

## Hvordan kan skolemiljøutvalget bidra til at kapittel 9a i opplæringsloven blir oppfylt?

Kapittel 9a i opplæringsloven kan betegnes som *elevenes arbeidsmiljølov*. I § 9a-1 er de generelle kravene i loven formulert. Her heter det:

***”Alle elever i grunnskolar og vidaregåande skolar har rett til eit godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring.”***

Denne formuleringen uttrykker en forutsetning for skolen som institusjon. Elevenes læring sees i sammenheng med et skolemiljø som er helsefremmende og trivselsfremmende.

Formuleringen av de generelle kravene i § 9a-1 inneholder ordene ”*Alle elever har rett til...*” Dette innebærer at loven gir elevene individuelle rettigheter som skolen må forvalte på en spesiell måte. Å ha en rett innebærer i juridisk forstand at denne retten kan gjøres til gjenstand for rettslig vurdering, dvs at domstolene kan ta stilling i en sak.

Avgjørelser i saker der det reises spørsmål om en rett foreligger, er underlagt de krav til saksbehandling som følger av forvaltningsloven. For å sikre at elevene får innfridd sine lovmessige rettigheter, må skolen følge de retningslinjene som forvaltningsloven gir om behandling av enkeltvedtak, dvs. vedtak som i prinsippet er unike for hver enkelt elev.

Et *enkeltvedtak* er et vedtak som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer og som er truffet under utøving av offentlig myndighet, se § 2 i forvaltningsloven (<http://www.lovdatab.no/all/tl-19670210-000-001.html>).

Forvaltningsloven pålegger skolen en generell opplysningsplikt om de rettighetene elevene har etter § 9a-1, og om hvordan de selv – eller deres foresatte – skal gå frem for å kreve sine rettigheter.

Skolen må kvalitetssikre sine rutiner for hvordan de internt skal forvalte disse lovbestemmelsene. Skolen må sørge for at rutinene finnes nedskrevet og er tilgjengelige for alle som henvender seg for å sette seg inn i dem. Rutinene må omfatte hvordan skolen registrerer henvendelser fra elever og foresatte, og hvordan skolen sørger for at de sakene som henvendelsene gjelder, blir skikkelig belyst før enkeltvedtak fattes.

Skolens svar på en henvendelse som dreier seg om rettigheter etter § 9a-1 i opplæringsloven er et enkeltvedtak. Dette innebærer også at skolen må opplyse om at enkeltvedtaket kan påklages, hvordan man skal gå frem for å klage, og om tidsfrister for en eventuell klage.

Hvorvidt skolen har prosedyrer for behandling av elevers rettigheter i forhold til godt fysisk og psykososialt miljø, er en sak for skolemiljøutvalget.

### **Loven, merknadene og veilederen**

Da Stortinget behandlet lovteksten i § 9a- 1 i opplæringsloven, framkom denne merknaden i Innst O nr 7 (2002-03): *”..lovreglene slår fast at skolemiljøet ikke skal forårsake eller forsterke helseplager eller mistriksel, eller ødelegge, hindre eller forstyrre læringen. Dette gjelder både det fysiske og psykososiale miljø, og gjelder uavhengig av skolens økonomiske stilling.”* (

Veilederen<sup>1</sup> til kapittel 9a i opplæringsloven sier om § 9a-1:

*”Skolemiljøet skal fremme helse, trivsel og læring. Dette innebærer at bestemmelsen ikke bare handler om å hindre plager og dårlig læring, men også om at skolemiljøet skal bidra positivt til elevenes helse, trivsel og læring.”*

### **Når er ikke et skolemiljø godt?**

Dette er et vanskelig spørsmål fordi det er knyttet til elevens opplevelse. Opplevelser er subjektive og ikke nødvendigvis observerbare for andre. Opplæringsloven gir elever rett til å bli tatt på alvor, dersom de fremfører en opplevelse av fysisk eller psykososialt *ubehag* ved skolemiljøet. Elevens opplevelse har krav på å bli behandlet med respekt. Opplæringsloven, i

---

<sup>1</sup> Veileder til kapittel 9a i opplæringsloven– elevenes skolemiljø (UFD april 2003)

kombinasjon med forvaltningsloven, gir detaljerte beskrivelser av hvilke prosedyrer skoleeier, rektor og øvrig personale skal følge når *ubehag* hos elever blir oppdaget eller kommer til uttrykk.

Skolemiljøutvalget bør følge opp at disse prosedyrene blir fulgt ved skolen.

### **Hvem bestemmer når et skolemiljø ikke er godt nok?**

Det er ikke alle typer ubehag som kan tilskrives det fysiske eller psykososiale miljøet. Mistanker eller påstander om ubehag må derfor underlegges en vurdering av rimeligheten og sannsynligheten av at ubehaget kan spores tilbake til skolemiljøet. Noen typer ubehag kan være av personlig art som skyldes forhold utenfor skolen. Det er skoleeier, representert ved den enkelte skoleleder, som må vurdere dette, og som har handlingsplikt. Handlingsplikten gjelder også skolens øvrige personale. Skolens arbeid med skolemiljøet skal være både generelt forebyggende og individuelt handlende.

Skolemiljøutvalget skal se til at begge områdene blir fulgt opp ved skolen.

### **Hva er et godt fysisk skolemiljø?**

Dette er ikke bare regulert i opplæringsloven. Under er angitt noen andre aktuelle lovverk, forskrifter og bestemmelser:

- *Veileder til kapittel 9a i opplæringsloven*
- *Lov om helsetjenester i kommunene, kapittel 4a Miljørettet helsevern*
- *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler*
- *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) med veileder*
- *Forskrift om sikkerhet med lekeplassutstyr*
- *Forskrift om grenseverdier for støy med kommentar*
- *Arbeidsmiljøloven med forskrift*
- *Plan- og bygningslova med byggforskrifta*

- *Lov om produktkontroll*
- *Lov av om brannvern og lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr*
- *Kommuneloven*

Bestemmelsene i opplæringsloven inneholder generelle krav til hvordan et godt fysisk skolemiljø skal være. I dette ligger et krav til *førebyggende* arbeid og *normer* som skal være på plass.

§ 9a-2 i opplæringsloven, veilederen til kapittel 9a og Stortingets merknader har referanser til at det fysiske miljøet i skolen skal være i samsvar med:

- De faglige normene som fagmyndighetene anbefaler.
- Prinsippet om *tilgjengelighet for funksjonshemmede*.

Hvorvidt skolen har rutiner for å følge opp dette, er et tema for skolemiljøutvalget.

§ 9a-2 i opplæringsloven, veilederen og merknadene utdyper at det fysiske skolemiljøet innbefatter både

- *Det fysiske innemiljøet* (inneklimateet), som omfatter faktorer som luft, temperatur, lys- og strålemiljø, akustikk og mekanisk innemiljø.
- *Utemiljøet*, som refererer seg bl.a. til lokaliseringen, utformingen av utearealet, lekeapparater og muligheter for fysisk aktivitet for alle elever.

Hvorvidt skolen har rutiner for å undersøke at dette, er et tema for skolemiljøutvalget.

I merknadene til § 9a-2 i opplæringsloven i Ot prp nr 72 (2001-2002) heter det:

*”Om det fysiske miljøet er tilfredsstillende, må avgjøres konkret etter faglig skjønn. Føre-var-prinsippet tilsier at en ikke skal vente til ulykker, sykdom eller andre plager oppstår. Gjennom observasjoner og målinger kan en si noe om den potensielle risikoen fra miljøet.”*

Dette stiller krav om at miljøet overvåkes i forebyggende og generell forstand, og at det må kunne dokumenteres at miljøet er tilfredsstillende ut fra et faglig skjønn.

Hvorvidt skolen har rutiner for dette, er et tema for skolemiljøutvalget.

### **Krav om systematisk arbeid**

Gjennom § 9a-4 i opplæringsloven stilles det krav til skolen om systematisk arbeid for å fremme helsa, miljøet og tryggheten til elevene (internkontroll) I § 13-10 i opplæringsloven stilles det tilsvarende krav til kommunen/fylkeskommunen som skoleeier. Veilederen til §9a i opplæringsloven utdyper kravet om at skolemiljøet skal overvåkes i forebyggende og generell forstand: *”Internkontroll innebærer å omsette kravene i lov og forskrift til konkrete mål for skolemiljøet, kartlegge utfordringene og planlegge og iverksette tiltak for å nå målene. Arbeidet må omfatte hele skolemiljøet – fysisk og psykososialt, innendørs og utendørs. Virksomheten må dokumentere at dette er etablert, og at det faktisk blir fulgt opp.”*

Hvorvidt skolen har rutiner for dette, er et tema for skolemiljøutvalg.

### **Håndtering av individuelle forhold**

§ 9a-2 i opplæringsloven har også bestemmelser om hvordan skolen skal håndtere individuelle problemer som kan føres tilbake til mangler ved det fysiske skolemiljøet:

*”Dersom ein elev eller forelder, eller eit av råda eller utvala ved skolen der desse er representerte, ber om tiltak for å rette på fysiske miljøtilhøve, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.”*

Hvorvidt skolen har rutiner for dette, er et tema for skolemiljøutvalget.

## Strategi og prosedyrer

For å oppfylle krav i forvaltningsloven om saksbehandling og kravene i opplæringsloven om internkontroll og brukermedvirkning må det utarbeides en prosedyre for hvordan henvendelser fra elever, foreldre, råd og utvalg men henstilling om tiltak skal behandles.

Prosedyren bør bl a omfatte:

- Hvordan skal skolen definere hva som er godt skolemiljø.
- Hvordan skal elever, foreldre, råd og utvalg få informasjon om sine rettigheter?
- Hvordan håndtere mottaket av melding om/oppdagelse av brudd på § 9a-2?
- Hvordan skal tilfeller undersøkes og opplyses godt nok?
- Hvordan skal vedtak fattes og begrunnes?
- Hvordan skal det gis melding om vedtak?
- Hvordan skal det opplyses om klageadgangen?
- Hvem skal man klage til?
- Hvordan skal klagen utformes og begrunnes?
- Hvordan skal klageren få bistand til å utforme klagen?
- Hvordan evaluere effekten av tiltak og avslutte saken?
- Hvilke konsekvenser har dette for endring/forbedring?

§ 9a-3 i opplæringsloven sier: ”Skolen skal aktivt og systematisk arbeide for å fremje eit godt psykososialt miljø, der den enkelte eleven kan oppleve tryggleik og sosialt tilhør.”

Veilederen til § 9a i opplæringsloven sier at dette handler om de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet, og hvordan elevene og personalet opplever dette. Det handler også om elevenes opplevelse av lærings situasjonen. På samme måte som i forhold til det fysiske miljøet, må skoleeier ha en strategi for arbeidet med det psykososiale miljøet. I merknadene til § 9a-3 i opplæringsloven i Innst O nr 7 (2002-2003) fremgår det en forventning til skolen, som uttrykkes slik: ”...skolens ledelse og lærerne må fremstå som tydelige voksne med vilje til å følge opp tiltak for et godt læringsmiljø, og jevnlig ta dette opp

*til drøfting med elevene. I praksis vil dette si at hele skolesamfunnet må ha en felles strategi for å skape det gode læringsmiljøet der verken mobbing, vold, rasisme eller annen krenkende atferd blir godtatt.”*

Innholdet og kvaliteten i en slik felles strategi kan innbefatte forhold som:

- Plan for kompetanseheving for personalet.
- Plan for å utvikle sosial kompetanse hos elevene.
- Plan for å forebygge mobbing (jf Manifest mot mobbing).
- Gjennomgang av ordensreglement for å forhindre problematferd
- Trivselsundersøkelser

Skolemiljøutvalget bør delta i utviklingen av strategier og prosedyrer for dette.

### **Om mobbing**

Vanskene med å observere hva som foregår, og bestemme hva slags fenomen en har foran seg, kommer tydelig frem i definisjonen av mobbing. Mobbing kan ikke nødvendigvis observeres direkte. Mobbing er kjennetegnet ved tre kriterier, jf merknadene i Ot prp nr 72 (2001-2002:

- Det dreier seg om aggressiv og ondsinnet atferd fra en eller flere personer (når noen med vilje påfører en annen person skade eller smerte - ved fysisk kontakt, ved ord eller på andre måter).
- Dette gjentar seg og varer over en viss tid.
- Dette foregår i en mellommenneskelig relasjon som er preget av en viss ubalanse i styrke- eller maktforholdet (de som blir utsatte for de negative handlingene, har vanskelig for å forsvare seg og er noe hjelpeløse overfor den eller de som plager han eller henne).
- Mobbing inntreffer ofte uten provokasjon fra offerets side.

§ 9a-3 i opplæringsloven sier at den enkelte ansatte har en handlingsplikt i forhold til å gripe inn:

**”Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogeleg, sjølv gripe direkte inn.”**

Merknadene sier at loven omfatter både direkte mobbing og indirekte mobbing, med sosial isolering og utestengning fra gruppa.

Veilederen til § 9a i opplæringsloven sier at dette gjelder for *”...alle former for krenkende ord og handlinger, også slike som negative, enkeltstående utsagn om en persons utseende, klær, tro, dialekt osv.”*

Hva som er krenkende ord og handlinger, må knyttes til elevens opplevelse av hva som foregår. Hva som er krenkende for den enkelte, kan være vanskelig å tolke ut fra observasjon alene.

Veilederen til § 9a i opplæringsloven sier: *”Det kan være en utfordring å finne balansen mellom humor og krenkelse. Derfor må hendelsesforløpet, ev omfanget av problemene, kartlegges.”*

Når det er mulighet for tvetydighet i forståelsen av et observert tilfelle, kan påstand lett bli stående mot påstand. Veilederen påpeker at i slike tilfeller kan Pedagogisk-psykologisk tjeneste brukes som en faglig uavhengig sakkyndig instans.

Intensjonen i § 9a-3 i opplæringsloven kan sies å være et forsøk på å lovfeste at mellommenneskelige relasjoner skal preges av respektfull og anstendig oppførsel. Ingen skal av andre utsettes for ubehag som hindrer trivsel og læring.

Det skal finnes lokale rutiner for å ivareta lovens krav om håndtering av påstand om mobbing og henstilling om tiltak. Disse kan f eks inneholde rutiner for:

- Mottak av melding om/opdagelse av brudd på § 9a-3
- Undersøkelse av tilfellet.
- Hvordan løses uenighet?
- Vurdering av mulige tiltak.
- Beslutning om tiltak.
- Gjennomføring av tiltak.
- Evaluering: Hvilke konsekvenser har dette for endring/forbedring?
- Avslutning av saken.

Skolemiljøutvalget bør delta i utviklingen av slike rutiner for arbeid med mobbesaker.

#### **Hvem har ansvar?**

- Skolemiljøutvalget har en rådgivende funksjon overfor skoleleder/rector i alle forhold som gjelder skolemiljøet ved den enkelte skole. Alle skoler skal ha skolemiljøutvalg.
- Den enkelte skoleleder/rector har ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir gjennomført i det daglige arbeidet ved den enkelte skole.
- Skoleeier (kommunen/fylkeskommunen) har gjennom § 13-10 i opplæringsloven et særlig ansvar for å føre tilsyn med at kravene i opplæringsloven blir fulgt i kommunens/fylkeskommunens skoler.
- Fylkesmannen har en tilsynsfunksjon og er klageinstans i forhold til kommunen/fylkeskommunen.