

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 118 Dep.  
0032 Oslo

## Høringsuttalelse - Nytt kapittel om skolemiljø

### 1. Innledning

Vi viser til høring om nytt kapittel om skolemiljø og velger her å la oss høre. Vi vil innledningsvis understreke at vi støtter de fleste hovedendringene som departementet foreslår. Mange av disse vil, om de er utformet på en god måte, kunne gi elevene styrket rettsikkerhet og rettsvern. Vi er positive til følgende:

- ny aktivitetsplikt og skjerpet aktivitetsplikt dersom det er ansatte som krenker elever
- ny håndhevingsordning ved brudd på aktivitetsplikten
- hjemmel for tvangsmulkt for å sikre oppfyllelse av brudd på aktivitetsplikten
- ny plikt for skolen til å informere elever og foreldre om reglene i kapitlet om skolemiljø

Imidlertid mener vi det er behov for noen endringer i utkastet til nytt kapittel 9A for å sikre at bestemmelsene skal fungere i samsvar med det formålet kapitlet har. Det gjelder særlig reguleringen av aktivitetsplikten og håndhevingsordningen. Slik vi ser det, er det avgjørende at den nye håndhevingsordningen utformes som en mer rendyrket klageordning, og at den er noe annet enn tilsyn. Vi har allerede en tilsynsordning. Det er slik vi ser det også behov for å se på reguleringen av pålegg.

Direktoratet og embetene er tiltenkt sentrale roller i den nye håndhevingsordningen. Dette er vi positive til. Samtidig vil vi understreke at dette er andre oppgaver enn de vi har i dag, og at rollefordelingen mellom oss og embetene må avklares. Vi vil også peke på at det er nødvendig med tiltak for å sikre at Utdanningsdirektoratet og fylkesmennene har den nødvendige kompetansen og kapasiteten til å sikre en enkel, rask og effektiv håndhevingsordning som er operativ fra dag 1. Dette vil kreve at det settes inn tiltak tidlig, og at det settes av tilstrekkelig med ressurser. For å sikre god implementering av et nytt kapittel om skolemiljø er det avgjørende at sektoren og statlige aktører har tilstrekkelig tid til å forberede seg før det trer i kraft. Det er også nødvendig med en plan for implementering av et nytt kapittel 9A, slik at dette blir gjort på en planmessig og god måte.

Vi vil først gi noen overordnede kommentarer til forslaget, for deretter å gi våre vurderinger av de ulike kapitlene i høringsbrevet. Avslutningsvis kommenterer vi de økonomiske og administrative konsekvensene.

### 2. Overordnede kommentarer

Direktoratet vil før vi kommenterer de enkelte forslagene, gi noen overordnede merknader til forslaget.

#### 2.1 Formålet med kapittel 9A og et barnesentrert perspektiv

Vi er opptatt av at bestemmelsene i kapittel 9A er utformet slik at de er i samsvar med det formålet kapitlet har. Vi mener det kan være grunn til å understreke formålet enda tydeligere. Formålet med kapittel 9A skal være at barn og unge har et trygt og godt skolemiljø, og at deres rettigheter etter barnekonvensjonen oppfylles. For å sikre dette er det nødvendig at skolene jobber aktivt med forebyggende tiltak, og at det etableres en håndhevingsordning

som er barnesentrert. En slik håndhevingsordning bør kunne skape endring raskt. Barn og unge som opplever mobbing og andre krenkelser, har ikke tid til å vente lenge. Det er avgjørende at lovreguleringen bidrar til å sikre et godt og trygt skolemiljø. Dette er barnas arbeidsmiljølov. Barn og unge har en opplæringsplikt og velger ikke selv om de vil delta i grunnskoleopplæringen. For videregående opplæring er et godt skolemiljø av betydning for om ungdommen fullfører og består.

I arbeidet med barnekonvensjonen er et barnesentrert perspektiv viktig. Vi er opptatt av at barn og unge har grunnleggende menneskerettigheter etter barnekonvensjonen. Vi legger i vår høringsuttalelse til grunn et barnesentrert perspektiv og er opptatt av at kapittel 9A er til elevens beste og sikrer at barn og unges rettigheter oppfylles. En skole med mobbing oppfyller ikke kravene i barnekonvensjonen, jf. art. 28 og 29. Vi peker også på at alle, inkludert staten, skoleeiere og skoler, har plikt til å arbeide for å beskytte barn mot fysisk og psykisk vold. Mobbing er omfattet av dette, jf. art. 19. Disse rettighetene har betydning for kapittel 9A. Offentlige avgjørelser, deriblant endringer i lovgivningen, skal vurderes opp mot artikkel 3, og om de er til barns beste.<sup>1</sup> Direktoratet er gjennomgående opptatt av hvilke konsekvenser forslaget har for elevene og har blant annet forslag i forbindelse med aktivitetsplikten for å styrke involveringen av elevene.

## 2.2 Styrking av elevens rettsvern

Hensikten med forslaget er å sikre at alle elever har trygge og gode skolemiljø. Skolene skal både jobbe forebyggende og gripe inn dersom elevene blir mobbet eller utsatt for krenkelser. Hensikten med forslaget er å tydeliggjøre skolens ansvar og sikre at mobbing og andre krenkelser blir tatt tak i raskere, slik at eleven igjen får et trygt og godt psykososialt skolemiljø. Håndhevingsordningen skal være rigget slik at den kan skape endring dersom skolen ikke løser saken. Vi er usikre på om forslaget slik det er utformet, bidrar til dette. Skoleeier har i forslaget fått flere rettigheter og mulighet til å klage, se omtale av håndhevingsordningen. Dette kan, slik vi ser det, bidra til at saken treneres og vil neppe være til barnets beste. Vi mener det er behov for å gjennomgå forslaget og vurdere om elevens rettsvern faktisk svekkes her.

Det at barn og unge som utsettes for mobbing og andre krenkelser på skolen, er alvorlig. Dette er brudd både på barnekonvensjonen og opplæringsloven. Foreldre skal være trygge på at skolen tar vare på barna deres og tar tak i mobbing og andre krenkelser. Vi viser her til omtale på side 5 i høringsbrevet om at loven i seg selv aldri vil være nok for å løse samfunnets utfordringer med mobbing i skolen og dårlig skolemiljø. Vi ønsker å understreke at loven er det sterkeste styringsredskapet som staten har, og når loven brukes, så vil det være for å normere atferd. Det er skoleeiers ansvar å sikre at skolen ved de ansatte har den nødvendige kompetansen til å oppfylle lovkravene. Vi viser her til rettspraksis som har stilt strenge krav til skoleeier. Generelt er vi bekymret for om forslaget bidrar til bagatellisering av alvorret i denne typen saker, blant annet gjennom endringen i betydningen av hvordan elevens subjektive opplevelse skal trekkes inn i saker. Dette kan ha betydning for oppfyllelsen av elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø.

## 2.3 Grensen mellom tilsyn og håndhevingsordningen

Når en ny håndhevings-/klageordning skal lovreguleres, må den ha et annet formål enn statlig tilsyn. Ordningene må vurderes opp mot hverandre, og det må være klart hva som er forskjellen mellom ordningene. Slik vi leser forslaget til ny håndhevingsordning, likner dette i stor grad på hendelsesbaserte tilsyn, og det er vanskelig å se forskjellen mellom ordningene. Vi opplever at departementet i håndhevingsordningen har brukt en del elementer fra tilsyn som pålegg om retting og tiltak. Det vil være mer nærliggende å se til klageordninger, se mer om dette i pkt. 5.1. Dersom håndhevingsordningen skal fungere, er det nødvendig med mer rendyrking av den som en klageordning. Vi mener det er behov for endringer i forslaget og har omtalt dette nedenfor i punkt 5.

---

<sup>1</sup> CRC/GC/2003/5 side 4

## 2.4 Bruk av skjønnsmessige og knappe bestemmelser

Departementet uttaler innledningsvis i høringsnotatet at en hensikt med endringene er at reglene skal være enkle å forstå og følge (side 5). Departementet ønsker å utarbeide et presist og brukervennlig kapittel. Videre at «Lovteksten skal være enkel å forstå samtidig som den uttrykker «reglenes rettslige innhold på en presis måte» (side 6). Slik vi leser forslaget, er vi usikre på om det bidrar til dette. Det er på flere punkter uklart hva som er innholdet i rettsreglene. Dette gjelder blant annet for aktivitetsplikten.

Her vil vi særlig vise til at flere av bestemmelsene er svært skjønnsmessige. Bruk av rettslig standarder gir muligheter for tolkninger og mer dynamiske bestemmelser, men det kan også føre til store forskjeller. Vi mener dette kan gjøre det vanskelig for skoleeiere å avgjøre hvilke plikter de har. Vi vil her særlig peke på aktivitetsplikten, hvor kravene bør bli tydeligere.

Flere steder er det lovkrav som ikke kan leses direkte ut av loven, men som krever at brukeren leser forarbeider, rundskriv, veiledninger, osv. Dette er en problematisk lovgivningsteknikk for en sektor som består av ikke-jurister. Av pedagogiske grunner bør det tas inn mer i loven. Vi viser blant annet til departementets vurderinger knyttet til å ta mer detaljerte krav inn i aktivitetsplikten. Svært skjønnsmessige krav alene, og særlig i kombinasjon med krav som man må gå til forarbeider eller etterarbeider for å få en riktig lovforståelse av, er et rettsikkerhetsproblem for barn, unge og foreldre. Vi vil også understreke at dette kan være krevende for statlige myndigheter både i tilsynssammenheng og i håndhevingsordningen. Nedenfor foreslår vi flere steder endringer for å tydeliggjøre lovkravene slik at det blir enklere for brukerne å forstå loven.

## 2.5 Sammenhengen mellom bestemmelsene

Det er svært nær sammenheng mellom retten, aktivitetsplikten og håndhevingsordningen. Dette innebærer at relasjonen mellom disse bestemmelsene må vurderes nøye. Dersom det blir ulike vurderingstema i disse bestemmelsene, må det være tydelig hvorfor det er slik. Vi viser også til omtale i punkt 4.3. Relasjonen mellom bestemmelsene kan litt forenklet være en av tre løsninger:

1. Eleven har en individuell rett basert på sin subjektive opplevelse. Det kan klages på alle sider av retten, også elevens subjektive opplevelse må vurderes. Dagens løsning.
2. Eleven har en individuell rett basert på den subjektive opplevelsen. Skolen har en aktivitetsplikt. Klage på aktivitetsplikten og vurdere oppfyllelsen opp mot elevens subjektive opplevelse.
3. Eleven har en individuell rett basert på den subjektive opplevelsen. Skolen har en aktivitetsplikt. Det kan klages på om skolen har gjort det som med rimelighet kan forventes for å stoppe krenkelsene, og for å gjenopprette et godt og trygt skolemiljø. Vurderingen er basert på en faglig vurdering.

Det er nødvendig å gjøre et tydelig valg mellom alternativene. Alternativ 1 og 2 vil være svært vanskelige for håndhevingsorganene, og de vil i praksis ikke fungere dersom elevens subjektive opplevelse skal være det avgjørende for om aktivitetsplikten er oppfylt. Slik vi ser det, er den eneste mulige løsningen alternativ 3. En slik avgrensning av vurderingstemaet er ikke problematisk, men må kommuniseres tydelig. Skoleeier og skolen vil uansett ha en plikt til å oppfylle elevens rett etter § 9A-2, men håndhevingsorganene vil avgrense sin behandling til om skolen har satt inn de tiltakene som eleven med rimelighet kan forvente for å gjenopprette et trygt og godt skolemiljø. Det vil være en faglig vurdering her. Samtidig skal skolen høre eleven og opplyse saken forsvarlig.

For å få en håndhevingsordning som fungerer godt, er det avgjørende at sammenhengen mellom bestemmelsene er tydelig, og at endringer ikke underkommuniseres. Dette gjelder blant annet for endringer i betydningen av elevens subjektive opplevelse i «klagesaker». Videre må det være tydelig hva som er vurderingstemaet i de ulike bestemmelsene (§§ 9A-2, 9A-4 og 9A-5), og endringer i vurderingstemaet må begrunnes tydelig. Vi har nedenfor

foreslått endringer for å tydeliggjøre dette og for å bedre sammenhengen mellom bestemmelsene.

Vi vil her peke på en særskilt utfordring i forslaget. Vi tolker forslaget slik at vurderingstemaet for om rettigheter/plikter er oppfylt, endres underveis – fra «trygt og godt skolemiljø» i § 9A-2 til «skolen skal setje ein stoppar for krenkingar og syte for at eleven kan ha det trygt og godt på skolen» i § 9A-4. Temaet «trygt og godt på skolen» er noe annet enn et «trygt og godt skolemiljø». Dette vil være vanskelig i praksis. Her er det behov for en presisering.

## **2.6 Viktigheten av det forebyggende arbeidet**

I høringsnotatet er det sagt svært lite om viktigheten av at skolen jobber forebyggende for at alle elevene skal oppleve et trygt og godt skolemiljø uten krenkelser. Utdanningsdirektoratet antar at det forebyggende arbeidet skal være like sentralt som tidligere, og vi mener dette bør komme uttrykkelig frem i lovens forarbeider. Vi foreslår at ansvaret for å sette inn skolemiljøfremmende tiltak og å forebygge mobbing og andre krenkelser spesifikt presiseres i § 9A-3. Et systematisk arbeid skal rettes mot alle sider av elevenes psykososiale skolemiljø, deriblant mobbing. Vi mener det må komme tydelig frem at skolene skal ha en handlingsplan med tiltak som fremmer et godt og trygt skolemiljø og forebygger mobbing og andre krenkelser. Dette må være en viktig del av det systematiske arbeidet. En slik presisering kan også være et viktig signal til skolene om at de må arbeide helhetlig med skolemiljø, mobbing og andre krenkelser.

## **3. Til retten**

Departementet foreslår at elevens rett videreføres. Vi støtter dette og mener det er nødvendig for at elevens rett ikke skal svekkes. Vi støtter videreføring av at «skolemiljøet skal fremje helse, trivsel og læring».

Vi har merket oss at departementet ikke har omtalt elevens subjektive opplevelse, men legger til grunn at dette videreføres som i dag i og med at retten for øvrig ikke endres. Vi mener dette bør presiseres i Prop. L. Vi vil også understreke at skoleeier har ansvaret for at elevens rett oppfylles.

Videre støtter vi at det lovfestes at skolene/skoleeierne skal ha nulltoleranse FOR mobbing. Nulltoleranse er en viktig symbolbestemmelse. Dette innebærer at enhver krenkelse eller mobbing er et lovbrudd, og at skolen er pålagt å stoppe det. Vi gjør oppmerksom på en grammatisk feil i ordlyden i § 9A-2 som bør rettes. Det skal være nulltoleranse for mobbing, ikke mot.

## **4. Til aktivitetsplikten**

Direktoratet støtter intensjonen om å innføre en aktivitetsplikt som erstatter dagens handlingsplikt og vedtaksplikt. Selv om begge disse ordningene har styrker, er det behov for å forenkle kravene til skolene.

### **4.1 Tydeligere krav til hva skolen skal gjøre**

Vi mener det er utfordringer knyttet til utformingen av departementets forslag til aktivitetsplikt. Når vedtaket tas bort, bør det komme tydeligere krav til saksbehandlingen i loven. Departementet bør, etter vår vurdering, følge Djupedal-utvalgets forslag om å lovfeste tydeligere saksbehandlingskrav i loven. Vi viser her til forslag om å lovfeste en handlingsløype slik at det vil bli tydeligere hva som forventes (mistanke/kjennskap – avdekking – sette inn tiltak – evaluering). Utvalgets forslag var en hybrid mellom vedtaksplikten og handlingsplikten. Denne innebærer en faglig forankret saksbehandling. Ved å lovfeste hva som skal gjøres, blir det også enklere for håndhevingsorganene å vurdere om skolen/skoleeieren har gjort det som med rimelighet kan forventes. Det blir også enklere for skolene å forstå hva det er forventet at de skal gjøre.

Vi foreslår også at det lovfestes en plikt til å utarbeide en skriftlig plan med tiltak dersom det er nødvendig. Det vil være saken som avgjør dette. Gjennom denne planen kan skolen synliggjøre for involverte elever og foreldre hvordan de vil løse saken.

Vi deler ikke departementets oppfatning om at styring gjennom rundskriv og veiledning kan være hensiktsmessig. Dette er en krevende regelverksteknikk og krever at de som skal bruke regelverket, har mange tilgjengelige kilder. På side 15 uttaler dere at «loven er en overordnet og sentral rettskilde og bør etter departementets syn være oversiktlig, kort og konsis. Både forarbeider, forskrifter og veiledningsmateriale kan være velegnet for utfyllende beskrivelser» (s. 15). Våre erfaringer fra tilsyn, gjennomgang av klagesaker og veiledning har vist at det er behov for en lovtekst som er detaljert, og som kan være et pedagogisk hjelpemiddel. Vi viser også til etterarbeiders rettslige status. Dette kan også ha en snøballeffekt. Slik forslaget er formulert, kan det virke mot sin hensikt, fordi skolene vil gå enda lenger i å dokumentere enn det som egentlig er nødvendig, siden det er uklart for dem hvor listen skal ligge.

Vi anbefaler at kravene tas inn i loven. Det som bør lovfestes, er at skolen skal:

1. greie ut saken og finne ut hva som har skjedd (avdekke)
2. sette inn tiltak som er egnde og tilstrekkelige til at eleven ikke lenger blir krenket, og som kan gjenopprette et trygt og godt psykososialt skolemiljø for eleven (sette inn tiltak)
3. om nødvendig utarbeide en skriftlig plan med tiltak (plan)
4. evaluere om tiltakene var tilstrekkelige og egnete til at eleven ikke lenger blir krenket (evaluering)

Vi støtter for øvrig krav til varsling og krav til å gripe direkte inn, men har noen innspill til varslingsplikten, se pkt. 4.2.

#### **4.2 Innholdselementene i aktivitetsplikten**

Vi har merket oss at departementet i høringsbrevet har omtalt flere plikter for skolene. Vi er enige i de fleste av disse elementene, men har merknader til noen av dem.

##### *Plikt til å følge med*

Den første er en plikt til å følge med. Vi støtter at dette lovfestes. Dette vil være en del av det systematiske arbeidet etter § 9A-3 og er, slik dere skriver, en nødvendig forutsetning for å oppfylle aktivitetsplikten. Hensikten med denne lovfestingen vil først og fremst være pedagogisk. Samtidig vil vi understreke at dersom en slik plikt lovfestes, bør dette også korrespondere med en plikt til å systematisere det som avdekkes når skolen følger med. Dette vil, slik vi ser det, være en del av det systematiske arbeidet etter § 9A-3 og bør presiseres i forarbeidene.

Det er positivt at dere løfter frem ansvaret for å følge med på elever som er særlig sårbare. Vi mener imidlertid at det som skisseres som mulige eksempler på sårbarhet, nemlig religiøs tilhørighet, seksuell orientering, nedsatt funksjonsevne eller forhold ved elevens familie, innebærer en for snever tilnærming til hvem som er sårbare. Direktoratets erfaring fra arbeidet med søknader om rettsferdsvederlag viser blant annet at også elever med atferdsvansker og/eller sosio-emosjonelle vansker er i en sårbar og utsatt posisjon på skolen. Etter vårt syn bør det framgå av forarbeidene at også disse elevene kan være særlig sårbare, og at skolen bør ha et særskilt ansvar for å følge med på hvordan de har det.

##### *Undersøkelsesplikten*

Den neste plikten er en plikt til å undersøke saken. I denne typen saker er avdekkingskompetanse svært viktig for å avklare hva som vil være egnete og tilstrekkelige tiltak ut fra den aktuelle saken.

Når det gjelder i hvilke tilfeller undersøkelsesplikten utløses, støtter vi at skolen har ansvar for å undersøke dersom en ansatt har kunnskap eller mistanke om at en elev er utsatt for krenkelser. Dette er en videreføring av gjeldende § 9A-3 andre ledd.

Imidlertid er vi i tvil om forslaget om at undersøkelsesplikten skal utløses «ved mistanke eller kjennskap til at en elev av andre grunner ikke har det trygt og godt». Vi viser her til at dere endrer vurderingstemaet sammenlignet med § 9A-2 om retten til et trygt og godt skolemiljø. Vi er av den oppfatning at plikten blir for vid ved at den også gjelder «ved mistanke om eller kjennskap til at en elev av andre grunner ikke har det trygt og godt». Dette gir skolen et stort ansvar og visker ut grensene mellom skolens og hjemmets ansvar. Slik dette er formulert, kan det også omfatte for eksempel hjemmeforhold. Det er tilstrekkelig regulert slik det er i dag. Det sentrale må være at skolen har mistanke eller kjennskap til at en elev er utsatt for krenkelser, ev. ikke har et godt og trygt skolemiljø som fremmer helse trivsel og læring.

Vi er videre bekymret for at det stilles for lave krav til skolens undersøkelser. Vi viser blant annet til følgende: «en episode som på alle måter fremstår som et enkelttilfelle, vil ikke alltid kreve store undersøkelser.» (s. 18). Erfaringer fra rettspraksis, tilsynssaker og klagesaker har vist at skolen ikke alltid undersøker godt nok, og at de derfor ikke fanger opp alvoret i en sak. Det at skolene ikke ser at enkelthendelser er uttrykk for noe mer, for eksempel skjult mobbing, kan føre til at mobbing får fortsette lenge. Skolens undersøkelsesplikt bør tolkes strengt, og det er avgjørende at ikke elevens opplevelse bagatelliseres.

#### *Involvering av elevene*

Vi støtter videre at undersøkelsesplikten utløses når eleven melder fra. Vi viser her til målet «Det skal nytte å si fra»<sup>2</sup>. For å nå dette målet er det avgjørende at elever som forteller om mobbing og andre krenkelser, blir tatt på alvor, og at skolen raskt følger opp saken. Et første steg i dette er at skolen undersøker saken og finner ut hva som har skjedd. Samtidig er det viktig for at eleven skal ha tro på at skolen løser saken, og at skolen ikke bagatelliserer det eleven har opplevd. En bagatellisering vil være i strid med § 9A-2. Direktoratet er bekymret for om omtalen i høringsbrevet kan bidra til dette. Dersom skolen ikke finner at eleven har blitt mobbet, kan det like fullt være behov for å sette inn tiltak for at denne eleven igjen får et trygt og godt skolemiljø, men tiltakene kan være andre enn ved mobbing.

Vi vil også peke på barnekonvensjonen artikkel 12 om at barn skal høres, og foreslår at dette lovfestes i § 9A-4, ikke bare i § 9A-5. Saker om krenkelser og skolemiljø blir regnet som saker som er særlig viktige for barn, og da bør det legges til rette for en saksgang hvor eleven involveres og får uttale seg. Vi understreker her at det må være skolen som avgjør vektleggingen av elevens synspunkter. Vi foreslår at elevene også bør få uttale seg om saken før tiltak blir satt inn, og før en eventuell plan blir utarbeidet. Vi viser til opplæringsloven § 5-4 siste ledd hvor det er fastsatt at tilbud om spesialundervisning, så langt det er mulig, skal utformes i samarbeid med eleven og foreldrene, og at deres syn skal vektlegges. Videre foreslår vi at eleven bør involveres i evalueringen av tiltakene som er satt inn for å oppfylle aktivitetsplikten. Vi foreslår at dette lovfestes i § 9A-4. For øvrig mener vi involvering av elevene bør vektlegges mer i alle deler av saksgangen.

Vi foreslår å lovfeste at dersom eleven eller foreldrene ber om tiltak fordi eleven har blitt krenket, så skal det utarbeides en plan. Denne planen vil gi foreldrene og eleven informasjon om hvordan skolen skal jobbe med saken. Det er rektors ansvar at planen blir utarbeidet.

#### *Varslingsplikten*

Varslingsplikten er en svært viktig del av aktivitetsplikten. Det at rektor får informasjon om mobbing og andre krenkelser, bidrar til å fange opp mobbing og andre krenkelser som kan være vanskelig å se for enkeltlærere. Vi støtter at varslingsplikten videreføres, men gjennom tilsyn har vi erfart at varslingsplikten i dag ikke oppfylles slik loven krever. Vi har også sett i

---

<sup>2</sup> Prop. 1S (2015–2016) for Kunnskapsdepartementet.

rettsavgjørelser, tilsyn og klagesaker at rektor ikke har fattet vedtak fordi ansatte ikke har videreformidlet henvendelser. En utfordring som rettsavgjørelser, tilsyn og klagesaker har vist, er at konsekvensen av *prinsippet om å løse saker på lavest mulig nivå*, er at saken ikke blir løftet til skoleledelsen, slik at den kan løses på «rett nivå». Rett nivå kan være på klassenivå, men varsling til rektor er viktig for å undersøke dette. Varslingsplikten må også ses i sammenheng med det systematiske arbeidet etter § 9A-3.

Vår vurdering er at varslingsplikten bør tydeliggjøres ved å lovfeste at rektor skal varsles om mobbing og andre krenkelser. Departementet bør presisere i Prop. L hvorfor varslingen er viktig. Når dette ses i sammenheng med forslaget deres om å lovfeste en plikt til å følge med, er det avgjørende at skoleledelsen varsles. Vi støtter *ikke* at ansatte skal varsle rektor «om det trengst». En slik rettslig standard vil være svært krevende i praksis. Ved å gjøre dette mer skjønnsmessig kan dette bli enda mer tilfeldig. Det hjelper ikke at skoleeier selv kan fastsette mer detaljerte krav. Det skal ikke være nødvendig for skoler å fastsette rutiner lokalt som er strengere. Dette kan også skape forskjeller mellom skolers håndtering.

Vi støtter at det lovfestes at skoleeier skal varsles i alvorlige saker. Dette vil kreve et arbeid lokalt for å avklare hva som er en hensiktsmessig terskel. Denne terskelen må implementeres. Vi savner imidlertid en vurdering av hvordan et slikt krav stiller seg opp mot kravet til forsvarlig system etter § 13-10 og systematisk arbeid etter § 9A-3. Vi ber om at dette omtales i Prop. L.

#### *Dokumentasjon*

Lovforslaget inneholder ingen dokumentasjonskrav for skolene. Departementet antar at skolen vil ha en egeninteresse i å dokumentere hvordan de oppfyller aktivitetsplikten. Vi forstår dette slik at skolen risikerer å få en avgjørelse mot seg, dersom skolen har hatt mistanke eller kjennskap til at en elev har blitt krenket eller ikke hatt det trygt og godt på skolen, uten at skolen kan vise til hvordan den har oppfylt aktivitetsplikten. Vi ber om at kravene til dokumentasjon blir klargjort ytterligere.

### **4.3 Når utløses aktivitetsplikten**

Det er avgjørende at aktivitetsplikten ses i sammenheng med både retten og muligheten til å melde en sak til håndhevingsorganet, se omtale i punkt 2.5. I og med at det skal være mulig å «klage» på at skolen/skoleeieren ikke har oppfylt denne plikten, må den utformes på en slik måte at dette kan gjøres. Vi viser her til dagens klageordning hvor klagegjensstanden i praksis ikke fungerer. Slik rettigheten og gjeldende § 9a-3 tredje ledd er utformet, egner ikke dette seg til å være gjenstand for klagebehandling. Konklusjonen vil i praksis alltid bli at retten ikke er oppfylt i og med at den er avhengig av klagers subjektive opplevelse. Det er avgjørende at den nye håndhevingsordningen ikke får samme utfordring.

En avgrensning av aktivitetsplikten vil ikke være problematisk. Dette må ses i sammenheng med konsekvensene av at elevene har en individuell rett etter § 9A-2. Det vil være slik at retten etter § 9A-2 vil korrespondere med en plikt for skolen. Den særskilte reguleringen av aktivitetsplikten i § 9A-4 bør knyttes til nulltoleransen for mobbing og andre krenkelser og tiltak for å gjenopprette et trygt og godt skolemiljø.

Aktivitetsplikten bør utløses ved kunnskap eller mistanke om mobbing og andre krenkelser. Den bør knyttes til at eleven ikke lenger blir utsatt for mobbing og andre krenkelser, og at et godt og trygt skolemiljø er gjenopprettet. Vi mener denne plikten ikke bør utløses «ved mistanke om eller kjennskap til at en elev av andre grunner ikke har det trygt og godt». Hvor går grensen mellom det som har sammenheng med skolemiljøet, og det som for eksempel kan skyldes hjemmeforhold. Ved en så vid formulering kan det stilles spørsmål ved virkeområdet for aktivitetsplikten. Vi ser at det er utfordringer knyttet til avgrensninger. Kravet bør strykes, eventuelt endres til at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø.

#### 4.4 Vurderingen av om aktivitetsplikten er oppfylt

Vi viser også til deres omtale av når aktivitetsplikten er oppfylt. Dette blir uklart for oss. Vurderingstemaet er her at krenkelser er stoppet, og at eleven igjen kan ha det «trygt og godt på skolen». Vi foreslår at dere endrer dette til at skolen skal stoppe krenkelsene og sette inn tiltak for å gjenopprette et trygt og godt skolemiljø. Poenget med håndhevingsordningen må være å få prøvd tiltakene som skolen har satt inn, og om skolen har gjort det man med rimelighet kan forvente. Vi mener det er nødvendig å tydeliggjøre ytterligere vurderingen av når aktivitetsplikten er oppfylt.

#### 4.5 Hvem omfattes av aktivitetsplikten

Departementet har i omtalen av hvem som omfattes av aktivitetsplikten, gjort flere gode presiseringer. Slik vi leser plikten, er dette en individuell plikt som alle ansatte har. Det hadde vært en nyttig presisering om dette kom frem.

Vi vil også peke på noen utfordringer vi har sett i tilsynssammenheng, når det gjelder hvem som er omfattet av plikten. Ved å bruke formuleringen «tilsette» vil det være nødvendig med en avklaring av hvilke plikter personer som ikke er tilsatt har, men som er leid inn av skolen og derfor oppholder seg regelmessig på skolens område. I det minste bør det gjøres en avgrensing eller utdypning av hvem som er ansatte. Vi har gjennom tilsyn sett at «ansatte» ikke i alle tilfeller er dekkende for hvem elevene forholder seg til i det daglige. Noen skoler har for eksempel ikke ansatte lærere, men leier inn personale. Da er disse per definisjon ikke ansatte på skolen, og dermed faller de utenfor ansatte-begrepet. Vi mener plikten bør knyttes til dem som i det daglige er sammen med elevene. Dette kan være ansatte eller andre som i det daglige er i kontakt med elevene. Det bør presiseres i forarbeidene at plikten omfatter ansatte og andre som daglig oppholder seg sammen med elevene. Her viser vi også til elever på yrkesfaglige utdanningsprogrammer som gjennomfører faget prosjekt til fordypning (PTF) i bedrift. Disse har elevstatus, og kapittel 9A gjelder, men det er ikke skolens ansatte som gjennomfører opplæringen.

#### 4.6 Elevens personvern

For at skolen skal kunne oppfylle aktivitetsplikten, er det ofte behov for å kunne dokumentere opplysninger om enkeltelever, for eksempel opplysninger om hva eleven er utsatt for, negativ atferd, trivsel og samhandling. Vi vil særlig peke på at skolene har plikt til å følge med på elever som er særskilt sårbare. Slik dokumentasjon innebærer en behandling av personopplysninger og til dels sensitive personopplysninger, som medfører at det er personopplysningsloven som gjelder. Det samme ved en eventuell behandling i en håndhevelsesprosess.

Inngripen i elevenes rettssfære krever et gyldig og tilstrekkelig rettsgrunnlag. Personopplysningsloven stiller krav om hjemmel i lov, om den enkeltes samtykke eller om oppfyllelse av et av nødvendighetskriteriene som er opplistet i loven, for å kunne behandle personopplysninger. Det stilles ytterligere krav ved behandling av sensitive personopplysninger, og kravet til hjemmel skjerpes jo mer inngripende et tiltak er. Vi peker også på at personopplysninger samlet inn til et bestemt formål, ikke skal kunne brukes til noe annet enn det angitte formålet, samt at opplysningene ikke skal oppbevares lenger enn det som er nødvendig.

På bakgrunn av at det i mange tilfeller vil være snakk om behandling av sensitive personopplysninger, mener vi det er spesielt viktig med et tydelig hjemmelsgrunnlag som setter rammene og skaper forutsigbarhet i lys av pliktene som følger av kapittel 9A.

Én mulighet er å ha en egen bestemmelse om behandlingen av personopplysninger i tilknytning til denne typen saker. En annen er å klargjøre aktivitetsplikten, for eksempel i merknadene, når det gjelder innsamling og lagring av data, samt overføring til (og senere innsamling) i håndhevelsesprosessen. Vi peker imidlertid på at en presisering i merknadene



ikke avhjelper behandlingen med mindre behandlingen fremgår klart av ordlyden i bestemmelsen.

Vi ber departementet avklare om kapittel 9A er utformet på en slik måte at det er tilstrekkelig hjemmel til å behandle disse personopplysningene i deres forslag, eller om det er behov for en særskilt hjemmel, for eksempel i § 9A-4. Vi ber departementet vurdere om det bør fastsettes i § 9A-4 en hjemmel for å behandle personopplysninger.

#### **4.7 Skjerpet aktivitetsplikt for ansatte**

Vi støtter forslaget.

#### **4.8 Forslag til endringer i § 9A-4**

Vi foreslår at § 9A-4 bør lyde:

##### **§ 9 A-4 Aktivitetsplikt for å sikre eit trygt og godt psykososialt skolemiljø**

Alle tilsette ved skolen skal følgje med på om elevane har *eit trygt og godt psykososialt skolemiljø*.

*Dersom ein tilsett får mistanke om eller kjennskap til at ein elev blir krenkt eller ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, skal den tilsette snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga. Om det er mogleg, skal den tilsette sjølv gripe inn. Rektor skal varsle skoleeigaren i alvorlege tilfelle.*

*Saker der tilsette har mistanke eller kjennskap til at ein elev er krenkt, skal behandlast slik:*

- 1. greie ut saka og finne ut kva som har skjedd*
- 2. setje inn tiltak som er eigna og tilstrekkelege til at eleven ikkje lenger blir krenkt, og som kan syte for å rette opp eit trygt og godt psykososialt skolemiljø for eleven*
- 3. om nødvendig utarbeide ein skriftleg plan med tiltak*
- 4. evaluere om tiltaka var tilstrekkelege og eigna til at eleven ikkje lenger blir krenkt*

*Dersom ein elev seier frå at han eller ho ikkje har det trygt og godt på skolen, skal saka alltid undersøkjast. Involverte elevar bør få uttale seg i saka før tiltak blir sette inn og ein plan blir utarbeidd. Dersom eleven eller foreldra ber om tiltak fordi eleven blir krenkt, skal det alltid utarbeidast ein skriftleg plan om foreldra og eleven ber om dette. Eleven og foreldra skal involverast i evalueringa av om tiltaka var eigna og tilstrekkelege til å stoppe krenkinga av eleven*

*Skolen skal setje ein stoppar for krenkingar og syte for at eleven igjen kan ha eit trygt og godt skolemiljø.*

*Ein tilsett som får mistanke om eller kjennskap til at ein tilsett krenkjer ein elev, skal straks varsle rektor. Rektor skal varsle skoleeigaren. Dersom ein i leiinga ved skolen står bak åtferda, skal den tilsette som har mistanke om eller kjennskap til krenkinga, varsle skoleeigaren direkte. Undersøking og tiltak etter andre og tredje ledd skal setjast i verk straks.*

## **5. Til håndhevingsordningen**

Vi støtter en endret håndhevingsordning. Det er behov for endringer i dagens klageordning. Direktoratet er opptatt av at elevene skal ha et godt sikkerhetsnett dersom skolene ikke oppfyller aktivitetsplikten. Vi er også enig i målene for ordningen om at den skal være enklere, raskere og tryggere. Samtidig stiller vi spørsmål ved om målene vil bli oppfylt slik ordningen nå er foreslått.

Vi mener også at forslaget er vanskelig å forstå. Det er krevende å se hvordan dette skal fungere i praksis, og vi mener det er behov for å forenkle forslaget dersom det skal fungere i samsvar med målene. Forslaget er innfløkt og bør gjennomgås. Vi vil her særlig peke på forholdet mellom hva som er et vedtak, hva som er en avgjørelse, og hvilken status påleggene

skal ha. I tillegg vil en rekke av de tiltakene som det kan være aktuelt å fastsette, ikke ha noen betydning for skoleeiers plikter, mens noen få vil ha det. Å praktisere dette riktig kan være svært vanskelig. Vi spør også hvorfor det skal være klagerett for skoleeier på pålegg om retting eller pålegg om tiltak som ikke gir dem nye plikter, men kun fastsetter at de skal oppfylle lovpålagte krav.

Hensikten med håndhevingsordningen er å være en klageordning hvor elever og foreldre kan klage på at skolen/skoleeieren ikke har oppfylt sine lovpålagte plikter. Slik forslaget nå er utformet, minner dette mer om en tilsynsordning. Vi viser her særlig til omtale av pålegg og klageadgang for friskoler/skoleeiere. Når håndhevingsmyndigheten finner at aktivitetsplikten er brutt, skal myndigheten som hovedregel ilegge skoleeier pålegg om retting eller pålegg om tiltak. Skoleeier skal få frist til å etterkomme pålegget. Dette er etter vår oppfatning en prosess som allerede er mulig å gjennomføre gjennom tilsynsinstituttet i dag. Det vil således ikke være noe nytt – bortsett fra at det kalles noe annet enn tilsyn. Vi vil få utfordringer med å skille mellom hva som er tilsyn, og hva som er oppgaver for håndhevingsmyndigheten.

Vi mener det bør ses på hvordan begrepet pålegg brukes, og hvordan en klagesakslogikk kan bidra til å rydde i partsforholdene og klagerettighetene, og hva som bør være vedtak/avgjørelser.

### **5.1 En mer rendyrket klageordning**

Vi viser til omtale over i pkt. 2 om forholdet mellom klage og tilsyn, og vi vil her utdype hvorfor vi mener det er behov for at håndhevingsordningen blir en mer rendyrket klageordning.

Den foreslåtte håndhevingsordningen er i stor grad utformet både som en klageordning og en tilsynsordning ved at den omfatter flere sentrale elementer fra begge ordningene. Etter vår vurdering vil en slik utforming av håndhevingsordningen føre til flere forvaltningssaker og større arbeidsmengde for organene som skal ivareta sakene, enn det som er nødvendig for å oppnå en effektiv håndhevingsordning.

At håndhevingsordningen inneholder elementer fra både klageordningen og tilsynsordningen medfører at eleven, foreldrene, kommunen, fylkeskommunen og den private skoleeieren er parter i sakene. At alle disse personene og organene skal ha partsstatus, vil øke omfanget av saker og arbeidsmengden i tilknytning til sakene. I tillegg til at håndhevingsorganet skal ta stilling til klager fra elever og foreldre på skolens manglende oppfyllelse av aktivitetsplikten, skal Utdanningsdirektoratet ta stilling til skoleeierens klage på pålegg.

I klageordninger der elever og foreldre kan klage på skoleeiers manglende oppfyllelse av rettigheter, er det vanligvis ikke klagerett for kommunen eller fylkeskommunen. Det gjelder selv om klageorganet bruker sin myndighet etter forvaltningsloven til å treffe nytt vedtak i saken. Tilsvarende er det ikke vanlig at elever og foreldre har partsstatus i tilsynssaker.

Utdanningsdirektoratet mener håndhevingsordningen bør rendyrkes som en klageordning for elever og foreldre. En slik klageordning bør etter vårt syn omhandle spørsmålet om elevens rett etter loven vil kunne oppfylles eller ikke. Vi mener spørsmålet som elever og foreldre skal kunne få prøvd ved klage, må utformes på en måte som er egnet for å prøves i en klagesak, og som henger sammen med skolens aktivitetsplikt. Som ledd i klagebehandlingen bør håndhevingsorganet få myndighet til å treffe vedtak i saken, eventuelt med bestemte tiltak, for å sikre at elevens rett etter loven blir oppfylt. Siden håndhevingsorganets avgjørelser har som formål oppfylle elevens rett etter loven, bør ikke kommunen, fylkeskommunen eller private skoleeiere ha klagerett.

### **5.2 Saker som kan meldes inn**

Vi støtter forslaget om at to vilkår må være oppfylt, for at saker skal kunne meldes til håndhevingsorganet. For det første at saken er tatt opp med skolen, og for det andre at det

må dreie seg om elevens psykososiale skolemiljø/oppfyllelsen av aktivitetsplikten. Vi vil samtidig peke på at dersom det er tvil om eleven eller foreldrene har tatt saken opp med skolen, så bør skolen ha bevisbyrden for å motbevise dette. Det er skolen som er den profesjonelle part som har ansvaret for å dokumentere kontakten med foreldrene og eleven om skolemiljøet og krenkelser.

### 5.3 Krav til saksbehandling

Vi støtter at forvaltningsrettslige krav, både etter forvaltningsloven og etter ulovfestede prinsipper, bør gjelde for håndhevingsordningen. Dette er viktig for å sikre en god saksbehandling.

I forslaget legger departementet opp til et svært finmasket system for om noe skal være en avgjørelse eller et enkeltvedtak. På grunn av dette er det nødvendig å gi reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven anvendelse, også for avgjørelsene. Direktoratet mener skillet mellom vedtak og avgjørelser i praksis vil bli for komplisert. Dette bør forenkles, og det bør ses til andre ordninger hvor brukere kan klage på at offentlige tjenester ikke er i samsvar med rettigheter eller plikter etter loven, og hvor lovgiver har fastsatt at avgjørelsen til forvaltningsorganet skal være et enkeltvedtak. Ved å fastsette i § 9A-5 at håndhevingsorganets avgjørelse er et enkeltvedtak, vil dette innebære at reglene i forvaltningsloven om klage gjelder. Ved at alle avgjørelser etter § 9A-5 gjøres til enkeltvedtak, vil eleven, foreldrene og skoleeier være sikret at kravene til forsvarlig saksbehandling gjelder. På denne måten vil kravene til kontradiksjon, partsinnsyn og forsvarlig opplysning av saken gjelde. Det vil da ikke være behov for å gi bestemmelsene i forvaltningsloven om enkeltvedtak anvendelse.

Vi støtter at det er eleven og foreldrene som kan melde saker til håndhevingsorganet. Andre elever eller foreldre vil eventuelt kunne klage på Fylkesmannens vedtak dersom de har rettslig klageinteresse eller er part i dette vedtak.

### 5.4 Håndhevingsorganets vurdering av saken og fastsetting av tiltak

For at ordningen skal bli en mer rendyrket klageordning, er det behov for å se på hvilke vedtak som skal gjøres i en enkeltsak. Vi viser her til dagens ordning hvor skolen i første instans tar stilling til om retten til eleven er oppfylt, og dersom dette ikke er tilfellet, skal de fastsette tiltak for at retten skal oppfylles. For at retten ikke skal bli dårligere, legger vi til grunn at det bør lovfestes i § 9A-5 at håndhevingsorganene skal vurdere om eleven igjen *kan få* et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen ser på om skolen gjennom aktivitetsplikten har satt inn egnede og tilstrekkelige tiltak, som etter en faglig vurdering vil være egnet og tilstrekkelig til at eleven kan få et trygt og godt skolemiljø. Håndhevingsorganene skal i vurderingen se på hva som med rimelighet kan forventes av skolen. Dersom de kommer til at aktivitetsplikten ikke er oppfylt fordi eleven ikke kan få et trygt og godt psykososialt skolemiljø, bør Fylkesmannen kunne fastsette i vedtaket at skoleeier skal sette inn tiltak for å oppfylle pliktene i loven. Fylkesmannen må også i elevens vedtak kunne fastsette tiltak som skoleeier må sette inn for at elevens rett kan oppfylles.

En slik løsning som den vi foreslår, vil styrke elevens rettsvern og være mulig å praktisere. Så lenge det ikke er tiltak som innebærer nye plikter for skoleeier, vil ikke behovet for klagerett for skoleeier være aktuelt. Vi viser her til at det i klagesaksbehandling ikke er vanlig at offentlige myndigheter kan klage på vedtak. Dette er en ordning for å sikre private parter.

Vi viser for øvrig til omtalen av status for påleggene på side 38 og 39, og departementets vurdering av om at pålegg om retting ikke vil innebære plikter for skoleeier utover de som allerede følger av loven. Vi viser også til omtalen av pålegg om tiltak og deres vurdering av hvilke tiltak som innebærer nye plikter for skoleeier utover de som allerede følger av lovpålagte krav. Slik vi leser omtalen, vil det bare være de mest inngripende tiltakene som innebærer nye plikter. Felles for de fleste av disse er at hjemmelen ikke er i kapittel 9A, men i andre bestemmelser i opplæringsloven. Dette gjelder for eksempel for skolebytte og

bortvisning. Vi foreslår at det tas inn i § 9A-5 at håndhevingsorganene kan fastsette disse tiltakene i elevens vedtak dersom hensynet til eleven tilsier det. Ordningen bør være en klageordning, og da bør denne typen logikk legges til grunn. Reguleringen som foreslås i § 9A-5, vil innebære en byråkratisering av ordningen og øke saksbehandlingstiden.

Ved at det i vedtaket til eleven avgjøres om aktivitetsplikten er oppfylt, og ved at det kan fastsettes tiltak for at elevens rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø *kan* bli oppfylt, vil ordningen bli en klageordning for eleven og foreldrene. Vi foreslår at det lovfestes at håndhevingsorganene også kan fastsette tiltak med hjemmel i § 8-1 og i ordensreglementet i vedtaket. Kravet om å opplyse saken så godt som mulig, tilsier at Fylkesmannen må innhente informasjon fra skoleeier før de vedtar tiltak for elevens rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø kan bli oppfylt.

En slik løsning vil ivareta målene om en rask, enkel og trygg saksbehandling. En svært finmasket kategorisering av hva som vil være en avgjørelse eller et vedtak, er ikke i samsvar med målet om en enkel saksbehandling. Ved å lovfeste at alle avgjørelser etter § 9A-5 er enkeltvedtak, vil kravene i forvaltningsloven gjelde. Dette sikrer en trygg saksbehandling for elever, foreldre og skoleeiere, blant annet gjennom at kravet til kontradiksjon og partsinnsyn gjelder.

### **5.5 Rendyrking av begrepsbruken**

Vi mener begrepet «pålegg om retting» bør forbeholdes tilsynsvirksomheten. Særlig begrepet pålegg er slik vi ser det sterkt knyttet til tilsyn. Det kan derfor virke forstyrrende at et annet virkemiddel også benytter dette i sine konklusjoner og oppfølging av skoleeiere/skoler. Håndhevingsmyndigheten bør heller få hjemmel til å gjøre et vedtak hvor det fastsettes tiltak.

### **5.6 Saksbehandlingstiden**

For at ordningen skal fungere i samsvar med målene, er det nødvendig å se hele håndhevingsprosessen i sammenheng. Vi er bekymret for den totale saksbehandlingstiden i denne typen saker dersom vurderingstemaet gjøres for stort, eller dersom det blir svært finmasket hva som er avgjørelser og vedtak. Slik vi leser departementets forslag, kan det ta lengre tid enn i dagens ordning å skape endring for eleven. Vi foreslår forenklinger som også vil redusere saksbehandlingstiden.

Vi er enige i at kravet til «uten ugrunnet opphold» er tilstrekkelig når det gjelder krav til saksbehandlingstid for Fylkesmannens og direktoratets saksbehandling. Samtidig vil vi peke på at gode rutiner, god kapasitet, høy kompetanse og høy prioritering av disse sakene er nødvendig for å oppfylle målet om en rask og trygg saksbehandling. Dette må det tas høyde for i vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser.

### **5.7 Muligheten til å klage på Fylkesmannens vedtak**

Vi støtter at det skal være mulig å klage på Fylkesmannens vedtak. Vi viser her til vårt forslag til forenkling av hvilke vedtak som kan gjøres i en sak, og hvem som kan klage på hva.

Vi har merket oss at oppgaven med å behandle klager er foreslått lagt til oss. Vi vil her bemerke at dette forslaget vil få økonomiske og administrative konsekvenser for oss, se omtale i punkt 8. Slik vi leser lovforslaget, er det vanskelig tilgjengelig at det er direktoratet som er klageinstans. Det vil ikke være opplæringsloven § 15-2 som regulerer dette. Slik vi leser forslaget, legger dere til grunn at dette følger av forvaltningsloven § 28 første ledd om at klage sendes til et overordnet organ. Dette er etter vår vurdering lite tilgjengelig. Vi er av den oppfatning at det bør lovfestes eksplisitt i § 9A-5 at klageinstansen for Fylkesmannens vedtak er Utdanningsdirektoratet, eventuelt departementet, men at dette delegeres til oss.

Når det gjelder direktoratets kompetanse i klagesaker, støtter vi at vi kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34. En begrenset prøvingsrett vil vi fraråde. Dette vil gi elevene et svakere rettsvern enn i dag, og vil, slik vi vurderer det, redusere klageordningen til i praksis

å se på saksbehandlingsfeil. Dette vil være i strid med premissene for å endre ordningen. Hensynet til elevens beste etter barnekonvensjonen artikkel 3 taler også for at direktoratet skal kunne prøve alle sider av saken.

## 5.8 Forslag til endringer i § 9A-5

### **§ 9 A-5 Oppfølging av at skolen har brote aktivitetsplikta si**

Dersom ein elev eller foreldra til ein elev meiner at skolen har brote aktivitetsplikta etter § 9 A-4, og saka er teken opp med skolen, kan dei melde saka til Fylkesmannen.

Fylkesmannen avgjer om skolen har handsama saka i samsvar med § 9 A-4 og om det er sett inn eigna og tilstrekkelege tiltak mot krenkinga, slik at eleven no kan ha eit trygt og godt psykososialt skolemiljø. Dersom saka ikkje har vore teken opp med skolen, skal Fylkesmannen avvise ho. Skolen og skoleeigaren skal utan hinder av lovfesta teieplikt leggje fram alle opplysningar som fylkesmannen meiner må til for å greie ut saka. Fylkesmannen skal syte for at involverte elevar blir høyrde.

*Avgjerda til Fylkesmannen er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova. Fylkesmannen kan i enkeltvedtak fastsetje at skoleeigaren skal setje i verk tiltak for at retten til eleven skal bli oppfylt.*

Kjem Fylkesmannen til at skolen har brote plikta etter § 9 A-4, kan Fylkesmannen også fastsetje skolebytte etter § 8-1 eller tiltak etter ordensreglementet som bortvising i vedtaket til eleven.

Partar og andre som har rettsleg klageinteresse kan klage på vedtaket til Fylkesmannen. Utdanningsdirektoratet er klageinstans. Kommunar og fylkeskommunar kan klage på vedtak etter fjerde ledd. Reglane i forvaltningslova om enkeltvedtak og om klage gjeld for handsaminga av slike saker.

## 6. Til reaksjoner – tvangsmulkt

Departementet uttaler på side 53 at det er alvorlig at dagens regler om skolemiljø ikke oppfylles fullt ut på skolen. Dette gjelder særlig for saker om mobbing og andre krenkelser som skolene ikke løser raskt og riktig. Direktoratet er enig i at dette er alvorlig. Vi støtter at det lovfestes hjemmel til bruk av tvangsmulkt. Vi viser til forslag til endringer i håndhevingsordningen. På grunnlag av dette mener vi tvangsmulkt bør kunne knyttes til manglende gjennomføring av tiltak fastsatt i vedtaket til eleven. Dette vil være et godt virkemiddel for å sikre at vedtaket blir oppfylt. Vi støtter for øvrig vurderingene knyttet til innretningen av forslaget om tvangsmulkt.

Departementet legger til grunn at det ikke er behov for andre reaksjoner enn tvangsmulkt. Vi deler ikke denne oppfatningen. Vår erfaring er at det er behov for andre reaksjoner eller sanksjoner. Vi viser her til erfaringer fra arbeidsmiljøloven hvor det ble lovfestet hjemmel til å pålegge overtredelsesgebyr fra 1.1.2015.

Vi vil også understreke at erfaringer fra tilsyn og klagesaker har vist oss et behov for å lovfeste administrative reaksjoner og sanksjoner på andre områder i opplæringsloven, for eksempel spesialundervisning. Videre kan vi heller ikke se noen grunn til at hjemmelen for å ta i bruk tvangsmulkt ikke skal gjelde for tilsynsmyndighetene.

Vi mener også at det burde bli lovfestet en oppreisningsordning, jf. forslag i NOU 2015:2.

## 7. Til andre endringer

### 7.1 Informasjonsplikt

Vi støtter at informasjonsplikten tydeliggjøres. Dette er gjeldende rett i dag.

## 7.2 Ordensreglement

Vi støtter at bestemmelsene om ordensreglement flyttes til kapittel 9A. Det vil gi en bedre sammenheng mellom bestemmelsene. Vi støtter også at det foreslås en bestemmelse som regulerer fastsettingen av ordensreglement, og en annen som regulerer tiltak ved brudd på ordensreglementet.

## 7.3 Virkeområde

Vi støtter presiseringen av at dette også gjelder for leksehjelp.

Vi mener imidlertid det også burde lovfestes at dette gjelder for opplæring for voksne etter kapittel 4A. Voksne deltakere i grunnskolen eller i videregående opplæring, særskilt organisert for dem etter kapittel 4A, bør ha de samme rettighetene som barn og ungdom. Her vil vi også peke på at en del av deltakerne i grunnskoleopplæringen kan være i alderen 16-25 år.

Vi vil også gjøre oppmerksom på at det at kapittel 9A ikke gjelder for opplæringen etter kapittel 4A, kan ha noen utilsiktede konsekvenser som kan være problematiske i praksis. Departementet har i Prop. 72 L (2015-2016) foreslått at kommuner og fylkeskommuner får mulighet til å tilby mer grunnskoleopplæring etter opplæringsloven § 4A-1 til ungdommer som har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1. Dette innebærer at alle ungdommer som har gjennomført grunnskolen, men som av ulike årsaker ikke har et godt nok faglig grunnlag til å starte eller gjennomføre videregående opplæring, kan ha rett til grunnskoleopplæring etter § 4A-1 andre ledd. Slik forslaget til nytt kapittel 9A er utformet, vil ungdommer som får opplæring etter opplæringsloven § 4A-1, ikke ha de samme rettighetene til et trygt og godt skolemiljø som elever i grunnopplæringen. Et eksempel på dette vil være deler av Thor Heyerdahl-modellen. Vi viser også til § 3-10 tiende ledd om at ungdom kan søke om å ta opplæring etter kapittel 4A. Dersom dette innvilges, vil de ikke ha rettigheter etter kapittel 9A. Videre vil vi også peke på den gruppen deltakere som får spesialundervisning etter § 4A-2 andre ledd.

## 7.4 Systematisk arbeid

Skolens systematisk arbeid er viktig for å fremme gode og trygge skolemiljø og for å forebygge mobbing og andre krenkelser. Dette er et arbeid som må gjøres kontinuerlig. Vi støtter at departementet vil videreføre skolens plikt til å jobbe systematisk.

Vi mener imidlertid det kan være behov for noen tydeliggjøringer i bestemmelsen. Vi vil trekke fra at forskning og tilsyn som har vist at en del skoler arbeider for lite og for svakt forebyggende, og mange skoler med store mobbeproblemer har mangelfulle rutiner for avdekking av mobbing og andre krenkelser. Forskning viser at mobbing er underrapportert, og at det foregår mye skjult mobbing.<sup>3</sup> Skolene må jobbe systematisk for å kunne følge med på og kartlegge forekomsten av ulike former for mobbing og andre krenkelser.

Videre mener vi det er behov for mer detaljerte krav til det systematiske HMS-arbeidet. Dette bør tydeliggjøres. Vi viser her til forslaget fra Djupedal-utvalget og foreslår at dette tilføyes. De fleste andre lovene som har HMS-krav, har detaljerte krav til hva dette skal omfatte. Det vil forenkle jobben til rektor, skoleeier og tilsynsmyndighetene. Vi viser her til utformingen av arbeidsmiljøloven § 3-1 og krav til internkontroll.

### **Forslag til endringer i § 9A-3:**

#### **§ 9 A-3 Systematisk arbeid (internkontroll)**

*Skoleeigaren skal arbeide aktivt for å fremje eit trygt og godt skolemiljø og førebyggje krenkingar.*

---

<sup>3</sup> Eriksen, I. M. og Lyng, S. T. (2015). Skolers arbeid med elevenes psykososiale miljø. Gode strategier, harde nøtter og blinde flekker. NOVA

Skolen skal arbeide jamt og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvaret for at dette blir gjort.

*Systematisk helse-, miljø- og tryggleiksarbeid inneber at skolen ved leiinga skal*

- 1. setje mål for å oppfylle krava i dette kapitlet*
- 2. ha oversikt over organisasjonen til verksemda, mellom anna korleis ansvar, oppgåver og myndigheit knytte til arbeidet etter dette kapitlet er fordelte*
- 3. kartleggje farar og problem og på denne bakgrunn vurdere risikotilhøva på skolen og setje inn tiltak for å redusere risikoen*
- 4. utarbeide årlege handlingsplanar for å sikre trygge og gode skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring og førebyggjer mobbing og andre krenkingar.*
- 5. setje i verk rutinar for å avdekkje, rette opp og førebyggje brot på krav fastsette i eller i medhald av denne lova*
- 6. sikre gjennomføringa og oppfølginga av Elevundersøkinga*
- 7. setje i verk og gjennomføre systematisk overvaking og gjennomgang av arbeidet med helse, miljø og tryggleik for å sikre at det fungerer som det skal*

## **7.5 Straffansvaret**

Vi støtter endringen, men mener at den også må omfatte § 9A-3 om systematisk arbeid og § 9A-5. Det bør kunne ilegges straff for ikke å følge Fylkesmannens eller direktoratets vedtak.

## **7.6 Hjemmel til bruk av tvang i opplæring**

Direktoratet viser til NOU 2015:2 punkt 15.16 hvor Djupedal-utvalget ber departementet om å utrede behovet for innføring av hjemmel for bruk av tvang i opplæringen. Bruk av tvang er et tema som vi ved flere ganger har pekt på. Vi støtter utvalgets forslag og foreslår at det settes ned et ekspertutvalg som utreder hvordan bruk av tvang kan lovfestes i opplæringsloven.

## **8. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Direktoratet er enig i vurderingen av at flere sider av forslaget til nytt kapittel 9A vil ha økonomiske og administrative konsekvenser.

### **8.1 Nytt kapittel 9A**

For å sikre god implementering av et nytt kapittel om skolemiljø er det avgjørende at sektoren og statlige aktører har tilstrekkelig med tid til å forberede seg før det trer i kraft. Det er trolig nødvendig med en plan for implementering av et nytt kapittel 9A for å sikre en planmessig og god måte.

Departementet forutsetter på side 70 at «Flere sider ved lovforslaget bidrar til å klargjøre rettstilstanden sammenlignet med dagens regler. Det kan innebære mindre tvil om bestemmelsenes innhold, og at det brukes mindre ressurser til rettsavklaring». Vi er enige i at det er gitt avklaringer i høringsbrevet som vil være nyttige og bidra til klargjøring av spørsmål som tidligere har vært uklare. På den andre siden kan lovgivningsteknikken som er valgt her, innebære at det er behov for mer veiledning om hvordan bestemmelsene skal forstås. Se også pkt. 2.4 over.

Ved at forslaget er knapt i formen og bruker relativt mange skjønsmessige uttrykk, vil det kreve at det utarbeides veiledningsmateriell. Dette er et arbeid som tar tid. Vi vil også peke på at den lovgivningsteknikken som er brukt, vil etter vår vurdering kreve mer ressurser til rettsavklaringer. «Rundskrivslovgivning» er krevende for brukerne og stiller høye krav til deres juridiske kompetanse. De vil måtte gå til sekundærkilder for å finne ut hva som er riktig tolkning av loven, noe som kanskje ikke blir gjort i en presset hverdag.

Vi vil også understreke at skoleeierne og skolene ved de ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å oppfylle aktivitetsplikten, herunder plikten til å følge med og forstå hva som skjer.

## **8.2 Håndhevingsordningen og tvangsmulkt**

For at håndhevingsordningen skal være så enkel, rask og trygg som mulig, viser departementet til at både kapasiteten og kompetansen til håndhevingsorganene må styrkes. Dette er en vurdering vi er enige i. Vi er opptatt av at styrkingen av kompetansen og kapasiteten må være tilstrekkelig og starte i god tid før endringene trer i kraft. Vi vil samtidig peke på den pågående prosessen med å omorganisere fylkesmannsstrukturen. Denne prosessen vil også få konsekvenser for oppbyggingen, organiseringen og arbeidet til fylkesmennene som førsteinstans her. Vi mener departementet må se til disse prosessene.

### **Kapasitet**

Departementet foreslår 17 mill. til fylkesmennene og direktoratet i forbindelse med den nye håndhevingsordningen. Departementet anslår at hvert embete i gjennomsnitt skal styrkes med ett årsverk. Det er ikke sagt noe om hvor mye departementet anslår at direktoratet bør styrkes med for å løse den nye oppgaven som legges til oss. Det bør avklares tidlig hvordan disse midlene er tenkt fordelt. Dette vil være nødvendig for vår og embetenes planlegging. Midlene må komme tidlig slik at vi kan rekruttere og skolere personene. Vi har behov for å kunne starte planleggingen og riggingen tidlig slik at dette er oppe og går før ordningen trer i kraft.

Vi deler departementets oppfatning om at det er vanskelig å anslå hvor mange saker det kan forventes at embetene og direktoratet får årlig. Vi mener det er grunn til å anta at de svenske erfaringene med en forholdsvis stor økning har overføringsverdi, men at vi selvsagt ikke kan si noe nøyaktig om hvor stor endringen kan bli. Erfaringen fra Sverige var at da de begynte å «brande» ordningen etter at Skolinspektionen overtok oppgaven fra Skolverket, førte dette til en stor økning i antall saker. I konsekvensvurderingen bør det tas høyde for at det tilsvarende kan skje her. Vi vil også peke på at dersom det ikke kompenseres tilstrekkelig, vil dette kunne ha negative konsekvenser for saksbehandlingstiden i denne typen saker og for fylkesmennenes øvrige myndighetsoppgaver. Dersom det ikke kompenseres tilstrekkelig kan det føre til at embetene og direktoratet må allokere ressurser fra andre oppgaver, fra klagebehandling knyttet til andre områder i regelverket, eller fra veiledning og tilsyn (som ikke har samme lovforankring). Dette kan føre til en uheldig forskyving av det fokuset Fylkesmannen må ha for å jobbe mer systemrettet mot den enkelte skoleeier og skole, i tillegg til å behandle den individuelle saken.

Vi vil også peke på at kravene til forsvarlig utredning av saken, særlig for embetene, vil øke deres arbeidsbyrde. Når embetene blir førsteinstans, er det de som har ansvaret for å innhente den informasjonen som er relevant for saken. Embetene er i dag andreinstans og behandler klager på skolens vedtak, noe som er en annen saksbehandling enn den embetene nå skal gjøre. I tillegg til at embetene har den nødvendige kapasiteten til å behandle denne typen saker, og til å snakke med elevene, må de også ha kompetanse til denne typen saksbehandling. Dette vil stille andre krav til kompetanse, og det er nødvendig å få klargjort hvilken kompetanse embetene har behov for raskt.

### **Kompetanse**

Ordningen stiller, som nevnt over her, store krav til håndhevingsorganenes kompetanse. Organene må ha høy kompetanse om regelverket og om pedagogiske vurderinger knyttet til skolemiljø, mobbing og andre krenkelser. For å kunne fastsette tiltak er det avgjørende med høy kompetanse. Det må også vurderes om håndhevingsorganene kan og bør innhente ekspertuttalelser i vanskelige saker. Her vil vi også peke på at det vil være nødvendig med tiltak for å samordne praksis innad i embetet og mellom embetene. Departementet peker på at dette bør skje gjennom regionalt samarbeid.



Vi vil understreke at det bør settes av betydelige ressurser til implementeringen av nytt kapittel 9A med håndhevingsordningen, og med en betydelig innsats rettet mot kompetanseheving av håndhevingsorganene.

### **Endrede roller**

Direktoratet og embetene er tiltenkt sentrale roller i den nye håndhevingsordningen. Dette er vi positive til. Samtidig vil vi understreke at dette er andre oppgaver enn i dag, og at rollefordelingen mellom oss og embetene må avklares. Der direktoratet i dag kan bistå embetene med konkret veiledning i klagesaker, vil ikke dette være mulig når vi blir klageinstans. Her vil vi kunne gi generell veiledning og bidra til kompetanseheving, men det er nødvendig å tenke gjennom ordninger for hvordan embetene kan få støtte i vanskelige saker. Her kan regionalt samarbeid være en mulighet, men også det vil kreve ressurser. Det vil da være nødvendig at det settes av ressurser til samordningen. Samordningen er også viktig for å sikre likebehandling.

### **8.3 Tvangsmulkt**

Hjemmel til å gjøre vedtak om tvangsmulkt er nytt på opplæringsområdet. Dette innebærer behov for kompetanseheving om dette og en samordning av praksisen. Vi støtter departementets vurdering av at det er behov for kompetansehevende tiltak rettet mot de som skal praktisere dette.

## **9. Avslutning**

Vi utdyper gjerne våre innspill dersom det er aktuelt.

Vennlig hilsen

Annemarie Bechmann Hansen  
divisjonsdirektør

Cathrine Børnes  
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent