



Forskjellen mellom å ha rett og få rett

Tilsyns- og klagesystemet i skolen

Rapport fra Barneombudet: Nr 4 - 2009



BARNEOMBUDET

Utgitt av:

Barneombudet

Postadresse:
Postboks 8889 Youngstorget
0028 OSLO

Besøksadresse:
Hammersborg torg 1
0179 OSLO

Tlf: 22 99 39 50
Faks: 22 99 39 70

E-post: post@barneombudet.no
Nett: www.barneombudet.no

Design: Barneombudet
Foto: Colorbox

ISBN 978-82-7987-016-6 (Trykt)
ISBN 978-82-7987-017-3 (PDF)

**Normalt går folk til rettssak
for å få bevist at de har tapt noe de har hatt.**

**Elever skal bevise at de har tapt
noe de burde ha fått, nemlig en fremtidig
yrkeskarriere og et anstendig liv.**

Opplæringsformålet er å åpne dører mot verden og fremtiden.

Elevene skal utvikle kunnskap, evner og holdninger for å kunne mestre sine liv og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.

De skal få utvikle skaperglede, engasjement og utforskertrang.

Elevene skal lære å tenke kritisk og handle etisk og miljøbevisst. De skal ha medansvar og rett til medvirkning.

Skolen skal å sin side møte eleven med respekt, tillit og krav, og gi elevene utfordringer som fremmer dannelse og lærelyst.

(Opplæringsloven §1-1)



Innhold

FORORD	6
SAMMENDRAG	7
1. INNLEDNING	8
1.1 Prosjektets mål.....	9
1.2 Metode.....	9
1.3 Generelt om klagesystemet.....	9
1.4 Generelt om tilsynsystemet.....	10
1.5 Utdrag av enkeltsaker.....	10
2. UTFORDRINGER	13
2.1 Fallende kvalitet i skolen.....	13
2.2 Læreren og skolen påvirker læringsmiljøet.....	14
2.3 Må eleven bære all skyld?.....	15
2.4 Mobbingens skadeomfang	16
2.5 Skoleeierne forholder seg ikke til regelverket.....	17
2.6 Inntrykk etter møter med fylkesmennene og Elevorganisasjonen.....	18
2.6.1 Synspunkter på behandling av klagesaker.....	18
2.6.2 Synspunkter på tilsynssaker.....	19
2.6.3 Synspunkter rundt bruk av sanksjonsmidler.....	20
2.7 Alternative sanksjonsmuligheter.....	21
2.8 Vanskeligheter med å nå frem med søsksmål.....	21
2.9 Er straffesaker egnet som konfliktløsning?.....	22
3. KONKLUSJON	23
4. BARNEOMBUDETS ANBEFALINGER	26
KILDER	28
SLUTTNOTER	29



Forord

Barneombudet har på en rekke samfunnsområder pekt på det grunnleggende udemokratiske i at det gjelder ulike standarder for barn og voksne.

Dette kan dreie seg om for eksempel vold i oppdragelsen, manglende sikring i skolebuss og manglende arbeidsmiljø sikkerhet.

Det virker som om det tidligere ha vært en allmenn oppfatning at overgrep eller integritetskrenkelser som er rettet mot barn veier lettere enn tilsvarende krenkelser rettet mot voksne. Vi har dessverre en lang tradisjon for å bagatellisere handlinger rettet mot barn, der vi på ingen måte ville akseptert tilsvarende handlinger mot egen, voksen person.

Når det gjelder barns rettsvern på sine arbeidsplasser, skolen, har vi et godt regelverk som tilsynelatende gir trygge rammer. Da tillegget i opplæringsloven ble vedtatt i 2003, det meget omtalte Kapittel 9A, gikk mange aktører, også Barneombudet, ut og proklamerte at nå hadde barn fått sin egen arbeidsmiljølov, at nå var barns rettssikkerhet ivaretatt i skolen.

I årene som har gått har det vist seg at dette var en sannhet med store modifikasjoner. Rapporten du nå har i hendene forteller om hvordan tilsyns- og klagemulighetene som skal sikre barn virker. Du vil se at kartet ikke alltid stemmer med terrenget.

Det er fremdeles et alt for stort gap mellom å ha rett – og få rett.

Oslo, november 2009



Reidar Hjermann, barneombud



Sammendrag

Resultatet av tilsynsrapporter, forskning, undersøkelser og henvendelser til Barneombudet gir samlet grunn til å stille en del spørsmål ved hvordan kommunene ivaretar elevs rettigheter etter opplæringslovene.

Det er Barneombudets oppfatning at brudd på opplæringsloven, i det omfang som er avdekket gjennom blant annet statlige tilsyn, kun er mulig fordi kommunen løper liten eller ingen risiko når de, bevisst eller ubevisst, bryter opplæringslovens regler.

Barneombudets bekymring retter seg særlig mot det som fremstår som en del skoleeieres ignorering av eget ansvar for et godt skolemiljø som forutsetning for læring, og at tiltak settes inn så sent at avviket vanskelig lar seg ta igjen. Av hensyn til den allmenne rettsoppfatning og av allmennpreventive hensyn, bør det reageres mot lovbrudd.

Barneombudet anbefaler blant annet i rapporten at det innføres hjemmel for sanksjoner mot kommuner og fylkeskommuner som bryter opplæringslovens bestemmelser. Dette er viktig for å sikre at barn får nødvendig og lovhjemlet opplæring. Risiko for sanksjoner vil ha allmennpreventiv effekt. Skoleeier er nærmest til å bære ansvar og risiko for egne lovbrudd.



1. Innledning

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen).¹ Prosjektet tar utgangspunkt i Barnekonvensjonens tre grunnprinsipper; Participation (deltagelse), Provision (tilbud på tjenester) og Protection (beskyttelse).

Barns rett til utdanning er sikret i barnekonvensjonen artikkel 28 og 29. I tillegg til at grunnutdanningen skal være obligatorisk og gratis, har staten ansvar for "med alle egnede midler" å gjøre høyere utdanning tilgjengelig for alle på grunnlag av den enkeltes evner. Barnets utdanning skal ta sikte på å utvikle barnets personlighet, talenter og psykiske og fysiske evner så langt det er mulig. De nærmere bestemmelser om dette er hjemlet i opplæringsloven, hvor eleven har rett til en forsvarlig opplæring i et godt fysisk og psykososialt læringsmiljø. Opplæringen skal tilpasses den enkelte, og der eleven ikke kan tilegne

seg læring i henhold til ordinær læreplan, har eleven rett på spesialundervisning.

Elevers rett til deltagelse innenfor skoleområdet (participation) er ivaretatt i opplæringsloven. Elever kan selv klage på dårlig psykososialt miljø på skolen for eksempel når de opplever mobbing, elever har selv avgjørelsesmyndighet fra fylte 15 år, og de har lovfestet rett til å delta i skolens mange samarbeidsorgan, så som elevråd og samarbeidsutvalg.

Opplæringsloven skal sikre at elever får en forsvarlig opplæring, og loven har mange bestemmelser som skal sikre elevene forskjellige ytelser, så som retten til spesialundervisning og retten til tilpasset opplæring (provision).

Rapporten tar ikke særskilt opp spørsmålet om elevers deltagelse eller hvilke ytelser de har krav på, men skal se på om klage- og tilsynssystemet fører til at feil og mangler rettes opp igjen (protection). Utgangspunktet er at det i seg selv ikke er grunn til bekymring om det skjer feil, så fremt en har et



system som effektivt sørger for at feil rettes opp. I den sammenheng er det behov for et effektivt klage- og tilsynssystem. Prosjektets hovedmål vil derfor være å se på om klage- og tilsynssystemet etter opplæringsloven er en tilstrekkelig rettsikkerhetsgaranti for å sikre at elever får en forsvarlig opplæring i henhold til opplæringsloven når det skjer feil og lovbrudd.

Barneombudet får mange henvendelser fra foreldre, elever og faginstanser om brudd på opplæringsloven. Det gjelder brudd på formelle regler så som forvaltningslovens saksbehandlingsregler, men også brudd på plikten til å gi et forsvarlig tjenestetilbud. Særlig mottar Ombudet mange henvendelser om brudd på retten til spesialundervisning etter opplæringsloven kapittel 5, brudd på forbudet mot krenkende atferd og kollektiv avstraffelse i opplæringsloven kapittel 2 og brudd på retten til et godt psykososialt og fysisk skolemiljø i opplæringsloven kapittel 9a.

Barneombudets rapport gir ingen oversikt over de respektive lovbrudd. Rapporten tar for seg spørsmålet om vi har et system som er godt nok til å håndtere situasjonen når skolene ikke gir elevene en forsvarlig opplæring.

1.1 Prosjektets mål

Prosjektets mål er å se på hvordan tilsyns- og klagesystemet ivaretar barn og unges rettigheter etter opplæringsloven. Formålet er å se om klage- og tilsynssystemet fører til forholdsmessige forbedringer eller retting av feil og lovbrudd.

Når elever ikke får en forsvarlig opplæring er det viktig å kunne klage, og at klagesystemet fungerer effektivt. Klagebehandlingen skal sikre forsvarlig opplæring og at tap av opplæring eventuelt kompenseres. Det er også viktig at den instans som har tilsyn med skoler og skoleeiere er i stand til å avdekke feil og mangler og har myndighet til å sørge for de som er ansvarlige, skoleeierne, følger opplæringslovens regler. På grunn av de mange henvendelser til Barneombudet om at systemet ikke fungerer, så Barneombudet behov for å undersøke effekten av tilsyns- og klagesystemet.

1.2 Metode

Prosjektet er en oppsummering og vurdering basert på informasjon, undersøkelser, uttalelser og henvendelser til Barneombudet. Tidsperioden for prosjektet har vært fra februar til september 2009. Prosjektleder har vært seniorrådgiver Janicke Sæther Olsen. Som del av prosjektet er det innsamlet materiale basert på klagesaker, utdrag av tidligere undersøkelser, elevundersøkelser, statlige tilsyn, uttalelser fra fagfolk, høringsuttalelser², utdrag fra forskning og undersøkelser, samt lov og forarbeider til Opplæringsloven. Det har videre vært avholdt møter med representanter for Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Troms, Fylkesmannen i Vestfold og med Elevorganisasjonen. Rapporten gir uttrykk for Barneombudets vurderinger basert på de samlede innspill.

1.3 Generelt om klagesystemet

Utgangspunktet etter opplæringsloven er at opplæringen skal tilpasses eleven.³ Videre skal loven sikre at elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen har rett til å få spesialundervisning.⁴ Dette er viktige prinsipper i retten til et likeverdig opplæringstilbud.

Elevene har også rett til et godt miljø på skolen, både godt fysisk miljø og godt psykososialt miljø.⁵ Det fysiske miljøet omfatter for eksempel dårlig luft, ødelagt inventar, toaletter som er i ustand og mangelfull tilgjengelighet for funksjonshemmede. Det psykososiale miljøet omfatter for eksempel forhold der elever blir utsatt for krenkende atferd, mobbing, vold eller rasisme.

Læringsmiljøet er ansett som en viktig faktor for barns mulighet for å lære. Dersom eleven ikke får forsvarlig opplæring, eller dersom miljøet ikke er forsvarlig, kan elever og foreldre klage.

Fylkesmannen er klageinstans.⁶ Men før fylkesmannen kan behandle en klagesak må klage først sendes til skolen. Rektor skal fatte et vedtak snarest mulig og senest innen 3 uker.⁷ Dersom klager er misfornøyd med skolens vedtak, kan elever og foreldre klage til fylkesmannen som er klageinstans.



Veiledning i retten til å klage er tilgjengelig på Barneombudets nettside.⁸ Ombudet har utarbeidet informasjon om regelverket og en mal for å klage på bakgrunn av det behovet som har vist seg gjennom de mange henvendelser som Barneombudet får.

1.4 Generelt om tilsynssystemet

Fylkesmannen er ikke bare klageinstans, men også tilsynsmyndighet, og har plikt til å gi råd og veiledning til kommuner og private skoleeiere.⁹ Kommunen er eier av grunnskolene, det vil si barneskoler og ungdomsskoler, mens fylkeskommunen er eier av de videregående skolene.

Fylkesmannen gjennomfører årlig et nasjonalt tilsyn innenfor opplæringslovens område. I tillegg gjennomfører fylkesmannen egeninitierte tilsyn, det vil si at instansen selv velger å undersøke om det foreligger systemavvik enten innen et konkret område eller på en konkret skole. Ofte kan klagesaker være foranledningen til at fylkesmannen ønsker å iverksette et egeninitiert tilsyn.

Feil og mangler som avdekkes gjennom tilsyn kan føre til pålegg.¹⁰ Pålegg er å anse som enkeltvedtak.¹¹ Utdanningsdirektoratet legger ut tilsynsrapportene på sine nettsider. I tillegg er det laget en veileder og en sjekkliste om gjennomføringen av tilsyn som er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets nettside.¹²

1.5 Utdrag av enkeltsaker

Barneombudet mottar mange henvendelser om brudd på opplæringsloven. Nedenfor er et utdrag som viser mangfoldet og utfallet av noen av disse klagesakene. I sak 1 og sak 2 vises noe av den balansekunst som kreves dersom skolen skal få medhold i å flytte elever den mener utgjør et miljøproblem for medelever. Sak 3 viser at det er få virkemidler tilgjengelig for klager dersom kommunen fortsetter å trenere eller sette elevens rettigheter til side, selv etter at de får medhold av klageinstansen. De øvrige sakene viser vansker med å nå frem i klagesystemet og i rettsapparatet pga krysningpunkt mellom opplæringsrett, strafferett og arbeidsrett. Videre synliggjøres begrensninger i klageinstansens myndighet. Sakene er ment som bakgrunn for de problemstillinger som reises i rapporten.

Sak 1

Saken gjaldt spørsmål om en skole kunne gi en elev undervisning utenfor skolen på grunn av hans adferdsvansker. Skolen ønsket å gi tilbudet utenfor skolen av hensyn til medelevene. Foreldre til gutten klaget til fylkesmannen som ga klager medhold i at organiseringen var lovstridig. Kommunens vedtak etter opplæringsloven § 8-1 ble underkjent av fylkesmannen i Troms (2007).

Sak 2

I denne saken ble også eleven flyttet til opplæring utenfor nærskolen grunnet adferdsvansker.

Men her argumenterte skolen med at dette ble gjort av hensyn til eleven selv, fordi eleven ikke klarte å tilegne seg forsvarlig læring i en klassesituasjon. Foreldrene til eleven klaget til fylkesmannen som ikke ga klager medhold. Kommunens vedtak om flytting etter opplæringsloven § 8-1 ble stadfestet av fylkesmannen i Oslo og Akershus (2004).

Sak 3

Saken gjelder her retten til spesialundervisning. Eleven var utredet, og den sakkyndige konkluderte med at eleven hadde rett til spesialundervisning. Likevel unnlot kommunen å fatte vedtak om spesialundervisning. Foreldrene klaget, og fylkesmannen ga klager medhold. Kommunen unnlot fortsatt å fatte vedtak om spesialundervisning, og fylkesmannen valgte selv å fatte vedtak med bindende virkning for kommunen. Klager klaget på ny til fylkesmannen fordi eleven fortsatt ikke fikk spesialundervisning. Fylkesmannen fattet et nytt vedtak om rett til spesialundervisning, i tillegg til et vedtak om at kommunen skulle gi ytterligere timer til spesialundervisning for å kompensere for de timene som eleven ikke hadde fått tidligere. Kommunen etterkom ikke vedtaket og klager klaget saken inn for Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen henviste klagen tilbake til fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Sak 4

En lærer ble anmeldt av flere foreldre på grunn av at foreldre og elever opplevde at læreren krenket elevene, både fysisk og psykisk. Anmeldelsen ble henlagt av statsadvokaten, og Riksadvokaten stadfestet Statsadvokatens henleggelse. Riksadvokaten konkluderte med at krenkelser hadde pågått over tid,



men hver krenkelse ble vurdert som enkelthendelser, og saken ble henlagt på grunn av foreldelse og bevisets stilling. En av utfordringer i saken er at krenkelser som er et brudd på opplæringsloven ikke nødvendigvis er et brudd på straffeloven. Riksadvokaten uttalte videre at en straffesak ofte ikke vil være et egnet virkemiddel i saker etter opplæringsloven kapittel 9a, men tas i bruk fordi klager ikke får til en løsning lokalt. Riksadvokaten rettet kritikk mot skolens ledelse, og kommunen overførte læreren til et annet lærested (Rogaland 2008).

Sak 5

Saken viser begrensninger i den rolle fylkesmannen har. Foreldre hadde overtid klaget til skolen, kommuneledelsen og fylkesmannen på lærerens oppførsel, mangel på tilrettelegging og spesialundervisning og på dårlig psykososialt miljø i klassen. PPT konkluderte etter observasjoner med at læringsmiljøet var uforsvarlig. Lærer ble senere pågrepet og idømt forvaring for overgrep mot elever. Kommunen iverksatte granskning, og granskningsrapporten konkluderte med brudd på opplæringsloven, og at skolens ledelse og skoleeier visste eller burde vite om forholdene ved skolen, men unnlot å gripe inn med adekvate tiltak. Barneombudet anmeldte kommunen og 3 ansatte (rådmann, skolesjef og rektor). Statsadvokaten henla saken på grunn av foreldelse. Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2009) uttaler i saken at de ikke har tradisjon for å politianmelde kommuner, selv om de avdekker brudd på opplæringsloven.

Sak 6

I denne saken klagesak klaget foreldre på krenkelser fra lærer. Saken tar opp bevisbyrdeproblematikken når partene gir forskjellige opplysninger om hva som har skjedd. Fylkesmannens uttaler at forhold mellom lærer og skole, og forhold knyttet til ansettelsesforhold faller utenfor virkeområdet til opplæringsloven, noe som derfor begrenser klagebehandling hos fylkesmannen i Møre og Romsdal (2009).

Sak 7

I denne saken valgte eleven å saksøke kommunen med påstand om mobbing fra lærer. Eleven hadde lærevesker. I dommen legger retten til grunn at det ikke er noen grunn til å tvile på at eleven hadde hatt en tøff tid på barneskolen, at flere av episodene måtte ha fortont seg som ekstra tyngende, og at læreren hadde en "uheldig lærerstil" og atferd. Retten uttalte at enkelte episoder var

direkte uakseptable, men konkluderer likevel med at dette ikke var å anse som mobbing, fordi læreren ikke hadde opptrådt med "vond vilje". Sogn tingrett (2008) la til grunn at lærerens atferd mer var et bilde av "lærerens generelle atferd mot elever" som ikke var skoleflinke og derfor ikke rettet mot NN spesielt. Eleven ble ikke tilkjent erstatning og ble idømt saksomkostninger på kr. 240.000,-.

Sak 8

Saken gjaldt mobbing av en elev. Foreldre klaget på at skolen ikke satte inn tiltak. Klagen førte heller ikke til tiltak, og eleven ble til slutt flyttet til en annen skole. Fylkesmannen i Rogaland (2009) iverksatte deretter et tilsyn på skolen som avdekket omfattende brudd på opplæringsloven.

Sak 9

Saken gjelder klage etter at lærer fysisk hadde krenket elev slik at hun ble påført nakkeskade. NAV innvilget skaden som yrkesskade. Foreldrene til eleven klaget og krevde læreren fjernet fra undervisning/skolen. Fylkesmannen opplyser om sin manglende kompetanse til å gripe inn i et ansettelsesforhold, og gir på dette grunnlag ikke klager medhold. Kommunen unnlater deretter å sette inn tiltak eller iverksette reaksjoner ovenfor læreren med henvisning til at klagerne ikke hadde fått medhold av fylkesmannen i Hordaland (2009).

Sak 10

Saken gjelder foreldres klage på mangelfull oppfølging fra skolens side etter at en lærer hadde gått til fysisk og psykisk angrep på en elev. Læreren ble stanset av en annen lærer som grep inn. Eleven fikk diagnose posttraumatisk stressyndrom. Foreldre mente at skolen forsøkte å hindre foreldrene i å anmelde læreren, og at de deretter unnlot å sette inn tiltak når eleven som følge av voldsepisoden endret atferd. Skolen vedtok istedenfor å reagere mot uønsket atferd, og vedtok blant annet å utvise gutten. Det fremgår av klagesaken hos fylkesmannen at politiet konkluderte med påtaleunntatelse. Påtaleunntatelse vil si at påtalemyndigheten av særlige grunner unnlater å reise tiltale for en straffbar handling, selv om det anses bevist at den siktede er skyldig (Jussleksikon (1999) av Jon Gisle). I fylkesmannen behandling av klagen legger fylkesmannen følgende premiss til grunn: "Fylkesmannen vil innledningsvis presisere at i de tilfellene der foreldre ikke er tilfredse med et opplæringstilbud som allerede er gjennomført, er det skoleeier og eventuelt rettsvesenet



som er riktig adressat. Store deler av klagen fra foresatte gjelder opplæring som allerede er gjennomført. Fylkesmannen er ikke klageinstans i forhold til fortidige forhold, og de deler av klagen som gjelder fortidige forhold vil ikke bli behandlet". Klagen ble ikke gitt medhold selv om det ble stadfestet brudd på opplæringsloven, og at eleven var blitt utsatt for en alvorlig voldsepisode. Fylkesmannen i Rogaland (2009) begrunner dette med at "kommunen har satt i verk relevante tiltak fra uke 10 ". Dette til tross for at fylkesmannen skriver at "Som nevnt ovenfor burde skolen på et tidligere tidspunkt iverksatt relevante tiltak og fattet enkeltvedtak etter oppl. §9a-3. Til tross for dette konkluderer fylkesmannen med at klagen ikke gis medhold siden situasjonen på det nåværende tidspunkt anses forsvarlig".

Sak 11

Skolen observerte at et barn endret atferd og hadde synlige blåmerker, men unnlot å melde fra til barnevernet. Barnet døde, og det ble lagt til grunn at dødsårsaken var omfattende og langvarig mishandling med døden til følge. Stefar ble dømt for forholdet. Fylkesmannen i Vestfold iverksatte tilsyn og konkluderte med at ansatte og ledelse brøt meldeplikten til barnevernet (2009).

Sak 12

Foreldre klaget på mobbing uten at skolen satte inn tiltak. Foreldrene valgte å flytte eleven, og klaget skoleeier/skole inn for fylkesmannen. Fylkesmannen i Oslo og Akershus (209) fremsetter sterkt kritikk både av skolens ledelse og av skoleeier. Også andre foreldre klaget. Lokalavisen skrev om saken, og rektor uttalte i avisen at skolen har en "mobbeplan som er fulgt til punkt og prikke". Etter medieoppslaget kalte skolen trinnet inn til et møte hvor de orienterte medelever om saken, avviste å ha gjort feil eller at elever mobbet. Foreldre og eleven som klaget mottok flere henvendelser fra elever/foreldre som bekreftet at skoleledelsen skapte sympati for sin sak i møte, og klager opplevde økt motvilje. Det kan stilles spørsmål ved om skolen ved sin etterfølgende opptreden har innrettet seg etter fylkesmannens avgjørelse. Da eleven er flyttet til annen skole, har familien begrenset adgang til å klage.



2. utfordringer

Som nevnt tidligere mottar barneombudet daglig henvendelser som gir bekymring for at elever ikke får en forsvarlig opplæring, og at elevenes rettigheter etter opplæringsloven krenkes uten at dette får konsekvenser for kommunen som skoleeier eller ledelsen ved skolen. Det kan ut fra dette synes å være et behov for nye virkemidler dersom elevers rettigheter etter opplæringsloven skal ivaretas. Rapportens hoveddel fremhever en del av disse bekymringene, i tillegg Ombudets vurderinger.

”

Når vi gir medhold forutsetter vi at vurderingen blir tatt på nytt. Men – vi sender klagesaken av gårde og vet ikke hva som skjer.

Fylkesmannen i Troms, 2009

2.1 Fallende kvalitet i skolen

Elevers rett til forsvarlig opplæring er en grunnleggende rettighet, og det er derfor nødvendig med rettsikkerhetsgarantier som sikrer at ytelsen faktisk gis elevene. Klage- og tilsynssystemet skal ikke bare fange opp feil, men må også ha virkemidler som sikrer at en forsvarlig opplæring gjenoprettes.

Det er reist bekymring knyttet til kvaliteten på opplæringen i Norge, noe også Kunnskapsdepartementet har gitt uttrykk for.¹³ Foreldre melder at det er vanskelig å nå frem overfor skoleeier når det klages på mangelfull undervisning. Det fremheves at klager dras ut i tid med møter og prat, uten at det settes inn tiltak. Videre påpekes at det å få et vedtak ikke er en garanti for at skolen gir eleven det han har krav på etter vedtaket.

Kunnskapsdepartementet mener at fallende kvalitet i skolen vil føre til et svakere kompetansenivå i befolkningen generelt, samt dårligere kvalitet i høyere utdanning og arbeidsliv. Departementet baserer dette på indikasjoner om norske elevers



ferdigheter som har fremkommet ved en del undersøkelser:

PIRLS

- kartlegger leseforståelsen blant 10-åringene. Undersøkelsen gjennomføres hvert 5. år. Norske elever skårer likt i forhold til det internasjonale gjennomsnittet av alle landene som deltok, men svakest av de nordiske landene.

TIMMS

- undersøker ferdighetene til 9- og 13-åringene i matte og naturfag. Undersøkelsen gjennomføres hvert 4. år. Norske elever på 4. trinn skåret i 2003 under det internasjonale gjennomsnittet i både matte og naturfag, og svakest av de nordiske landene.

PISA

- kartlegger 15-åringenes kompetanse i lesing, matematikk og naturfag. Undersøkelsen gjennomføres hvert 3. år. Norske elever skåret i 2006 under gjennomsnittet for OECD-landene, og er svakest av de nordiske landene. Hele 21 % av norske elever skåret på nivå 1 eller lavere, noe som betraktes som en kritisk grense for naturvitenskapelig kompetanse.

I tillegg til indikasjonene fra undersøkelsene som nevnt, har departementet vektlagt resultatene fra et målrettet statlig tilsyn innen grunnskoleopplæringen, hvor det er avdekket flere grunnleggende avvik fra regelverket hos landets skoleeiere.¹⁴

”

En tenker ikke godt nok over hvilke virkemidler en har utover tilsyn. Det er av avgjørende betydning å se på forholdet mellom veiledning i forkant og tilsyn i etterkant.

Fylkesmannen i Hordaland, 2009

Barneombudet deler departementets bekymring. Undersøkelsene samsvarer med de henvendelser som Ombudet får fra foreldre, elever og fagkyndige innen skolesektoren. Spesiell bekymring knyttes til barn med spesielle lærevansker og for barn

i institusjon, fordi de er særlig sårbare når opplæringen ikke er forsvarlig. For disse elevene er det spesielt viktig med et effektivt klagesystem som sikrer elevene en forsvarlig opplæring og rett tiltak til rett tid.

2.2 Læreren og skolen påvirker læringsmiljøet

Barneombudet mottar mange henvendelser om at det er vanskelig for foreldre å få til en løsning dersom det er læreren som er årsaken til elevens problemer. Det henvises til at dette har sammenheng med at arbeidsrettslige krav ikke omfattes av opplæringsloven, og at fylkesmannen som klageinstans ikke har mulighet til å kreve tiltak som retter seg mot ansatte i skolen. Familiene opplever at de er prisgitt rektor og kommunes vilje til å ta tak i et vanskelig arbeidsforhold hvor rektor ofte synes å velge minste motstands vei til beste for læreren. I flere av de sakene Barneombudet mottar, er situasjonen at kommunen ikke reagerer overfor lærere som krenker barn eller ikke mestrer å gi barn en forsvarlig opplæring. Det kan synes som om tiltak først settes inn dersom læreren blir et problem for lærerkollegiet ved skolen.

”

Dårlige lærere dreper lærelysten til elevene

Foreldreutvalget for grunnskolen, 2009

Foreldreutvalget i grunnskolen (FUG) bekrefter vanskeligheter med å nå frem om det er læreren som er problemet. Foreldreutvalget problematiserer at en sjelden snakker om hvordan lærerens holdninger påvirker hva elevene lærer - og hvor mye de lærer, til tross for hvor mye læreren har å si for elevens selvbylde.¹⁵ FUG skriver i artikkelen at de *”mottar mange henvendelser fra foreldre som har barn som opplever å møte lærere som mobber, krenker, slenger spydige kommentarer og latterliggjør sine elever. De erfarer lærere med manglende kompetanse og faglig tyngde, dårlig læringsmiljø, dårlig klasseledelse og disiplin. Foreldre forteller om skolen som ikke lytter til dem, og heller ikke tar deres og elevenes opplevelse alvorlig.”*



Viktigheten av gode lærere og gode skoler fremheves også av Thomas Nordahl, forsker og professor ved Høyskolen i Hedmark. Nordahl uttaler at det er en klar sammenheng mellom hvordan skolehverdagen organiseres og gjennomføres - og elevenes atferdsproblemer og skoleprestasjoner. Han har ledet forskningsarbeid som viser at gode skoler kompenserer for elevenes familiebakgrunn, slik at de presterer på nivå med elever med mer ressurssterke foreldre. Av særlig interesse er at det i forskningsrapporten fremgår at det i tillegg til faglige prestasjoner som matematikk, norsk og engelsk, også er slik at omfanget av atferdsproblemer og ADHD-diagnoser bestemmes av om et barn går på en god eller dårlig skole.¹⁶

”
Elevdemokratiet har blitt stadig svakere.

Elevorganisasjonen, 2009

Elevorganisasjonen fremhever som et problem at lærere som opptrer grenseoverskridende, eller ikke fungerer i undervisningssituasjonen, omplasseres til nye læresteder slik at problemet opprettholdes. De reagerer videre på at elever taper undervisningstimer, og at skoler har omfattende bruk av vikarer. I tillegg påpekes at de erfarer at elevdemokratiet stadig blir svakere, noe som viser seg både i de møter Elevorganisasjonen har med skoler, og i de tilbakemeldinger organisasjonen får fra elever om møter mellom elever og skoler.

Barneombudet mener at det er nødvendig at klageinstansen, ved behandling av en klage på læringsmiljøet, må kunne uttale seg om alle faktorer som påvirker miljøet, herunder også lærerens rolle.¹⁷

2.3 Må eleven bære all skyld?

Undersøkelser viser at flere av elevene opplever mobbing - og at mobbing er et økende problem.¹⁸ Dette til tross for at en har forbud mot mobbing i opplæringsloven kapittel 9a, at det stadig inngås nye Mobbemanifest¹⁹ og gis uttrykk for en felles

oppslutning om behovet for å sikre barn mot mobbing. Ut fra de henvendelser Barneombudet får, synes årsaken til at enkelte skoler ikke lykkes i kampen mot mobbing å ha sammenheng med skolens holdning om at arbeid mot mobbing er formålsløst, at mobbing kun er ”erting”, at det er synd på mobberne på grunn av egne problemer, eller at mobbing er for brytsomt å ta tak i. Det er etter Ombudets skjønn grunn til å tro at dette har en direkte sammenheng med mangel på kunnskap om mobbing, i kombinasjon med mangel på skikkethet hos rektor. At en skole har et antimobbeprogram²⁰ er i seg selv ikke tilstrekkelig dersom arbeidet mot mobbing ikke samtidig er en ryggmargsrefleks hos skolens ledelse og ansatte. Det handler om bedriftskultur hvor kommunen som skoleeier har ansvar for å se til at ingen skoler utvikler en ukultur hvor voksne bagatelliserer krenkelser mot barn.

Behovet for forskningsbasert kunnskap om tiltak og virkemiddel viser seg gjennom de undersøkelser som er foretatt av blant annet forsker og professor Thomas Nordahl ved Høyskolen i Hedmark²¹ og av Senter for atferdsforskning ved Universitetet i Stavanger.²² Det foregår mye velvillighet i norsk skole, men som ikke nødvendigvis gir ønsket effekt.

Arbeidet mot mobbing må være basert på forskning og konkret kunnskap om hva som er gode og effektive virkemidler. Det syns å være et klart behov for kompetanseheving om mobbing og psykososialt miljø blant lærere og skoleledere.²³

Ved gjennomgang av en del klagesaker opplever Barneombudet at kommuner avviser ansvar og bagatelliserer elevenes etterfølgende reaksjoner på vold og trusler fra lærer. Der det er uomtvistelig at voksne har utsatt elever for vold eller krenkelser, bør det være forventet at kommunen – uoppfordret – gir eleven en beklagelse og viser i handling at den vil støtte opp om elevens behov for å bearbeide hendelsen.²⁴



”

Mobbere har til og med møtt opp i begravelsen til sitt offer og tillater seg å klemme familiemedlemmene, men ingen utviser anger eller beklagelse.

Akershus Universitetssykehus, 2009

Høgskolelektor Karin Rørnes, medlem av den norske arbeidsgruppen tilknyttet OECD-prosjektet Internasjonal Network on School Bullying and Violence, skriver i en artikkel at det i Norge er lite rettspraksis om erstatningsansvar for mobbing som skyldes skolens forsømmelse.²⁵ Hun skriver at bakgrunnen er sammensatt, og kan skyldes at en rettssak er kostbar, da saksøkeren ikke får fri rettshjelp, men også at det er strenge beviskrav og at de ansvarlige i skolen er lite villige til å innrømme skyld. Hun henviser til Brattholm (2001) som påpeker at de skoleansvarlige kan gå langt i å legge skylden på mobbeofferet og slik fritta skolen fra ansvar.²⁶

2.4 Mobbingens skadeomfang.

Det foreligger dokumentasjon på at mobbing gir seg utslag i helsemessige plager på lang og kort sikt. Akershus Universitetssykehus fremhever at mobbing fører til selvmord og skader på familien. Akershus universitetssykehus har påpekt at problemene blir så store for en del av elevene som mobbes at de ikke makter å leve lenger.²⁷ Dette er i første rekke skolens ansvar. Elevenes familier står igjen med en bunnløs og fortvilet sorg, sorg over å ha mistet sitt barn og sorgblandet raseri over livssituasjonen som ledet til selvmordet. Sykehusets erfaring med oppfølging etter selvmord er at disse familiene er så slitne, så oppgitte og så totalt rammet av maktesløshet overfor situasjonen at de ikke orker å kjempe sin sak.

Sykehuset synliggjør den sammensatte problematikken alvorlig mobbing medfører - og hvordan ulike instanser svikter i oppfølgingen av elever. Særlig påpekes behov for en ”pågående og absolutt nulltoleranse for mobbing”, og problemet ved at fagfolk ikke fanger opp barna dersom barn på forespørsel svarer unnfalende eller at ”det går fint”. Sykehusets henstilling er at alle fagfolk som arbeider med barn

og ungdom burde ha innsikt i hvordan barn og ungdom har mangfoldige strategier for å skjule sin problematikk, og hvordan oppbygging av tillit i relasjon til hjelperen er avgjørende for at eleven skal kunne si noe som helst om egne problemer.

”

”Jo fint”, ”vet ikke” og ”husker ikke” som svar fra barn med bekymrede foreldre angående mobbing, må ikke tolkes som en avspeiling av virkeligheten, men som en forsvarsstrategi fra barnas side.

Akershus Universitetssykehus, 2009

Sykehuset skriver videre at barn og ungdom som utsettes for langvarig og alvorlig mobbing vil kunne utvikle somatisk problematikk som konsekvens av enorm psykisk belastning. Noen familier opplever imidlertid at helsevesenet - herunder helsesøster, fastlege eller sykehus ikke har kompetanse til å vurdere barnet i en helhetlig situasjon. Det er manglende kunnskaper om hvordan psykiske problemer kan medføre kroppslig smerte, sykdomstilstander som kronisk forstoppelse, diaré, manglende appetitt, febrile tilstander, besviming, stamming, angst og lignende.

Akershus universitetssykehus påpeker i sitt brev at *”Der barnet har tatt sitt eget liv som følge av alle belastningene er også fraværet av involverte instanser tydelig. I etterkant får familien ingen muntlig eller skriftlig beklagelse fra skolen der barnet var elev. I lokale samfunn der ”alle vet” holdes det minnestund på skolen, det flagges på halv stang, men ingen voksne sier noe til medelevene om mobbing.”* Videre skriver sykehuset: *”I sorgen etterlates foreldre og søsken med tapet, med frustrasjonen over sin utilstrekkelighet, en gjentakende og plagsomme tanker om alt man burde gjort annerledes og med avmaktfølelse til skole og hjelpeapparat. De orker ikke lenger kjempe for saken, og ingen hører deres stemme”.*



Uttalelsen fra Akershus universitetssykehus er alvorlig lesning. Det er nødvendig at ansvarlige myndigheter setter inn tiltak. Barneombudet støtter Akershus Universitetssykehus i at det er behov for kunnskap om mobbingens skadeomfang blant voksne som arbeider med barn. Dagens virkemidler etter opplæringsloven fanger ikke godt nok opp behovet for fremdrift, hurtighet og dokumenterbare tiltak som skal løse disse sakene på et tidlig tidspunkt. Det er etter Barneombudet syn ikke forholdsmessighet mellom opplæringslovens valg av reaksjoner og graden av skade som mobbing påfører offeret. Det er behov for å innføre virkemidler som gjør at det blir presserende for skolene å hurtig ta tak i og løse saker som gjelder mobbing.

Det er dokumentert en sammenheng mellom mobbing i barndommen og senere psykiske plager som voksen.²⁸

”

Although frequent bullies or bully-victims account for only 8.8% of the sample, they were responsible for 33% of all crimes and 23,4% of violent crimes.

Sourander, Jensen, Rønningen m.fl., 2004

Sourander, Jensen, Rønningen m.fl. (2004) har presentert en studie som viser forholdet mellom mobbestatus (mobber, mobbeoffer, eller begge) og sammenhengen mellom senere kriminell atferd.²⁹ Av rapporten fremgår det at *“The high rate of bullying and its consequences for school achievement, the social environment, and peers emphasize the need to implement empirically validated school-based programs to prevent bullying”*. Videre konkluderes i rapporten med at: *“Although frequent bullies or bully-victims account for only 8.8% of the sample, they were responsible for 33% of all crimes and 23,4% of violent crimes.”*

Det fremstår som godt dokumentert at mobbing har store konsekvenser på det personlige plan, men

også store konsekvenser for samfunnet. Det er etter Ombudets skjønn nødvendig å sette inn tiltak som også gjør det mulig å stille skoleledelse og skoleeier mer effektivt til ansvar.

2.5 Skoleeierne forholder seg ikke til regelverket

Behovet for nye virkemidler støttes av de funn som er gjort gjennom nasjonale tilsyn på opplæringslovens område.

”

Det er bekymringsfullt at skoleeierne ikke tar større ansvar for å oppfylle lovens bestemmelser

Udanningsdirektoratet, 2008

Utdanningsdirektoratet har i en oppsummering av felles nasjonale tilsyn uttalt at de felles nasjonale tilsyn de siste år har vist at skoleeierne i marginal utstrekning er kjent med eller følger regelverket.³⁰ Utdanningsdirektoratet uttaler *“Særlig er det betenkelig at det at skoleeierne etter gjentatte nasjonale tilsyn på kravene til et forsvarlig system etter opplæringsloven § 13-10 og privatskoleloven § 5-2 i hovedsak ikke forholder seg til regelverket på dette området”*.

Videre skriver Utdanningsdirektoratet:

“Det gjennomgående fraværet av fungerende systemer for internkontroll representerer en markant risiko for at elevenes rettssikkerhet ikke blir ivarettatt, og at elevene ikke får oppfylt sentrale rettigheter etter opplæringsloven, med de negative konsekvenser for læringsutbyttet og skolemiljøet dette antas å ha”.

”

Forvaltningskompetansen der ute er for dårlig

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2009



Barn og unge som ikke kan følge ordinær læreplan har rett på spesialundervisning. Dette er en lovhemlet rettighet.³¹ Midtlyngutvalget uttaler at en stor del av elevene ikke får forsvarlig opplæring, og at en del av det som i dag omtales som spesialundervisning er opplæring som utføres av personale uten spesielle forutsetninger eller kompetanse.³² Utvalget skriver blant annet:

”Utvalget har anslått at om lag 20-25% av elevene i grunnopplæringen ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen, over kortere eller lengre tid. Om lag halvparten av denne elevgruppen blir ikke tilstrekkelig fulgt opp, enten i form av individuelt rettede tiltak eller gjennom spesialundervisning. Dette bidrar til at elever faller utenfor grunnskolen, og senere faller fra i videregående opplæring. For de elever som får tilrettelegging gjennom spesialundervisning er det metodisk vanskelig å vite effekten av den. Under gitte forutsetninger kan spesialundervisning og segregerte tiltak fungere, men det synes ikke som om disse forutsetninger i tilstrekkelig grad er ivarettatt i Norge.”

Leder av Midtlyngutvalget, Jorid Midtlyng, uttalte videre at det er store kommunale ulikheter i tilbud på spesialundervisning mellom kommunene, og også mellom skoler i samme kommune.³³

Det er all grunn til bekymring når kommuner gir inntrykk av at de innfrir lovens krav til spesialundervisning, men at den i realiteten utføres av personale uten spesielle forutsetninger eller kompetanse. Det er i seg selv uakseptabelt at loven settes til side, og at barn som trenger hjelp ikke får lovpålagte ytelser. I tillegg er det bekymringsfullt at kommunene faktisk fatter vedtak som gir inntrykk av å ha et innhold de åpenbart ikke har, og at vedtakene dermed blir uriktige og lovstridige. I tillegg til de forvaltningsmessige sider ved dette, vil elevene bli fratrukket muligheten av å nå frem med en klage om uforsvarlig opplæring, fordi det urettmessig gis inntrykk av at retten til spesialundervisning er innvilget.

Det er videre en utfordring at det er stor grad av kommunale ulikheter i tjenestetilbudet. Når ulikhetene ikke er forankret i elevenes behov eller elevenes

beste, jf barnekonvensjonen artikkel 3, må dette karakteriseres som usaklig forskjellsbehandling, og gi et forklaringsproblem for kommuner som begrunner ulikhetene med kommunens evne til individuell tilpasning. Det er derfor, etter Ombudets synspunkt, behov for flere virkemidler og større grad av statlig styring, dersom en skal nå oppgaven med å gi et forsvarlig opplæringstilbud til elevene.

2.6 Inntrykk etter møter med fylkesmennene og Elevorganisasjonen

Fylkesmennenes sittersomklage- og tilsynsmyndighet med et stort erfaringsgrunnlag. Barneombudet har som en del av prosjektet gjennomført samtaler med et utvalg av fylkesmennene for å få erfaringsutveksling og synspunkter rundt klage- og tilsynssystemet.

Det er gjennomført møter med Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Troms og Fylkesmannen i Vestfold. Barneombudet presiserer at rapporten er en oppsummering av det samlede inntrykk Ombudet sitter igjen med etter samtaler og innspill. Slutningene står for Ombudets regning alene.

2.6.1 Synspunkter på behandling av klagesaker

I samtaler med fylkesmenn om klagesaksbehandlingen, får Ombudet inntrykk av at fylkesmennene i stor grad har tiltro til dagens system. Fylkesmennene har tro på at avgjørelser i klagesaker blir respektert i kommunene. Samtidig opplyses at det ikke foretas noen systematisk oppfølging av klagesakene etter behandlingen hos fylkesmannen. Opplevelsen av at klagesystemet virker beror på en forventning om at kommunene innretter seg, og at klager alternativt vil klage på nytt.

”

Mange foreldre opplever at elevene ikke har reell klagerett, det blir ei proforma-sak å klage.

Fylkesmannen i Hordaland, 2009

Fylkesmannen i Hordaland foretok en konkret undersøkelse av kommunenes oppfølging av saker hvor klager hadde fått medhold av fylkesmannen på



i sin klage på standpunkt karakter.³⁴ Det viste seg at en del kommuner konsekvent unnlot å forholde seg til resultatet av klagesaken. Fylkesmannen så på ungdomsskolene i fylket, og konkluderte med at det var tre hovedkategorier av skoler:

- En del skoler hadde en kultur som tilsa at dersom fylkesmannen fant at reglene i vurderingsforskriften ikke var fulgt, så skulle det komme eleven til gunst. Dette vil si at de i all hovedsak ga eleven medhold i klagen
- Den andre gruppen skoler brukte fylkesmannen sine merknader aktivt i den nye vurderingen, men det var ingen automatikk i at dette førte til heving av karakteren. På disse skolene ble ca. halvparten av klagen tatt til følge, de øvrige fikk ikke medhold.
- En tredje kategori skoler ga aldri eleven medhold og utarbeidet heller ikke en ny begrunnelse, selv om fylkesmannen hadde konkludert med brudd på vurderingsforskriften. På disse skolene skriver fylkesmannen at mange foreldre opplevde at elevene ikke hadde noen reell klagerett, og at det ble en proforma-sak å klage.

I samtaler mellom Barneombudet og fylkesmennene opplyser fylkesmennene at de gjennomfører faste samlinger med kommunene, hvor de gir veiledning og opplæring. Flere av fylkesmennene gir uttrykk for bekymring for manglende kompetanse i særlig de små kommunene, hvor barnehage- og skolekompetansen hos rådmennene er lav. Samtidig ser fylkesmennene det som positivt at kommunene ønsker å motta veiledning og opplæring, og samtlige av de forespurte fylkesmennene uttaler ønske om å drive aktivt med veiledning og opplæring - og anser dette som et hensiktsmessig virkemiddel for å legge til rette for å bedre kompetansen i kommunene. Ressurssituasjonen opplyses som årsak til at dette likevel ikke er mulig å etterkomme fullt ut, og særlig oppgis de mange og ressurskrevende tilsyn som en av årsakene.

2.6.2 Synspunkter på tilsynssaker

Det blir årlig gjennomført et landsomfattende nasjonalt tilsyn (systemrevisjon). I tillegg iverksetter fylkesmennene egeninitierte tilsyn. Det blir opplyst av fylkesmennene at det som oftest fører til et egeninitiert tilsyn er klage på bortvisning og klage på mobbing. Fra 2009 har fylkesmennene mulighet for å pålegge retting (enkeltvedtak) etter tilsyn, dersom tilsyn avdekker avvik. Det påpekes som en svakhet at det ikke skjer noen reell utsjekking av om tilsyn fører til forbedring og at effekt av kvalitet uteblir.

”

Systemrevisjon som metode inkluderer ikke barn og foreldre. Vi ser vi kunne fått mer ut av tilsynet ved å intervju barna.

Fylkesmannen i Troms, 2009

Flere fylkesmenn stiller spørsmål ved gjennomføringen av de nasjonale tilsyn og etterlyser en klargjøring av formålet. Det påpekes som en utfordring at en ved nasjonale tilsyn kun ser på rutinene (systemrevisjon) og ikke også innholdet (kvalitet på tjenesten). For eksempel nevnes at nasjonalt tilsyn om timetall også burde omfattet et tilsyn på innhold i timene. Fylkesmennene gir uttrykk for at det både er behov for, og at det vil gi en bedre ressursutnyttelse om tilsynet omfatter kvalitetsvurderinger.

Tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet opplyser til Barneombudet at det i 2010 skal føres tilsyn med elevens psykososiale miljø etter opplæringsloven, og at en i den forbindelse vil endre på gjennomføring og innhold i tilsynet. Blant annet vil det bli nedsatt en referansegruppe, og elevene vil på egnet måte involveres i tilsynet. Hovedaktiviteten vil være kontroll, men i tillegg vil tilsynet ha kommunikasjon/samarbeid og kunnskap/læring som støtteaktiviteter. Målet er at tilsynet skal gi større nytteeffekt, og det skal lages system for å følge opp resultatene fra tilsynet i etterkant.



Barneombudet mener den endringen som skisseres fra Utdanningsdirektoratets side er et stort steg i riktig retning. Det er behov for barns deltagelse i gjennomføringen av tilsyn som omhandler barn. Dette samsvarer også med barnekonvensjonens om barns rett til å bli hørt og til å delta³⁵. I tillegg er det behov for justering av omfang og innhold i tilsynet for å få nødvendig nytteeffekt. I den forbindelse er det verdt å merke seg at effektiv kontroll ofte vil henge sammen med mulighet for effektiv oppfølging og tilgjengelige sanksjonsmidler.

2.6.3 Synspunkter rundt bruk av sanksjonsmidler

Fylkesmennene som Ombudet har hatt samtaler med er delt i ønsket om å få hjemmel for å bruke nye sanksjonsmidler ovenfor kommunene. Blant de som ikke ønsker sanksjonsmuligheter, begrunnes dette med en tiltro til klage- og tilsynssystemet, men også et ønske om å tydeliggjøre at det er kommunenes eget ansvar å følge lovverket. Fylkesmenn som er positive til forslag om nye sanksjonsmidler begrunner dette med elevens behov, og at rettigheter ellers vil bli illusoriske.

”

Bøter/mulkt – det virker

Fylkesmannen i Troms, 2009

I Norge er det en rett og en plikt til grunnskoleopplæring.³⁶ Det vil være naturlig at brudd på lovpålagte rettigheter kan sanksjoneres. Det er allerede sanksjonsmuligheter etter annet regelverk.³⁷ I den grad en kommune velger ikke å innrette seg etter klageinstansens avgjørelse, bør sanksjoner kunne ilegges også etter opplæringsloven. Det er ikke grunn til å anta at fylkesmennene ikke er tilstrekkelig kompetente til å fatte denne type enkeltvedtak. Barneombudet ser behov for at lovgiver tar det nødvendige ansvar med å sikre at kommuner og fylkeskommuner respekterer og etterlever det lovverket de skal forvalte, alternativt at det får konsekvenser om de ikke etterlever lovverket.

Elevorganisasjonen fremhever at de ser behov for virkemidler som sikrer at skoleeier følger opplæringsloven, og anbefaler klarere ressursstyring fra statlige myndigheter, herunder mer øremerking av midler til kommunen. Særlig er det behov for å bedre det fysiske miljøet ved skolen. Effektive tiltak kan her være plikt til å lage fremdriftsplan for vedlikehold og kontroll av at denne overholdes. For å sikre bedre opplæring foreslår Elevorganisasjonen å innføre stimulerings tiltak for lærere, for eksempel ekstra fridager eller lønn, mens rangering av gode/dårlige skoler, karakternivå og lignende bør unngås. Når det gjelder klage på karakterer bør klageorganet ha endelig avgjørelsesmyndighet. Årsaken er at mange elever opplever at de ikke har reell klageadgang etter dagens ordning.

”

Man burde hatt bøter/mulkt både på ventetiden for utredning, og på å sette i gang tiltaket

Fylkesmannen i Troms, 2009

2.7 Alternative sanksjonsmuligheter

Ettersom systemet ikke synes å fungere, legger Barneombudet til grunn at det er et behov for nye virkemidler. Barneombudet tar ikke stilling til hvilke sanksjoner som bør innføres, men konkluderer med at behovet for nye virkemidler er til stede, og at valg av virkemidler bør variere etter hvilket lovbrudd en står ovenfor. Elevens behov for å få tiltak til rett tid bør være utgangspunktet for de sanksjoner en velger å innføre. Eksempler på typer lovbrudd og ulike sanksjonsmidler:

Foretaksstraff:

- ved manglende system for å forebygge, avdekke og følge opp rettigheter etter opplæringsloven
- ved unnlattelse av å sikre nødvendig kompetanse blant ansatte

**Dagmulkt:**

- ved unnlatelse av å fatte vedtak om spesialundervisning, eller når skoler ikke effektuerer vedtak om spesialundervisning
- ved unnlatelse av å gi språkopplæring til minoritetsspråklige elever

Klageinstansen kan fatte bindende vedtak:

- ved klage på karakter

Pålegg om tiltak:

- ved klage på psykososialt miljø forårsaket av ansatte ved skolen

Anmeldelser:

- der fylkesmannen avdekker mistanke om straffbare forhold
- opplæringsloven § 9a-7 bør suppleres med ansvar også for gjerningsperson, ikke kun medvirkeransvar slik bestemmelsen er i dag

Plikt til å utarbeide forpliktende vedlikeholdsplaner som offentliggjøres:

- for å ivareta det fysiske skolemiljøet

2.8 Vanskeligheter med å nå frem med søksmål

Barneombudet har et klart inntrykk av at rettsapparatet ikke er et egnet virkemiddel når det gjelder å få de ytelser eleven har krav på etter opplæringsloven. Elvene når ikke frem i saker som gjelder krav om erstatning for mobbing eller erstatning for tap av forsvarlig opplæring.

Jussprofessor Bjarte Askeland problematiserer i en artikkel³⁸ hvor vanskelig det er for barnevernsbarn å nå frem med søksmål om erstatning for den urett enkelte av dem har vært utsatt for. De samme utfordringer vil gjelde for elever som vil gå til søksmål. Først må de klare å bevise at det foreligger en skade, deretter må de bevise at skolen har optrådt uaktsomt, og sist må de bevise at det har fått et økonomisk tap og at det er en årsakssammenheng mellom skolens uaktsomhet og dette tapet. Dette kan det være vanskelig å bevise. I tillegg vil en møte på spørsmålet om kravet er blitt foreldet. Det

er også en hindring at skolen har unnlatt å gjøre det den skulle. Unnlatelser er vanskelig å bevise.

Fylkesmannen begrenser (i klagesak nr. 10) sin klagebehandling til ikke å gjelde "fortidige forhold", det vil si at de kun vurderer saken fra det tidspunktet skolen endelig fattet et vedtak. Fylkesmannen uttaler at hendelsen forut, og som er hele grunnlaget for det etterfølgende vedtaket og klagen, eventuelt må løses av en domstol. Dermed får ikke klager en reell prøving av om skolen håndterte saken på en kritikkverdig måte, eller om skolen er skyld i at saken nå har økt i omfang og gjort elevens problemer større en nødvendig. Men skal dette spørsmålet overlates til domstolen, så forutsetter det at domstolen er i stand til å ta stilling til kravet, og at klager har ressurser til å klare den krevende prosessen det er å bringe en sak for retten.

PP-rådgiver Sandra Val Flåtten, Lillegården kompetansesenter, medlem av den norske arbeidsgruppen tilknyttet OECD-prosjektet Internasjonal Network on School Bullying and Violence, har i sin artikkel gått gjennom 7 dommer som omhandler mobbing og som er tilgjengelig på lovdata.no.³⁹ Flaatten konkluderer med at selv om domstolene kommer frem til at det har forekommet mobbing, så utløser det ikke erstatningsplikt for kommunen.

Tre av dommene omhandler kombinerte krav, det vil si både krav om erstatning for både mangelfull opplæring/manglende tilrettelegging og mobbing. Ingen av saksøkerne fikk medhold i krav om erstatning. Tre av sakene ble vunnet i tingretten, og saksøker ble der tilkjent erstatning, men samtlige saksøkere tapte etter anke til Lagmannsretten.

Sunnfjord herredsrett⁴⁰ skriver i domspremissene at: "Påstander om mobbing stiller domstolen overfor vanskelige spørsmål både når det gjelder bevisbedømmelsen og den type rettsanvendelse som knytter seg til årsakssammenheng og skyldvurdering. Slik også i saken her". Flaatten stiller i den sammenheng betimelig nok spørsmål ved hvordan saksøker skal kunne klare å fremskaffe dokumentasjon for "unnlatelsessynder" hos skoleledelse og skoleansatte, det vil si de tilfeller



hvor problemet nettopp er at skolen ikke fortar seg noe i saken.

Flaatten har supplert oversikten med to domsslutninger som har vært referert i dagspressen. Den ene saken ble forlikt⁴¹ og den andre saken ble tapt i tillegg til at saksøker ble idømt kr 240.000,- i saksomkostninger⁴² samt en sak som ikke ble prøvet for retten⁴³. I den siste saken ble familien rådet til ikke å reise erstatningssak grunnet tid, belastning og ressurser.⁴⁴ Saken er omtalt av dr. juris Anders Bratholm, som retter sterk kritikk mot skolen og hjelpeapparatet.⁴⁵ Klager ble senere tilkjent voldsoffererstatning (2001) på kr 20.000, og klagers mor fikk erstatning for ikke økonomisk tap kr 10.000. Høsten 2004 ble klager tilkjent billighetserstatning med kr 100.000,-.

Gjennomgangen av rettspraksis viser at domstolen i liten grad klarer å ivareta klagere som har et krav som gjelder barns rett til forsvarlig opplæring, og retten til et godt psykososialt miljø uten mobbing. Selv ikke der eleven er blitt mobbet har saken ført til erstatning. Det kan se ut som om at det rettsvern lovgiver ønsket å gi elever gjennom opplæringsloven, ikke samsvarer med de muligheter elevene har til å nå frem med et krav.

2.9 Er straffesaker egnet som konfliktløsning?

Barneombudet henvendte seg til Riksadvokaten i januar 2009⁴⁶ og ba blant annet om innspill. Årsaken var at Ombudet mottok flere saker om henleggelse der lærere var anmeldt for å krenke elever fysisk eller psykisk. Barneombudet hadde selv gått til anmeldelse av Nittedal kommune for brudd på opplæringsloven kapittel 9a, og også denne anmeldelsen var blitt henlagt.⁴⁷ Riksadvokaten uttaler i sitt svarbrev at straffesaker ofte ikke er egnet som konfliktløsning i saker etter opplæringsloven.⁴⁸

En av de største vanskene både for domstolen, men også for klageinstansen, synes å være å klargjøre faktum. Dette øker risikoen for henleggelse. I klagesaker øker det risikoen for at klager ikke gis medhold.

Klager bør etter Ombudets vurdering få medhold i saker hvor skolen ikke klarer å dokumentere at de har gitt saken en forsvarlig behandling. Det bør ikke være klager, men skolen som må dokumentere at det er et godt læringsmiljø ved skolen.

Etter Ombudets vurdering bør elever som krenkes ha mulighet for å bli tilkjent erstatning for ikke-økonomisk tap (tort og svie). I den grad klagen viser at barn ikke har det bra på skolen, bør det ikke stilles store krav til bevis. Skoleeier bør ha plikt til å utvise fleksibilitet, og løsninger må ikke hindres av spørsmål om eleven har juridisk rett, men om ønsket tiltak kan gi en god løsning for eleven. Et eksempel er rett til å skifte klasse eller skole dersom eleven ikke har et godt skolemiljø. Elevens eget syn på hva som er en god løsning bør tillegges stor vekt.



3. Konklusjon

Det er Barneombudets oppfatning at brudd på opplæringsloven, i det omfang som er avdekket gjennom blant annet statlige tilsyn, kun er mulig fordi kommunen løper liten eller ingen risiko når de bevisst, eller ubevisst, bryter opplæringslovens regler. Opplæringsloven legger ikke opp til reaksjoner som det er presserende for kommunene å unngå.

Barneombudet mener tiden er moden for ikke bare å overlate til kommunene om de vil følge opplæringsloven, men til å iverksette virkemidler som gjør kommunene tilstrekkelig motivert til å følge den. Av hensyn til den allmenne rettsoppfatning og av allmennpreventive hensyn, bør det reageres mot lovbrudd. Dette bør være klage- og tilsynsmyndighetens oppgave. Det bør samtidig vurderes tiltak som premierer de skoler som kan vise til høy kvalitet i opplæringen og et godt læringsmiljø. Det bør lønne seg å gjøre en god jobb.

Resultatet av tilsynsrapporter, forskning, undersøkelser og henvendelser til Barneombudet gir samlet grunn til å stille en del spørsmål ved hvordan kom-

munene ivaretar elevs rettigheter etter opplæringsloven. Barneombudets bekymring retter seg særlig mot det som fremstår som en del skoleeieres ignorering av eget ansvar for et godt skolemiljø som forutsetning for læring, og at tiltak settes inn så sent at avviket vanskelig lar seg ta igjen.

Barneombudet mottar klagesaker hvor det fremkommer at klager ikke får ytelsen de har krav på selv om fylkesmannen har gitt medhold i klagen. Dette kan pågå over år, etter gjentatte klager.⁴⁹ Det opplyses til Barneombudet at selv om klager får medhold i retten til spesialundervisning, så utblir ytelsen, eller en mottar spesialundervisning som ikke samsvarer med vedtaket i innhold eller omfang. Mange opplyser til Barneombudet at klageprosessen har vært for ressurskrevende, og at medhold i klagen ikke førte til forbedringer lokalt. Foreldre opplyser at belastningene har vært så store at de gir opp å forfølge saken videre. Barneombudet sitter med et inntrykk av at mange av klagerne opplever fylkesmannen som "tannløs", og opplæringslovens bestemmelser uten verdi, dersom skolen velger ikke



å følge loven. Inntrykket forsterkes av resultatene som kommer etter statlige tilsyn. I de tilfeller der kommunene ignorerer fylkesmannens vedtak og innspill, har en ikke effektive virkemidler som sikrer eleven et forsvarlig tjenestetilbud.

Dersom privatskoler bryter opplæringsloven kan det føre til tap av godkjenning og krav om tilbakebetaling av statlige midler. Det er også i offentlig sektor behov for å sikre at skolene ikke bryter opplæringsloven. Det er ut fra det samlede materialet i denne rapporten liten grunn til å tro at elevene er forsvarlig ivaretatt slik lovverket fungerer i dag. Barneombudet etterlyser reaksjoner, tiltak og et mandat hos klageinstansen som er egnet til å sikre at elevene får de rettighetene som opplæringsloven var ment å gi dem.

Det bør etter Ombudets synspunkt skilles mellom behovet for å øke lovforståelsen i kommunen over tid, og den enkelte elevs behov for umiddelbar retting av feil. Det er i dag ikke hjemmel for at kommunen kan utsette å gi elevene lovpålagte tjenester i påvente av en fremtidig kompetanseheving. Barneombudet stiller også spørsmål ved om fylkesmennene har en ulik praktisering av sitt mandat i klagesaker. Det synes å være variasjoner knyttet til hvor langt Fylkesmennene går i å følge opp en klagesak, og i hvor omfattende saksbehandling de gir klagen.

Barneombudet antar at økt mobbing og krenkelser henger sammen med fravær av kompetanse om mobbing, mobbingens skadevirkning og kunnskap om hva som er effektive tiltak. Skolenes tiltak begrenser seg ofte til å "prate med" mobberne, eller la mobberne og mobbeoffer møtes for å "prate sammen", eller å vente til "det går over" og å "ikke bry seg". Dette er ikke tilstrekkelig.

Mobbing krever nulltoleranse. Lærerne må sikres nødvendig kompetanse til å avdekke og håndtere saker om mobbing på en adekvat måte forankret i kunnskap og forskning.

Selv om en elev får medhold i at læreren er årsak til mangelfull opplæring eller mobbing, er det ingen automatikk i at brudd på opplæringsloven fører til en arbeidsrettslig reaksjon. Hva arbeidsgiver velger å

gjøre er opp til dem. Arbeidsrettslige reaksjoner faller utenfor klageinstansens mandat. Barneombudets inntrykk er at det skjer lite. Noen ganger flyttes læreren til andre klasser. Noen "problemlærere" er i skolen i årevis. Vi tror dette verken tjener elevene eller kollegene. Det er derfor behov for at klageinstansen kan gi klager medhold i behovet for tiltak, uten at klageinstansen må konkludere med hvilket tiltak. Dette kan løses ved å konkludere med at det forligger brudd på opplæringsloven regler, og så henvise saken til behandling i kommunen.

Det er ikke - og skal ikke være - noen automatikk i at en lærer/rektor fjernes fra sin stilling dersom klager får medhold i at oppførselen er klanderverdig. Men det innebærer ikke at kommunen skal slippe unna kravet om å sette inn nødvendige tiltak i henhold til opplæringslovens regler.

I saker hvor fylkesmannen konkluderer med at de ikke har grunnlag for å ta stilling til faktum, ser en ofte at kommunen tar vedtaket til inntekt for at kommunen ikke har gjort feil, noe som i mange av sakene fremstår som en sannhet med modifikasjoner. Dette gjelder for eksempel i saker der det er åpenbart for klageinstansen at læreren utgjør et miljøproblem samtidig som klageinstansen er avskåret fra å gå inn i de arbeidsrettslige forhold. Dersom klager krever læreren fjernet fra sin stilling, vil klageinstansen konkludere med at klagen ikke gis medhold, ikke fordi de er uenige i at det ville vært riktig, men fordi de ikke har mandat til en slik avgjørelse.

Kommunen bruker på sin side slike vedtak til å legitimere at de ikke trenger å foreta seg noe, og at det ikke er grunnlag for kritikk. Barneombudet savner her at fylkesmannen foretar en vurdering av barnets beste. Både domstolen og klageinstansen har, som Riksadvokaten, mulighet for å fremsette kritikk selv om søksmålet eller klagen ikke fører frem, men synes i liten grad å benytte seg av denne muligheten. Uavhengig av årsak er det liten tvil om at barn har rett på et godt læringsmiljø, og at dette er en forutsetning for at barn skal lære.

Etter Barneombudets skjønn er det fullt mulig for fylkesmannen å påpeke at en læreres atferd, eller rektors unnlattelse av å rette opp forhold ved en



skole, er i strid med opplæringsloven kapittel 9a. Fylkesmannen bør derfor også få hjemmel til å pålegge kommunen å rette forholdet med hjemmel i opplæringsloven kapittel 9a. Etter Barneombudets skjønn kan dette skje uten at fylkesmannen tar stilling til de arbeidsrettslige forhold, og uten å definere hvilket tiltak som skal iverksettes. Det er tilstrekkelig å si at situasjonen ikke anses forsvarlig, at det derfor foreligger brudd på opplæringsloven kapittel 9a og at kommunen plikter å sette inn tiltak. På den måten vil kommunen bli presset til å aktivisere seg, og til å ta det ansvar den har etter begge lovverk: Både opplæringsloven og arbeidsmiljøloven.

Gjennom fylkesmannens pålegg må kommunen gå inn og finne årsaken til problemet, for eksempel behovet for veiledning, økning av ressurser, avdekke behov for tiltak knyttet til enkeltelever med spesielle hjelpebehov, eller iverksette arbeidsrettslige reaksjoner så som skriftlig advarsel, omplassering, oppsigelse med mer. Kommunen har alle muligheter for å finne den riktige løsningen, uten at det går på bekostning av de ansattes rettssikkerhet eller rettigheter. Elevene på sin side trenger en klageinstans som kan påpeke behovet for tiltak og til å påse at tiltak blir iverksatt slik at de får en forsvarlig skolehverdag.

Går eleven rettens vei har hun en stor utfordring i å bevise at læreren ikke har gitt forsvarlig opplæring eller at lærer mobber. Ofte er læreren den eneste voksen i klasserommet. Om det er bevist at læreren mobber, så må eleven bevise at han er påført en skade, at det var mobbingen som påførte henne skaden, og deretter at dette igjen har ført til et økonomisk tap. Og for å få dette til må eleven bevise at han ville ha klart seg bedre på skolen og fått en bedre lønnet jobb uten den skaden som mobbingen har ført til. Kommunen kan på sin side hevde at eleven trolig ikke var så smart.

Det synes også lettere for kommunen å legge skylden på familien enn å erkjenne den belastning skolen utsatte familien for over tid. Slik pulveriseres muligheten for at eleven kan nå frem ved å bringe saken inn for domstolen.



4. Barneombudets anbefalinger

1. Det bør innføres hjemmel for sanksjoner mot kommuner og fylkeskommuner som bryter opplæringslovens bestemmelser. Dette er viktig for å sikre at barn får nødvendig og lovhemlet opplæring. Risiko for sanksjoner vil ha allmennpreventiv effekt. Skoleeier er nærmest til å bære ansvar og risiko for egne lovbrudd.
2. Klageinstansen mandat bør utvides til å ha hjemmel til å ilegge sanksjoner overfor skoleeier, slik at klageinstansen effektivt kan gripe inn overfor skoleeier som bryter opplæringsloven.
3. Klageinstansens må ha hjemmel til å ta stilling til alle relevante forhold i en klagesak, også forhold som ligger forut for det tidspunkt skolen fatter formelt vedtak i saken. Det bør være avgjørende om klager har rettslig interesse av å få forholdene klarlagt. Uforsvarlige tilstander som ligger forut for retting kan ha påvirket elevens opplæring og mestring i en slik grad at det har betydning for skoleeiers ansvar.
4. Klageinstansen må ha hjemmel til, i en klage på læringsmiljøet, å ta stilling til alle faktorer som påvirker læringsmiljøet, både lærerens, skoleledelsens og elevenes rolle. Uavhengig av om arbeidsmiljøloven faller utenfor klageinstansen mandat, må fylkesmannen kunne uttale seg om hvordan lærer og rektor påvirker skolemiljøet og stille krav til retting.
5. Det skal utarbeides etiske retningslinjer for ansatte i skolen. Dette vil bidra til at arbeidsgiver lettere kan gripe inn og følge opp ansatte som har en oppførsel eller holdning til elevene som er uforenlig med opplæringslovens bestemmelser.
6. Lærere og skoleledelse må ha forskningsbasert kunnskap og kompetanse til å forebygge, avdekke og håndtere saker om krenkelser. Dette bør sikres både i opplæring og etterutdanning. Det bør vurderes om det i tillegg er behov for andre virkemidler, for eksempel andre faggrupper i skolen, utvidelse av skolehelsetjenesten, bruk av åremålsstillinger for skoleledere, osv.



7. Foreldre og elever må sikres informasjon om sine rettigheter og plikter etter opplæringsloven, med særlig vekt på informasjon om klagemuligheter.
8. Nasjonale tilsyn må omfatte kvalitetsvurderinger av opplæringen. Elevene må også involveres aktivt i tilsynet.
9. Det bør foretas en gjennomgang av straffeloven og skadeerstatningsloven med det mål å se på om lovene i tilstrekkelig grad fanger opp brudd på opplæringsloven. Det bør være kommunen som har bevisbyrden for at skolemiljøet er forsvarlig og ikke har ført til skade, og mulighet for å bli tilkjent ikke-økonomisk tap. Som del av skjønnsvurderingen bør det også legges vekt på om kommunen kan legge frem dokumentasjon på forebyggende arbeid forut for klagen.
10. Opplæringsloven kapittel 9a bør suppleres med en bestemmelse med ansvar for gjerningsperson, og en bør tydeliggjøre hvilke krenkelser som fører til ansvar.
11. Det bør innføres fri rettshjelp for saker med krav etter opplæringsloven, for slik å senke prosesserskelen og begrense prosessrisikoen.



Kilder

- **Rettskilder:**

- Kommuneloven kapittel 10A
- Opplæringsloven kapittel 2, kap 5, kap 8, kap 9a og kap 14
- Barnekonvensjonen artikkel 28 og artikkel 29
- Ot.prp nr. 44 (1999-2000)
- NOU 2004:17
- NOU 2009:18 Rett til læring, Midtlyngutvalgets rapport
-

- **Stortingsmeldinger:**

- Stortingsmelding nr 16 (2006-2007) ...og ingen sto igjen.
- Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen
- Stortingsmelding nr 44 (2008-209) Utdanningslinja
-

- **Undersøkelser:**

- PIRLS- undersøkelsen 2007
- TIMMS-undersøkelsen 2003
- PISA-undersøkelsen 2006
- Elevundersøkelsen 2007 og 2008
- SØF rapport 2002 NAFO
-

- **Rapporter:**

- Riksrevisjonen: Kommuner mangler kartlegging av tilpasset opplæring
- Barneombudets supplerende rapport til FNs ekspertkomité for barns rettigheter 2009.
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) 2008: Spesialundervisning.
- Sourander, Jensen, Rønningen m.fl. "Childhood Bullies and Victims and Their Risk of Criminality in Late Adolescence" 2007.
- Høgskolelektor Karin Rørnes, medlem av den norske arbeidsgruppen tilknyttet OECD-prosjektet Internasjonal Network on School Bullying and Violence, Lillegården kompetansesenter (rettspraksis).
- Sandra Val Flåtten, medlem av den norske arbeidsgruppen tilknyttet OECD-prosjektet Internasjonal Network on School Bullying and Violence, Lillegården kompetansesenter (rettspraksis).
- Herlofsen 2005 : Rettssaker er stor belastning for saksøker (ref. Rørnes/Flaaten)
-

- **Uttalelser/artikler:**

- Jussprofessor Bjarte Askeland, Bergens Tidende 23.02.2009 (vilkår for erstatning)
- Kommunaldirektør i Trondheim kommune og leder av Midtlyngutvalget, Jorid Midtlyng, NRK Sami Radio den 21.07.2009 (kommunale ulikheter i tilbud på spesialundervisning)
- Riksadvokaten brev datert 18.mars 2009
- Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) Aftenposten 02.08.2009. Om dårlige lærere.
- Høringsuttalelse fra Barneombudet om forslag til endring i opplærings- og privatskoleloven datert 25.08.2008, jfr. høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet 20.06.2008
- Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Hordaland om endring i forskrift til opplærings- og privatskoleloven kap. 3 og 4, datert 19.03.2009.
- Akershus universitetssykehus datert 22. juni 2009. Mobbing med døden til følge.



Sluttnoter

- ¹ Lov om barneombud 6.mars 1981 nr. 5 og instruks for barneombudet Fastsatt ved Kongelig Resolusjon av 11. september 1981
- ² Barneombudets høringsuttalelse 2008 sak 01261-2, Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Hordaland datert 19.03.2009,
- ³ Opplæringsloven § 1-3
- ⁴ Opplæringsloven kapittel 5
- ⁵ Opplæringsloven kapittel 9a
- ⁶ Opplæringsloven § 15-2
- ⁷ Forvaltningsloven § 11a
- ⁸ www.barneombudet.no
- ⁹ Opplæringsloven § 14-1 og privatskoleloven §7-2
- ¹⁰ Kommuneloven § 60c.
- ¹¹ Forvaltningsloven § 2, 1.ledd, litra b)
- ¹² www.udir.no
- ¹³ Høringsbrev datert 20.06.2008 om forslag til endring av opplærings- og privatskoleloven
- ¹⁴ Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2006, rapport fra felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2007 og rapport fra felles nasjonalt tilsyn og tilsyn med årstimetallet 2008, Utdanningsdirektoratet
- ¹⁵ Artikkel i Aftenposten datert 02.08.2009
- ¹⁶ Dagsavisen 14. februar 2009
- ¹⁷ Fylkesmannens kompetanse rapportens klagesak nr. 9, www.fylkesmannen.no
- ¹⁸ Utdanningsspeilet 2007 Analyse av grunnskole og videregående opplæring, Elevundersøkelsen 2008 - analyse av mobbing og uro
- ¹⁹ Manifest mot mobbing 2009-2010 – et forpliktende samarbeid for et godt og inkluderende oppvekst- og læringsmiljø
- ²⁰ For eksempel Steg for Steg, Olweus- og Zero-program
- ²¹ www.hihe.no
- ²² www.saf.uio.no
- ²³ St.meld nr. 31 Kvalitet i opplæringen, s. 64 flg.
- ²⁴ Se rapportens klagesak nr. 10
- ²⁵ "Når mobbing blir en sak i retten har offeret alt å tape og intet å vinne?" Karin Rørnes 2009
- ²⁶ Se note 42 "Mobbing og feighet", Dr.juris Anders Brattholm 2001
- ²⁷ Akershus universitetssykehus, ved Senter for helsefremmende, brev datert 22.juni 2009
- ²⁸ Fosse 2006.
- ²⁹ "Childhood Bullies and Victims and Their Risk of Criminality in Late Adolescence" Sourander, Jensen, Rønningen m.fl. 2007
- ³⁰ Rapport fra felles nasjonalt tilsyn og tilsyn med årstimetallet 2008, www.udir.no datert 26.08.2008
- ³¹ Opplæringsloven kapittel 5
- ³² NOU 2009:18
- ³³ NRK Sami Radio den 21.07.2009
- ³⁴ Hørings svar fra Fylkesmannen i Hordaland datert 19.03.2009
- ³⁵ Barnekonvensjonen artikkel 12
- ³⁶ Opplæringsloven § 2-1
- ³⁷ For eksempel mulighet for å ilegge tvangsmulkt etter barnevernloven § 6-9, jfr. kommuneloven § 60c.
- ³⁸ Bergens Tidende 23. februar 2009
- ³⁹ "Senskader som følge av mobbing i skolen - fører krav om skadeerstatning frem?" Sandra Vaal Flaatten 2009
- ⁴⁰ RG 1998-716
- ⁴¹ Fauske kommune ble i november 2006 stevnet for Salten tingrett, 12 år gammel gutt utsatt for mobbing (Fauske-saken). Se note 37
- ⁴² Vik kommune i Sogn og Fjordane ble i 2008 stevnet, 21 år gammel kvinne utsatt for mobbing (Vik-saken). Se note 37, rapportens klagesak nr 7
- ⁴³ Dr. juris Anders Brattholm bisto gutt i sak mot Oslo kommune grunnet omfattende mobbing. (Larsgard-



saken).

⁴⁴ Se note 38

⁴⁵ "Mobbing og feighet", dr. juris Anders Bratholm 2001

⁴⁶ Brev fra Barneombudet til Riksadvokaten datert 26. januar 2009

⁴⁷ Se rapportens klagesak nr. 5, 2009

⁴⁸ Brev fra Riksadvokaten til Barneombudet datert 18.mars 2009

⁴⁹ Se rapportens klagesak nr. 3



BARNEOMBUDET

ISBN 978-82-7987-016-6 (Trykt)
ISBN 978-82-7987-017-3 (PDF)