

# **Bortvisning av elev fra videregående skole på grunn av deltagelse i matkrig i skolens kantine**

11.12.2019 (2019/2410)

Saken gjelder adgangen til å bortvise en elev fra undervisningen i en videregående skole i én dag på grunn av deltagelse i matkrig i skolens kantine. Skolen hadde først fattet vedtak både om å bortvise eleven, og å pålegge ham å delta i rydding av skolens kantine i fire uker, samtidig som han ble nektet å innta lunsjen sin i kantinen i den samme perioden. Klagenemnda i fylkeskommunen opphevet vedtak om ryddig og nekting av adgang til kantinen, men opprettholdt vedtaket om bortvisning i én dag.

Ombudsmannen kom til at deltagelse i matkasting var et alvorlig brudd på skolens ordensreglement, som kan sanksjoneres med bortvisning, jf. opplæringslova § 9 A-11. Det var samtidig mangler ved saksbehandlingen i forkant av skolens vedtak. En mangel ved klagenemndas vedtak var at den ikke hadde tatt stilling om saksbehandlingsfeilene hadde påvirket det endelige vedtaket i saken. Feilene var ikke reparert ved klagenemndas behandling av saken. Videre var det en mangel ved vedtaket at det ikke var foretatt en

**tilstrekkelig vurdering av om bortvisning fra kantinen kunne benyttes som en mer egnet og forholdsmessig sanksjon enn bortvisning fra undervisningen.**

**Klagenemnda er bedt om å merke seg ombudsmannens syn på saken og foreta en fornyet vurdering.**

## **Sakens bakgrunn**

A klaget 15. juni 2019 på vegne av sin mindreårige sønn, B, over at klagenemnda i X fylkeskommune 19. mars 2019 delvis opprettholdt rektor ved Y videregående skoles vedtak 29. januar 2019. Begrunnelsen for vedtaket var at B hadde deltatt i matkrig i skolens kantine. Vedtaket om å bortvise B fra skolen for én dag ble opprettholdt. Klagenemnda opphevet rektors vedtak om «samfunnsstraff» i form av at B skulle delta i rydding av skolens kantine etter lunsj hver dag i fire uker, og at han i denne perioden ikke skulle ha adgang til å spise eller oppholde seg i kantinen. Begrunnelsen for å oppheve deler av vedtaket var at disse sanksjonene ikke var hjemlet i skolens ordensreglement, noe som er et vilkår for å kunne benytte et refsingstiltak, jf. opplæringslova § 9 A-10 andre ledd.

I klagen hit har A vist til at klagenemnda i fylkeskommunen ikke vurderte alle forhold som ble tatt opp i klagen, og at det er feil ved saksbehandlingen. Vedtak i saken er reelt sett fattet før eleven hadde forklart seg muntlig for rektor. Betydningen av dette for det endelige vedtaket er ikke er vurdert av klagenemnda. Videre anførte hun at det i saksfremlegget for klagenemnda ble lagt feil fakta til grunn.

Av dokumentene i saken fremgikk det at matkastingen skjedde i skolens kantine fredag 25. januar 2018. B innrømmet å ha deltatt i matkastingen i et møte med skolens miljøarbeider mandag 28. januar 2019. Det er uenighet om innrømmelsen kom før eller etter B ble gjort kjent med at han hadde blitt filmet, og at han var en av elevene som var identifisert på bakgrunn av denne filmen. I klagen er det opplyst at det er flere elever som ble filmet, og som ikke har blitt utsatt for sanksjoner. Bare de elevene som innrømmet deltakelse i matkrigen, har fått vedtak om bortvisning.

Forhåndsvarsel om bortvisning ble meddelt til A i telefonsamtale og e-post mandag 28. januar 2019. A mottok kopi av forhåndsvarslet først i møtet med rektor 30. januar 2019, da

e-posten ikke gikk gjennom. Av forhåndsvarslet fremgår det blant annet at «[f]ør eventuelt vedtak blir fattet har du/dere (elev og foresatte til elev under 18 år) anledning til å gi en muntlig eller skriftlig uttalelse i saken (...) Rektor har satt av tid til et møte onsdag 30.01.19 kl [1515] på skolen. En eventuell skriftlig uttalelse må være hos skolen innen onsdag 30.01.19 kl 1200.».

Vedtaket om bortvisning er datert 29. januar 2019 og ble overlevert i forbindelse med at det ble avholdt møte mellom rektor, eleven og elevens foresatte onsdag 30. januar 2019. Bortvisningen ble gjennomført 1. februar 2019, to dager etter møtet mellom rektor, B og hans mor.

## Våre undersøkelser

I brev 9. september 2019 ble klagenemnda i X fylkeskommune bedt om å svare på flere spørsmål. Blant annet spurte ombudsmannen om begrunnelsen for utvisningen var om eleven hadde brutt skolens reglement i *alvorlig grad* eller om skolens reglement var *brutt flere ganger*, jf. opplæringslova § 9A-11 andre ledd. Videre ble det stilt spørsmål om det var lagt riktig fakta til grunn i klagenemndas vedtak, om det var vurdert andre tiltak enn bortvisning og om, og i så fall hvordan, skolen hadde sanksjonert andre elever som deltok i matkastingen.

Fylkesadvokaten, som har hatt fullmakt til å svare på vegne av nemnda, har også bedt om skolens kommentarer til spørsmålene herfra, for å kunne besvare spørsmålene både ut fra «underinstans og klageinstans behandling av saken».

I svaret hit ble det opplyst at verken skolen eller klagenemnda hadde lagt til grunn at B hadde deltatt i matkasting flere enn denne gangen. Den feilaktige opplysning om at B hadde deltatt flere ganger i matkasting, fremgikk av saksfremlegget fra fylkesdirektøren til klagenemnda. Fylkesadvokaten opplyste at denne misforståelsen av saksforholdet ikke var gjentatt i hans redegjørelse, som var de faktiske forhold nemnda hadde lagt til grunn for sin vurdering av saken.

Nemnda hadde begrunnet sitt vedtak med at deltakelse i matkastingen var et alvorlig brudd på skolens ordensreglement, fordi dette var noe som opplevdes krenkende for andre som har lunsj i kantinen. Bortvisning ble valgt som sanksjonsmiddel for å signalisere at rektor og skolen anså handlingen som «svært alvorlig og for å hindre gjentakelse». Det hadde vært flere tilfeller av matkasting/matkasting i skolens kantine i løpet av høsten 2018, og skolen hadde forsøkt andre tiltak, som rettet seg mot hele elevgruppen, for å hindre gjentakelse, uten å lykkes.

I informasjonen fylkesadvokaten hentet inn fra skolen ble det videre opplyst at skolen hadde vurdert andre tiltak for å sanksjonere B, men at hendelsen ble ansett som såpass alvorlig at bortvisning ble valgt. Samtidig fremgikk det av det opprinnelige vedtaket at skolen hadde vedtatt å sanksjonere med flere tiltak: bortvisning fra undervisningen, pålegg om rydding og bortvisning fra kantinen. Rektor synes ikke å ha vært vurdert om bare ett av disse tiltakene var tilstrekkelig. Klagenemnda besluttet å oppheve vedtak om rydding av kantine og bortvisning fra kantina i en fireukersperiode, med den begrunnelse at dette var refsingstiltak som ikke var hjemlet i ordensreglementet.

Fylkesadvokaten opplyste videre at elevene skal ha blitt underrettet om at konsekvensene av ny matkasting ville kunne bli bortvisning og/eller politianmeldelse. Det ble vist til at elevene hadde blitt opplyst om dette i løpet av høsten 2018, etter tilsvarende tilfeller av matkasting. I etterkant av matkasting høsten 2018 hadde skolen endret timeplaner og friminutter for å forhindre at elever møtte hverandre, de hadde innført en vaktordning med voksne i kantinen og det hadde vært gjennomført ukentlige samtaler med «utvalgte elever fra alle klasser» for at skolen skulle forsikre seg om at skolemiljøet var trygt. Dette er informasjon som ikke fremgår av klagenemndas vedtak, men som har fremkommet som ledd i ombudsmannens undersøkelse. Klager har opplyst at han ikke var kjent med denne informasjonen, noe han burde ha vært som elevrepresentant for klassen. Det er heller ikke lagt ved dokumentasjon som underbygger at skolen ga slik informasjon til elevgruppen etter de første tilfellene av matkasting.

Det var åtte elever som tilsto å ha deltatt i matkastingen 25. januar 2019. Skolen var «innforstått med» at det kunne ha vært flere som deltok, uten at de hadde lyktes i å identifisere alle de involverte. De åtte elevene som ble identifisert fikk alle samme reaksjon.

## **Ombudsmannens syn på saken**

### **1. Det rettslige grunnlaget for bortvisning**

Bortvisning av elev fra en videregående skole reguleres av opplæringslova § 9 A-11 andre ledd flg., som lyder:

«Fylkeskommunen kan fastsette i ordensreglementet at elever i videregående skole kan visast bort frå undervisninga i opp til fem dagar dersom dei bryt reglementet i alvorleg grad eller fleire gonger. Det kan like eins fastsetjast at elever kan visast bort for resten av skoleåret dersom brota er særleg alvorlege.

Rektor kan vedta bortvising etter å ha rådført seg med lærarane til eleven. Fylkeskommunen kan vedta at ein elev i vidaregåande skole skal visast bort for resten av skoleåret. Om ikkje kommunen eller fylkeskommunen fastset noko anna, kan rektor gi lærarar høve til å vise bort elevar frå si eiga undervisning for ei opplæringsøkt, men ikkje meir enn to klokketimar.

Før det blir gjort vedtak om bortvising, skal ein ha vurdert andre tiltak. Foreldra skal varslast før ein elev på 1. til 7. årstrinn blir bortvist for resten av dagen.»

Det fremgår vidare av opplæringslova § 9 A-10 tredje ledd at:

Skolen kan berre nytte tiltak som er fastsette i ordensreglementet. Tiltaka skal ikkje innebere fysisk refsing eller anna krenkjande behandling. Før det blir teke avgjerd om tiltak, har eleven rett til å forklare seg munnleg for den som skal ta avgjerda.

Det er tre vilkår som må være oppfylt for at en rektor kan bortvise en elev fra undervisningen i inntil fem dager:

1. Skolens ordensreglement må være brutt i alvorlig grad eller flere ganger.
2. Rektor må ha rådført seg med elevens lærere.
3. Skolen må ha vurdert andre tiltak før det fattes vedtak om bortvisning.

Vedtak om bortvisning er enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b) jf. bokstav a), hvilket innebærer at lovens regler om saksbehandling ved enkeltvedtak kommer til anvendelse. Dette omfatter plikten til å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst etter forvaltningsloven § 17. Utredningsplikten vil ivaretas både gjennom rektors plikt til å rådføre seg med elevens lærere og ved at eleven gis mulighet til å forklare seg muntlig for rektor før det fattes vedtak i saken.

Bortvisning som sanksjon er behandlet nærmere i forarbeidene til opplæringslova, blant annet Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) under punkt 20 hvor det understrekes at bortvising er en alvorlig reaksjon. I Prop. 95 L (2009-2010), som gjaldt endring av loven slik at lærere kunne delegeres myndighet til å bortvise elever fra egen undervisning for en opplæringsøkt, stilte departementet seg bak Utdanningsdirektoratets høringsinnspill om at «bortvising skal vere ein siste utveg, og at sanksjonen må brukast med varsemnd». Selv om dette gjaldt adgangen til å bortvise fra enkelttimer, må forutsetningen være at også bortvisning over lenger tid er en sanksjon som bør benyttes med forsiktighet, og hvor det derfor er viktig at saksbehandlingen er forsvarlig.

Bortvisning som sanksjon er også nærmere omtalt i Utdanningsdirektoratets rundskriv om ordensreglement (Udir-8-2014), der dette er nærmere beskrevet under rundskrivets punkt 9.2, hvor det innledningsvis vises til at:

«Forarbeidene til opplæringsloven omtaler bortvisning som skolesamfunnets mest alvorlige og inngripende reaksjon overfor forseelser. En bortvisning innebærer nemlig at elevens rett til opplæring settes til side, selv om det er for en avgrenset periode.»

Y videregående skoles ordensreglementet er fastsatt i *Forskrift om ordensreglement for X fylkeskommunes videregående skoler*. Det følger av forskriften § 4 første ledd at elevene skal medvirke til et godt læringsmiljø og godt arbeidsmiljø, og at elevene skal «opptre hensynsfullt og høflig». Videre er det fastsatt nærmere regler om orden i § 4 andre ledd nr. 5, hvor det fremgår at elevene skal bidra til å «holde det rent og ryddig på skolens inne- og uteområde». I § 4 tredje ledd nr. 2, som gjelder adferd, er det fastsatt at «krenkende eller truende adferd og andre brudd på allment aksepterte atferdsnormer er ikke tillatt».

Ordensreglementet hjemler bortvisning som et særskilt refsingstiltak, jf. reglementets § 8 tredje ledd. Refsingstiltaket skal stå i rimelig forhold til bruddet på reglementet, jf. § 8 fjerde ledd. I ordensreglementet fremgår det dessuten at eleven har rett til å forklare seg muntlig for den som skal fatte avgjørelse om bortvisning, før vedtaket fattes, jf. ordensreglementet § 9 første ledd.

## **2. Ombudsmannens vurdering**

### **2.1. Alvorlig brudd på skolens ordensreglement**

Det er uomtvistet at B ikke hadde deltatt i matkrig før denne hendelsen. Vilkåret for å benytte bortvisning som sanksjon var derfor at deltakelsen i matkrig var en alvorlig overtredelse av skolens ordensreglement. At andre elever hadde deltatt i matkrig tidligere, er ikke et forhold som kan legges til grunn ved vurderingen av om vilkåret for å bortvise på grunn av gjentakelse var oppfylt. Vurderingen må knyttes opp til Bs deltakelse konkret. Hendelsen kan ikke vurderes kollektivt for alle deltakerne i matkrigen.

B sier at han ikke kjente til at skolen hadde opplyst om at det var besluttet å anse deltakelse i ny matkrig som en alvorlig overtredelse av skolens ordensreglement, noe som ville kunne føre til bortvisning. Siden det ikke er lagt frem dokumentasjon på at skolen har gitt slik informasjon, kan det stilles spørsmål om skolen i tilstrekkelig grad har gjort dette kjent for elevgruppen. Det må imidlertid legges til grunn at B var kjent med tiltakene skolen hadde gjennomført tidligere i skoleåret, på grunn av tilsvarende hendelser, da

tiltakene hadde påvirket hele elevgruppen. Det må også legges til grunn at han burde ha forstått at skolen ønsket å få bukt med matkrigene, og at det derfor var påregnelig med en reaksjon ut over en påtale fra skolen, selv for en førstegangsovertredelse.

Å kaste mat på medelever, selv i tilfeller der han selv ble kastet mat på først, må anses å både være klare brudd på pålegget om å bidra til å holde skolens område, i dette tilfellet kantinen, ren og ryddig. Deltakelse i matkrig er dessuten noe som klart er et brudd på allment aksepterte atferdsnormer. Skolen selv har beskrevet hendelsen som «krenkende for andre som har lunsj i kantinen». Ombudsmannen har forståelse for at matkriger i kantinen kan oppleves både ubehagelig og skremmende for elevene, uavhengig av typen mat som ble kastet.

Hvorvidt bruddet er alvorlig eller ikke, vil til en viss grad bero på skolens skjønn. I en situasjon der skolen har hatt problemer med matkrig tidligere og elevene derfor opplever kantinen som utrygg, vil skolen ha et særskilt behov for å unngå at flere slike hendelser oppstår. Ombudsmannen kan ikke rette innvendinger på rettslig grunnlag mot at klagenemnden i dette tilfellet har opprettholdt skolens vurdering av at nok et tilfelle av matkrig er et «alvorlig» brudd på ordensreglementet, også for B og andre elever som deltar for første gang.

## 2.2. Saksbehandlingen – plikten til å rådføre seg med elevens lærere og vurdere andre tiltak

Opplæringslova § 9 A-11 tredje og fjerde ledd setter krav til saksbehandlingen før det fattes vedtak om bortvisning. Rektor skal ha rådført seg med elevens lærere, det skal være vurdert andre tiltak og eleven skal ha fått mulighet til å forklare seg muntlig for den som fatter vedtak om utvisning.

Slik saken er opplyst hit, er det ikke dokumentert at skolen hadde rådført seg med Bs lærere før det ble fattet vedtak om bortvisning. I den videregående skole, hvor fravær kan være av betydning for om en elev får karakter eller ikke, er det nødvendig at rektor har rådført seg med elevens kontaktlærer for å avklare hvilke konsekvenser en slik sanksjon vil ha for den enkelte elev. Det må dessuten legges til grunn at kontaktlærer ofte vil ha en noe bedre forutsetning enn rektor for å vurdere om bruken av bortvisning er et riktig tiltak for denne eleven. I klagenemndas vedtak er ikke dette adressert, og det kan være grunn til å tro at nemnda derfor ikke har tatt stilling til hvorvidt skolen har rådført seg med Bs lærere eller ikke, og om manglende rådføring i så fall kan ha innvirket på vedtaket i saken.

Skolen synes ikke å ha vurdert å bruke bare et av de tre tiltakene i det opprinnelige vedtaket, eller om andre – mindre inngripende – tiltak kunne benyttes. Klagenemnda

synes videre å ha lagt til grunn at skolen verken kunne benytte rydding av kantinen eller bortvisning fra kantinen som refsingstiltak.

Ombudsmannen er enig med nemda i at skolens ordensreglement ikke hjemler rydding av kantinen som et tiltak som kunne benyttes. Derimot er ombudsmannen ikke like sikker på at ordensreglementet ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å begrense elevens tilgang til deler av skolens område (bortvisning fra deler av skolen), som et alternativt tiltak. Skolens ordensreglement § 8 tredje ledd hjemler bruk av «bortvisning fra og med en hel skoledag og inntil fem skoledager etter rektors avgjørelse» for alvorlige overtredelser av ordensreglementet. Dette må kunne anses som en tilstrekkelig hjemmel for å bortvise elever fra enkelte deler av skolens områder, i dette tilfellet opphold i skolens kantine i lunsjen for en periode inntil fem dager.

Plikten til å vurdere om bortvisning også fra undervisning står i et rimelig forhold til førstegangsdeltakelse i matkrig, fremgår uttrykkelig av skolens eget ordensreglement, jf. reglementets § 8 fjerde ledd. Å begrense enkelte elevers tilgang til skolens kantine for en periode, fremfor å bortvise eleven fra undervisningen, synes som en mer forholdsmessig sanksjon for en hendelse av den karakter skolen her sto overfor. Det er derfor vanskelig å se det annerledes enn at det er en mangel ved nemndas vedtak at det ikke ble gjort en nærmere vurdering av om ordensreglementet hjemlet bortvisning fra kantinen som alternativt tiltak til bortvisning fra undervisningen.

### 2.3 Saksbehandlingen – utredningsplikten

Før det fattes vedtak om bortvisning, skal saken være tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Av opplæringslova § 9 A-10 tredje ledd og skolens ordensreglement § 9 første ledd fremgår det uttrykkelig at elever skal ha mulighet til å forklare seg muntlig for den som tar avgjørelsen før det fattes vedtak om bortvisning.

Utredningsplikten handler ikke bare om å avklare hvorvidt B hadde deltatt i matkrigen, noe han hadde innrømmet å ha gjort. Det handler også om å avklare bakgrunnen for at han deltok, graden av deltakelse og om bortvisning var den riktige sanksjonen for denne eleven etter denne hendelsen. Det mangler referater både fra møtet mellom miljøarbeider og B, og fra møtet mellom rektor, B og hans mor, hvilket gjør det vanskelig å ta stilling til hvilke undersøkelser skolen har gjort.

I denne saken synes skolen heller ikke å ha overholdt sin plikt til å gi eleven mulighet til å forklare seg for skolens rektor før hun fattet vedtak om bortvisning. Vedtaket var datert 29. januar 2019, var ferdigskrevet og ble overlevert B og hans mor i møtet 30. januar 2019.



Klagenemnda har påpekt manglende skriftlighet i saksbehandlingen, fordi det blant annet mangler referat fra klagers møte med skolen 30. januar 2019. Det hadde dessuten vært å forvente at skolen kunne dokumentere at klager har fått mulighet til å forklare seg skikkelig. Klagenemnda synes samtidig ikke å ha vurdert betydningen av at vedtak i saken ble fattet dagen før klager forklarte seg muntlig for rektor. Det er heller ikke drøftet hvorvidt dette var en saksbehandlingsfeil som kan ha innvirket på vedtaket i saken. Dette er en mangel ved nemndas vedtak.

### **3. Oppsummering**

Ombudsmannen har kommet til at deltakelse i matkasting/matkrig i kantinen til den videregående skolen i dette tilfellet er et alvorlig brudd på skolens ordensreglement. Kasting av mat på medelever er brudd på allment aksepterte atferdsnormer, samt en uakseptabel tilgrising av skolens område. At matkrig er et alvorlig brudd på ordensreglementet, betyr ikke nødvendigvis at bortvisning kan benyttes som sanksjon for en elev som ved ett tilfelle, har innrømmet å ha deltatt i matkrigen. Alternative tiltak eller sanksjoner må være vurdert.

At sanksjonsvedtaket ble fattet før klager var gitt anledning til å forklare seg, fremstår som en saksbehandlingsfeil. Klagenemnda i X fylkeskommunen synes ikke å ha tatt stilling til hvorvidt dette er en feil som kan ha hatt betydning for vedtaket i saken. Nemnda har heller ikke dokumentert å ha foretatt en vurdering av om det ene tiltaket som ble opphevet, som gjaldt bortvisning fra kantinen i en periode, var hjemlet i skolens ordensreglement. Og om dette tiltaket i så fall var et mer egnet og forholdsmessig tiltak enn bortvisning fra undervisningen. Det er også usikkert om rektor hadde rådført seg med elevens lærere før vedtaket ble fattet, noe klagenemnda heller ikke synes å ha tatt stilling til.

## **Konklusjon**

I denne saken fulgte ikke rektor ved Y videregående skole saksbehandlingsreglene i opplæringslova §§ 9 A-10 og 9 A-11 før det ble fattet vedtak om å bortvise B fra undervisningen i én dag. Saken var ikke fullstendig utredet før det ble fattet vedtak om bortvisning. Klagenemnda i X fylkeskommune har ikke tatt stilling til hvorvidt dette er saksbehandlingsfeil som kan ha innvirket på rektors vedtak. Det er heller ikke i tilstrekkelig grad vurdert hvorvidt andre tiltak, slik som bortvisning fra skolens kantine i en periode, var et mer egnet og mer forholdsmessig tiltak. Dette er også en mangel ved saksbehandlingen.

Ombudsmannen ber X fylkeskommune sørge for at klagenemnda vurderer saken på nytt snarest og om mulig senest innen 3. februar 2020. Dersom klagenemnda kommer til at saksbehandlingsfeilene kan ha innvirket på vedtaket i saken og at skolen burde ha benyttet et mindre inngripende tiltak enn bortvisning fra undervisningen for én dag, bes klagenemnda vurdere om fraværet bør og kan slettes fra Bs vitnemål. Ombudsmannen ber om å holdes orientert om resultatet av denne vurderingen.

11.12.2019 (2019/2410)