fylder i statistikken, se tabel 6.

Tabel 6 - hvem angiver klager at mobningen kommer fra?

	Ansatt	Elever
Direkte klager, 32 stk.	6	23
Andenbehandlingsklager, 19 stk.	5	14

A

Afrunding og perspektivering

Den Nationale Klageinstans mod Mobning har udviklet en proces i klagesagerne og en vejledningsform på rådgivningstelefonen, som både for den professionelle part og for den der klager eller henvender sig giver en god forståelse af

- det fællesskabsorienterede mobbesyn
- håndterings- og klage reglerne
- de muligheder, som findes inden for rammen af lovgivningen.

Til eksempel er 18 ud af 32 direkte klager ikke genindsendt til andenbehandling i Den Nationale Klageinstans mod Mobning efter at klageinstansen har vejledt om de lokale pligter og muligheder.

I klageinstansen ønsker vi at opbygge en vejledning og rådgivning, som giver alle de fornødne indsigter og værktøjer, der lokalt skal sikre, at klager og professionel forstår hinanden og har bedst mulige forudsætninger for at udvikle en effektiv lokal løsning. Dette vil understøtte visionen om et mobbefrit undervisningsmiljø for alle, og er således også altid i klageinstansens interesse.

Vi er i stigende grad opmærksomme på, at det ikke er en selvfølge, at professionelle, elever og forældre har kendskab til, hvordan man skal reagere ved mobning eller har kendskab til muligheden for at klage. Det er påkrævet med en oplysningsindsats, hvilket klageinstansen i 2019 vil have fokus på - særligt i forhold til forældre og elever.

Vi ønsker samtidig at bidrage til opnåelse af en bredere accept af, at mangelfuld håndtering af mobning er noget man kan klage over på lige fod med karakterer, manglende specialundervisning osv. Lige nu er det desværre ikke ualmindeligt, at skoler ligefrem anbefaler eleven/forældrene at foretage skoleskift fremfor at klage, idet en klage i sig selv vil skade samarbejdsånden. Dette ses både på det kommunale og det private område.

Klageinstansen løfter generelt en stor opgave i at vejlede parterne i forsøget på at optimere de lokale løsninger. Instansen fungerer samtidig som en sikkerhed for parterne, i tilfælde af at man ikke når til en fælles forståelse lokalt. Klageinstansen ser i den forbindelse sig selv som særlig forpligtet til at løfte og tydeliggøre elevernes perspektiver og retssikkerhed i forbindelse med mobning og lignende situationer.

Klageinstansen skal derfor også være præcis og effektiv i sagsbehandling og svar, når den lokale løsning ikke kan findes mellem parterne, og når der er brug for den ekstra retssikkerhed, som klageadgangen giver.

Vi vil fortsat arbejde med at optimere sagsbehandlingstiden. Sikre den mest effektive vejledning til professionelle i form af både vejledningstekster og brugbare værktøjer men også arbejde med overgange og mulighed for afkortninger i den sagsbehandlingstid, vi selv leverer.

Vi vil sammen med Styrelsen for Undervisning og Kvalitet fortsat arbejde på den bedste model for mediering i kombination med klagebehandling, for at eleverne får en så hurtig en samlet reaktion som muligt, og som samtidig gør parterne i stand til at arbejde videre med hinanden efter klage- og medieringsforløbet.

Den Nationale Klageinstans mod Mobning har i de første halvandet år gjort sig værdifulde erfaringer. Erfaringer, som er indhentet via dialog med forvaltninger, ledelser, forældre og elever i klagesager. Disse erfaringer suppleret med erfaringer fra klageinstansens rådgivning skal kontinuerligt bruges til at forbedre og effektivisere sagsgange, rådgivning og afgørelser.