



**BØRNE- OG  
UNDERVISNINGS-  
MINISTERIET**

Departementet  
Afdelingen for Analyse og  
Rådgivning

Frederiksholms Kanal 21  
1220 København K  
Tlf. nr.: 32 92 50 00  
E-mail: uvm@uvm.dk  
www.uvm.dk  
CVR nr.: 20453044

22. december 2020  
Sags nr.: 20/24790

## REDEGØRELSE

om

**lovovervågning af lov nr. 311 af 4. april 2017 om ændring af lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø og lov om folkeskolen (Krav om antimobbestrategi, handlingsplan ved problemer med det psykiske undervisningsmiljø, oprettelse af klageinstans, tilsyn, genindførelse af kommunalbestyrelsens behandling af skolelederens beslutninger m.v.)**

### Indhold

1.	Sammenfatning.....	1
2.	Baggrunden for og indholdet af lov nr. 311 af 4. april 2017 .....	2
2.1	Bestemmelserne vedrørende antimobning.....	3
2.2	Klageordning.....	4
2.3	Tilsyn .....	5
3.	Baggrunden for, at loven blev udvalgt til lovovervågning .....	5
4.	Evalueringsproces gennemført af Epinion.....	6
5.	Høringsproces m.v.....	6
6.	Høringsparternes overordnede bemærkninger i 1. høring.....	7
6.1	Bemærkninger vedr. undersøgelsesmetoder i Epinions evaluering.....	8
7.	Antimobbestrategi og handlingsplaner .....	10
7.1	Epinion-evalueringens centrale resultater.....	10
7.2	Høringsparternes synspunkter i 1. høring .....	10
7.3	Børne- og Undervisningsministeriets bemærkninger og overvejelser..	13
8.	Klageordningen og klageinstansen, herunder solnedgangsklausulen.....	16
8.1	Epinion-evalueringens centrale resultater.....	16
8.2	Høringsparternes synspunkter i 1. høring .....	17
8.3	Børne- og Undervisningsministeriets bemærkninger og overvejelser..	19
9.	Tilsyn .....	23
9.1	Epinion-evalueringens centrale resultater.....	23
9.2	Høringsparternes synspunkter i 1. høring .....	24
9.3	Børne- og Undervisningsministeriets bemærkninger og overvejelser..	24
10.	Særligt om ungdomsuddannelser .....	24
10.1	Epinion-evalueringens centrale resultater.....	24
10.2	Høringsparternes synspunkter i 1. høring .....	24
10.3	Børne- og Undervisningsministeriets bemærkninger og overvejelser..	25
11.	Konklusion .....	25

### 1. Sammenfatning

Lovovervågningen og denne redegørelse har til formål at vurdere, i hvilket omfang undervisningsmiljølovens bestemmelser om antimobning, klageordning og tilsyn, som blev indført i 2017, har haft den tilsigtede virkning.

Redegørelsen har baggrund i en samlet evaluering af de nye ordninger gennemført af Epinion i foråret 2020 samt to eksterne høringsrunder gennemført i efteråret 2020 samt i to eksterne høringsrunder med relevante organisationer og myndigheder.

Holder man sig lovændringernes målsætninger helt bogstaveligt for øje, ville konklusionen på redegørelsens gennemgang utvivlsomt være, at de nye ordninger ikke fuldt ud har haft den tilsigtede virkning.

Dette vurderes omvendt ikke at være ensbetydende med, at de nye ordninger slet ikke haft nogen af de tilsigtede virkninger. Det er utvivlsomt, at de nye ordninger har haft en betydning for og har skabt et nybrud i indsatsen mod mobning på uddannelsesstederne.

Evalueringen og høringen viser, at der overordnet ses et behov for en klageordning og en klageinstans. Indtrykket af evalueringen og høringen er også, at bestemmelserne om antimobning, klageordning og klageinstans samt tilsyn på den baggrund grundlæggende har været til gavn for det konkrete arbejde mod mobning på uddannelsesstederne.

Redegørelsen viser endvidere, at implementering endnu ikke alle steder er slået igennem fuldt ud, og at der er behov for en længere implementeringsperiode end den forløbne.

Redegørelsen viser endelig, at bestemmelserne om og procedurerne i forbindelse med bl.a. antimobstrategier, handlingsplaner og klageordning kan forbedres og forfines på en række områder.

Det er på den anførte baggrund redegørelsens overordnede anbefaling, at de nye ordninger videreføres. For så vidt angår klageordningen og klageinstansen bemærkes, at en imødekomme af denne anbefaling forudsætter, at Folketinget vedtager en ændring af den solnedgangsklausul, som i loven indebærer, at disse ordninger automatisk ophører den 31. juli 2022. Et lovforslag herom vil senest skulle fremsættes i folketingssamlingen 2021-22.

I redegørelsen anbefales endvidere, at der sammen med relevante eksterne parter udarbejdes et oplæg til relevante forbedringer af indholdet af de nye ordninger, herunder evt. forslag til nødvendige lovændringer. Det anbefales i denne henseende, at der i denne proces konkret arbejdes med forslag til tilpasninger ud fra følgende pejlemærker:

- Pejlemærke 1 – begrebet mobning og mobbesyn
- Pejlemærke 2 – antimobstrategi og handlingsplaner
- Pejlemærke 3 – klageordningens konstruktion m.v.
- Pejlemærke 4 – vejledning
- Pejlemærke 5 – ungdomsuddannelser

Det forudsættes som udgangspunkt, at eventuelle ændringer som følge af revisionsarbejdet i alt væsentligt er udgiftsneutrale samlet set.

## **2. Baggrunden for og indholdet af lov nr. 311 af 4. april 2017**

Lov nr. 311 af 4. april 2017 om ændring af lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø og lov om folkeskolen (Krav om antimobstrategi, handlingsplan ved problemer med det psykiske undervisningsmiljø, oprettelse af klageinstans, tilsyn, genindførelse af kommunalbestyrelsens behandling af skolelederens beslutninger m.v.) (herefter enten "lov nr. 311 af 4. april 2017" eller "ændringsloven") trådte i kraft den 1. august 2017.

Ændringsloven havde baggrund i aftale af 12. november 2016 mellem den daværende regering (Venstre), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Konservative om oprettelse af en klageinstans vedr. mobning. Den politiske aftale havde udspring i en fælles aktionsplan

til forebyggelse og bekæmpelse af mobning på 0-18-årsområdet i Danmark (*Alle for én – aktionsplan til forebyggelse og bekæmpelse af mobning i dagtilbud, grundskole og på ungdomsuddannelser*), som var udarbejdet af Børne- og Undervisningsministeriet i samarbejde med Red Barnet, Børns Vilkår og Børnerådet og bistået med faglig sparring fra Mary Fonden.

Det fremgår af aftalen af 12. november 2016, at aftaleparterne er enige om at oprette en national klageinstans, så alle elever i grundskoler og på ungdomsuddannelser sikres en skolegang uden problemer med det psykiske undervisningsmiljø i form af mobning eller lignende. Det fremgår endvidere, at målet er, at skolerne og kommunalbestyrelserne bliver bedre til at tage fat om problemerne og får løst dem lokalt ude på skolerne.

På den baggrund blev lovforslag nr. L 123 (Folketingssamlingen 2016-17) fremsat den 26. januar 2017 med henblik på at udmønte aftalen af 12. november 2016.

Lovforslaget blev vedtaget den 28. marts 2017. For lovforslaget stemte Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Venstre, Enhedslisten, Liberal Alliance, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Konservative. Imod stemte Alternativet. Ingen stemte hverken for eller imod.

### *2.1 Bestemmelserne vedrørende antimobning*

Med lov nr. 311 af 4. april 2017 blev der i § 1 b i undervisningsmiljøloven indført krav om, at alle uddannelsessteder med grundskoleundervisning og ungdomsuddannelser skal fastsætte en antimobbestrategi, herunder om digital mobning. For folkeskoler og kommunale internationale grundskoler sker fastsættelsen af strategien i øvrigt som en del af værdiregelsættet, jf. § 44, stk. 4, i folkeskoleloven og § 12, stk. 2, i lov om kommunale internationale grundskoler.

Kravet om en antimobbestrategi er rettet mod den myndighed, bestyrelse eller person, der har ansvar for uddannelsesstedet. Virkningen heraf er, at det for kommunale uddannelsessteder er kommunalbestyrelsen eller den, som kommunalbestyrelsen bemyndiger hertil, som er ansvarlig for opfyldelsen, mens kravene på et selvejende eller et statsligt uddannelsessted varetages af institutionens bestyrelse eller den, som bestyrelsen bemyndiger hertil.

Begrebet digital mobning dækker over krænkende, nedværdigende og ekskluderende handlinger, som elever m.v. udsættes for fx gennem sms eller på sociale medier, hvor de interagerer med andre, og hvor handlingerne systematisk er rettet mod én eller flere personer. Digital mobning omfatter al it-båren mobning, uanset fremgangsmåden, forum eller mobile enhed.

Med lovændringen blev der endvidere i lovens § 1 c indført krav om, at de omfattede uddannelsessteders ledelse i konkrete tilfælde af problemer med det psykiske undervisningsmiljø i form af mobning eller lignende inden for en frist på 10 arbejdsdage efter, at der er modtaget oplysning om problemerne, skal udarbejde en handlingsplan, hvoraf det fremgår, med hvilke foranstaltninger problemerne effektivt bringes til ophør. Fristen regnes fra det tidspunkt, hvor uddannelsesstedet første gang skriftligt eller mundtligt modtager oplysning om problemerne.

Tilsvarende gælder, hvis uddannelsesstedets ledelse eller en elevs forældremyndighedsindehavere anser det nødvendigt som følge af elevens bekymrende tilstand eller adfærd, herunder sygdom og fravær på grund af problemer med det psykiske undervisningsmiljø i form af mobning eller lignende.

Antimobbestrategi og handlingsplaner skal revideres efter behov.

Uddannelsesstedets ledelse vil skulle gennemføre de planlagte foranstaltninger i overensstemmelse med handlingsplanen eller sørge for, at dette sker, og uddannelsesstedets ledelse vil endvidere straks skulle træffe de midlertidige foranstaltninger, som her og nu er nødvendige for at gribe ind over for de konstaterede problemer.

Endelig skal uddannelsesstedets ledelse informere de berørte elever og for elever undergivet forældremyndighed eleverne og forældremyndighedsindehaverne om indholdet af handlingsplanen og om eventuelle midlertidige foranstaltninger. Der ikke formkrav til informationen, som fx kan gives skriftligt eller på et møde.

## 2.2 Klageordning

Med lov nr. 311 af 4. april 2017 blev der i §§ 7 a-7 c i undervisningsmiljøloven indført bestemmelser om klageadgang og klageinstans.

Efter § 7 a har elever og mindreårige elevers forældre adgang til at klage til Dansk Center for Undervisningsmiljø (DCUM), hvis uddannelsesstedet ikke har en antimobbestrategi, eller ved uddannelsesstedets manglende eller utilstrækkelige reaktion ved konkrete tilfælde af problemer med det psykiske undervisningsmiljø i form af mobning eller lignende.

Det, der kan klages over, er således manglende overholdelse af de handlepligter, som uddannelsesstedet har til at fastsætte en antimobbestrategi, udarbejde en handlingsplan i tilfælde af mobning og foretage de nødvendige midlertidige foranstaltninger, gennemføre foranstaltningerne m.v. Klagen kan både være over manglende fastsættelse af fx en handlingsplan, et utilstrækkeligt indhold i en fastsat handlingsplan eller over manglende gennemførelse af handlingsplanen. Klagen skal være begrundet.

Bestemmelserne indeholder ikke en frist for klagens indgivelse. Det er dog forudsat, at klagen skal have en sådan aktualitet, at klagesagen kan behandles uden uforholdsmæssigt besvær i forhold til at skaffe fornødent oplysningsgrundlag for bedømmelse af klagesagen.

Klagesagsbehandlingen sker på skriftligt grundlag. DCUM har således ikke kompetence til at foretage samtaler med klager eller andre eller til at foretage uanmeldt besøg på uddannelsesstedet. Ved uenighed mellem uddannelsesstedet og klager om, hvorvidt det hændte udgør mobning eller ej, er det forudsat, at DCUM skal lægge uddannelsesstedets beskrivelse af fakta til grund, medmindre klager kan dokumentere, at fakta ikke er sandfærdigt beskrevet. Findes sådan dokumentation ikke, skal DCUM afvise klagen.

Klagesagsbehandlingen er endvidere etableret som en remonstrationsordning, hvilket indebærer, at klagen sendes til uddannelsesstedet, som skal vurdere, om der er grundlag for at give klager helt eller delvist medhold. Får klager ikke fuldt ud medhold, skal uddannelsesstedet sende klagen og begrundelse for afgørelsen og vurderingen videre til DCUM. Med udtrykket "fuldt ud medhold" er forudsat, at elever og forældremyndighedsindehavere mundtligt eller skriftligt erklærer sig tilfredse med resultatet af vurderingen af sagen. Klager har på ethvert tidspunkt mulighed for at trække sin klage tilbage.

Efter § 7 b træffes afgørelse om en klage af DCUMs daglige leder, idet den pågældende i behandlingen heraf ikke er underlagt instruktion fra DCUMs bestyrelse. Der er tale om en habilitetsbestemmelse, som sikrer, at repræsentanter for elever og uddannelsessteder, som hovedsagelig udgør DCUMs bestyrelse, og som er de typiske parter i klagesager, ikke har indflydelse på behandlingen af klagesager.

DCUMs afgørelser i klagesager kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Efter § 7 c har DCUM mulighed for at udstede påbud om at opfylde en handlepligt efter undervisningsmiljøloven §§ 1 b og 1 c inden for en rimelig frist, dvs. kravene til uddannelsesstederne om at udarbejde en antimobbestrategi henholdsvis en handlingsplan om nødvendigt.

Der kan både være tale om et påbud, hvor der ikke er handlet, eller hvor handlingerne er utilstrækkelige, fx hvis en handlingsplan efter DCUMs vurdering ikke er tilstrækkelig til at løse problemerne.

Med "rimelig frist" er forudsat, at der tages hensyn til problemernes kompleksitet og omfang, dvs. at påbud normalt ikke bør udstedes med en frist på under 14 dage.

De kommunale tilsynsmyndigheder påser efter anmodning fra DCUM, at vedkommende kommunalbestyrelse efterlever udstedte påbud og har i den forbindelse mulighed for at anvende tvangsbøder for at sikre efterlevelsen. For et selvejende uddannelsessted, som ikke har efterlevet et udstedt påbud, kan børne- og undervisningsministeren efter anmodning fra DCUM tilbageholde tilskud, indtil påbuddet er efterlevet, eller lade tilskud helt bortfalde.

Efter § 3, stk. 2, i lov nr. 311 af 4. april 2017 er bestemmelserne om klageordningen og klageinstansen vedrørende mobning, dvs. undervisningsmiljølovens §§ 7 a-7 c, underlagt en solnedgangsklausul, som indebærer, at disse ordninger automatisk ophæves den 31. juli 2022, medmindre Folketinget vedtager en lovændring om andet.

### 2.3 Tilsyn

Med lov nr. 311 af 4. april 2017 blev DCUM med § 7 e i undervisningsmiljøloven tillagt en tilsynsfunktion, hvorefter centeret fører tilsyn med overholdelsen af bestemmelserne i lovens kapitel 1 om elevers m.v. generelle rettigheder og pligter, kapitel 1 a om antimobning, kapitel 3 om deltagelse i uddannelsesstedets sikkerhedsarbejde og kapitel 4 om undervisningsmiljøvurdering. Tilsynet foretages efter bestemmelsen på skriftligt grundlag, dvs. at DCUM kan bede den myndighed, bestyrelse eller person, der har ansvaret for uddannelsesstedet, om at indsende relevant materiale, som dokumenterer fastsættelse af eksempelvis antimobbestrategi og handlingsplaner.

### 3. Baggrunden for, at loven blev udvalgt til lovovervågning

Af aftale af 12. november 2016 mellem den daværende regering (Venstre), Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Konservative om oprettelse af en klageinstans vedr. mobning fremgår, at Børne- og Undervisningsministeriet senest to år efter lovens ikrafttræden vil gennemføre en undersøgelse med det formål at vurdere, om lovens bestemmelser om antimobning, herunder den nationale klageinstans, har haft den tilsigtede virkning. Det fremgår endvidere, at resultatet af undersøgelsen senest i folketingssamlingen 2019-20 vil blive sendt til Børne- og Undervisningsudvalget.

I overensstemmelse hermed fremgår følgende af forarbejderne til lov nr. 311 af 4. april 2017 (af afsnit 5 i L 123 fremsat den 26. januar 2017):

*"Loven vil blive omfattet af lovovervågning. Som led i lovovervågningen vil Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling [i dag Børne- og Undervisningsministeriet] senest to år efter lovens ikrafttræden gennemføre en undersøgelse med det formål at vurdere, om lovens bestemmelser om antimobning og tilsyn har haft den tilsigtede virkning. Resultatet af undersøgelsen vil senest i Folketingsamlingen 2019-20 blive sendt til Folketingets Undervisningsudvalg [i dag Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg]."*

Resultatet af undersøgelsen og den forudsatte afrapportering til Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg er navnlig på grund af situationen med covid-19 beklageligvis blevet forsinket.

Med ændringsloven blev klageordningen som tidligere nævnt særskilt underlagt en solnedgangsklausul, hvorefter undervisningsmiljølovens §§ 7 a-7 c automatisk ophæves den 31. juli 2022. Klausulen indebærer, at klagesagsbehandlingen hos DCUM skal ophøre senest den 31. juli 2022, medmindre Folketinget vurderer, at klageadgangen skal opretholdes delvist eller permanent, og inden da vedtager dette ved lov.

Af forarbejderne til ændringslovens bestemmelser om klage og klageinstans fremgår, at også klageordningen skulle indgå i nærværende evaluering og redegørelse med henblik på politisk stillingtagen til spørgsmålet om permanentgørelse. I forbindelse med Folketinges behandling af ændringsloven var der imidlertid bekymring for, om det i forbindelse med nærværende evaluering og redegørelse ville være muligt at indsamle tilstrækkelige solide data til at foretage en vurdering af, om klageordningen har haft den tilsigtede virkning. På den baggrund blev det også i forarbejderne forudsat, at hele eller dele af evalueringen eventuelt må gentages på et senere tidspunkt med henblik på senere politisk stillingtagen til spørgsmålet om permanentgørelse, inden solnedgangsklausulen får virkning den 31. juli 2022.

#### **4. Evaluering gennemført af Epinion**

Ministeriet har som første del af lovovervågningen fået udarbejdet *Evaluering af antimobbebestemmelser og Den Nationale Klageinstans mod Mobning* (Epinion, juni 2020) samt *Perspektivering til Evaluering af antimobbebestemmelser og Den Nationale Klageinstans mod Mobning* (Epinion, juni 2020).

Epinions evaluering og perspektivering har dannet udgangspunktet for den første eksterne høring og for denne redegørelse til Folketingets Børne- og Undervisningsudvalg.

Hovedresultaterne af Epinions evaluering er refereret i afsnit 7-10. Epinions evaluering og perspektivering er endvidere vedlagt i deres helhed som særskilte bilag 5 og 6.

I Epinions evaluering indgår også Styrelsen for Undervisning og Kvalitets medieringsindsats, hvorefter styrelsens læringskonsulenter tilbyder at facilitere samtaler mellem forældre og skole i forbindelse med klagesager med henblik på en fælles dialog om, hvordan eleven kan hjælpes til at trives bedre. Nærværende redegørelse vil imidlertid ikke omhandle medieringsindsatsen, som er blevet til som et selvstændigt initiativ i regi af et satspuljeprojekt, men alene de regler om antimobning, klage og tilsyn, der med lov nr. 311 af 4. april 2017 blev udvalgt til lovovervågning.

#### **5. Høringsproces m.v.**

Inddragelse af organisationer og myndigheder har forløbet i to faser.

I første høringsfase, som forløb i perioden fra den 31. august til den 2. oktober 2020, bad ministeriet om bemærkninger til konklusionerne i *Evaluering af antimobbebestemmelser og Den Nationale Klageinstans mod Mobning* (Epinion, juni 2020) og *Perspektivering til Evaluering af antimobbebestemmelser og Den Nationale Klageinstans mod Mobning* (Epinion, juni 2020).

I anden høringsfase, som forløb i perioden fra den 9. november til den 7. december 2020, bad ministeriet de samme eksterne parter om bemærkninger til et udkast til nærværende redegørelse, som blev udarbejdet på baggrund af de

modtagne hørings svar i første fase samt Epinions evaluering og perspektivering.

I alt 102 organisationer og myndigheder har deltaget i høringen. Der er i første høringsfase modtaget 39 hørings svar, heraf 30 med indholds bemærkninger. I anden høringsfase er der modtaget [xx *afventer 2. eksterne høring*] hørings svar, heraf [xx *afventer 2. eksterne høring*] med indholds bemærkninger. Det bemærkes, at en række høringsparter i begge høringsfaser har afgivet separate, men enslydende hørings svar, mens andre høringsparter har afgivet fælles hørings svar.

Der har herudover for interesserede organisationer og myndigheder den 25. september 2020 været afholdt en teknisk gennemgang af konklusionerne i Epinions evaluering.

Hørings svarenes hovedsynspunkter og -anbefalinger fra *første høringsfase* er givet i redegørelsens afsnit 6-10 efterfulgt af ministeriets bemærkninger og overvejelser.

Hørings svarenes hovedsynspunkter og -anbefalinger fra *anden høringsfase* er givet i vedlagte særskilte bilag 1 med ministeriets bemærkninger, herunder idet omfang dette har givet anledning til justeringer i den endelige redegørelsen.

Med hensyn til ministeriets bemærkninger og overvejelser henvises endvidere til den samlede konklusion i redegørelsens afsnit 11.

For høringsparternes samlede synspunkter og uddybninger henvises til de afgivne hørings svar, som i deres helhed findes i vedlagte særskilte bilag 2 og 3.

I vedlagte særskilte bilag 4 findes en oversigt over hørte organisationer og myndigheder med angivelse af, om der er afgivet hørings svar med indholds bemærkninger.

## **6. Høringsparternes overordnede bemærkninger i 1. høring**

Høringsparterne udtrykker overordnet glæde over, at mere end ni ud af ti uddannelsesinstitutioner har en antimobbestrategi. Der synes overvejende at være enighed om, at den indførte ordning med antimobbestrategier og handlingsplaner generelt har øget kendskabet til området og skabt en større fælles forståelse af betydningen af indsatsen mod mobning.

Der peges også på, at kendskabet til de centrale elementer af loven synes lavt blandt de relevante aktører. Således anser mange det som utilfredsstillende, når Epinions evaluering viser, at et relativt højt antal institutioner ikke har den tilstrækkelige viden om mobning, eksempelvis at hver fjerde uddannelsesinstitution ikke har kendskab til forebyggelse af mobning, og hver femte uddannelsesinstitution ikke ved, hvordan de kan bringe mobningen til ophør. Af samme grund betragtes det som bemærkelsesværdigt, når Epinions evaluering viser, at størstedelen af de forældre, der anvender klagemulighederne, ikke har været ordentligt vejledt af uddannelsesinstitutionerne.

Hørings svarene bærer samtidig præg af forståelse for, at en ny ordning vil have en indkøringsfase, hvor der opstår tvivl og uklarheder.

Prioritering af elevers trivsel i et sundt og inkluderende læringsmiljø fri for mobning fremhæves som et centralt mål for alle uddannelsessteder. Der giver bl.a. udtryk for, at elever har ret til ikke at blive udsat for mobning, og at de indsatser, der iværksættes ifm. mobning, såvel retlige som andre indsatser, skal tilrettelægges med dette som udgangspunkt.

Et samstemmende træk i høringsvarene er, at mobning ikke kun har konsekvenser for den enkelte elev, men rækker ud over den enkelte elev og den enkelte klasse eller hold og dermed er en sag for fællesskabet. Det er således et gennemgående synspunkt, at regler, procedurer og indsatser i højere grad bør tage udgangspunkt i elevens perspektiv og oplevelse, i dennes bedste samt i det forhold, at mobning påvirker bredt. Regler om og håndtering af mobning og klage bør derfor ansues ud fra et fællesskabsorienteret mobbesyn, hvor der til lige fokuseres på at inddrage den enkelte elev, som oplever mobning, i de indsatser, som iværksættes.

Med en enkelt undtagelse er der ingen høringsparter, som tilkendegiver, at klageordningen og klageinstansen bør afskaffes igen. En del høringsparter giver udtrykkeligt udtryk for, at klageordningen og klageinstansen bør videreføres.

Høringen rummer ikke mange bemærkninger om DCUMs tilsynsordning.

Høringsvarene viser også, at bestemmelserne om og procedurerne i forbindelse med navnlig antimobbestrategier, handlingsplaner og klageordning kan og bør forbedres og forfines. Fra mange sider opfordres på den baggrund til, at ministeriet igangsætter et arbejde med henblik på at revidere og forbedre de nuværende ordninger. Langt de fleste høringsparter stiller sig også til rådighed for en sådant arbejde.

Høringsvarene giver indtryk af, at det eksisterende system udgør en særlig udfordring på ungdomsuddannelserne, idet der generelt peges på, at elever på disse uddannelser står mere alene end elever i grundskoler.

En del høringsparter opfordrer til, at der søges inspiration i de tilsvarende ordninger i de andre nordiske lande, navnlig Norge. Det gælder bl.a. med hensyn til inddragelse af eleverne i relation til uddannelsesstedets handlepligt, fokus på elevperspektivet i antimobbestrategier, hvor det er elevens subjektive oplevelse af mistrivsel, der aktiverer skolernes handlepligt samt en model, hvor elev eller forældre har ret til at aktivere handlepligterne, hvis eleven oplever mistrivsel i bred forstand.

Flere høringsparter ser behov for en generel oprustning i forhold til digital mobning og Medierådet for Børn & Unge opfordrer til, at der tages initiativ til at undersøge digital og internetbaseret mobning både i sammenhæng med elevens digitale mediekultur generelt og i sammenhæng med kultur og trivsel i fysiske fællesskaber i skolen m.v. Det fremhæves, at Epinions evaluering dokumenterer, at der er et behov for at styrke skolernes viden og beredskab i forhold til digital mobning i tilknytning til etablering af antimobbestrategier.

#### *6.1 Bemærkninger vedr. undersøgelsesmetoder i Epinions evaluering*

I høringsvarene fremkommer endelig en række synspunkter om undersøgelsesdesign- og metoder i Epinions evaluering. Disse skitseres kort nedenfor direkte efterfulgt af Epinions replik.

Flere høringsparter finder, at undersøgelsesområdet for Epinions evaluering har den konsekvens, at omstændighederne vedrørende elevens mistrivsel bliver for unuanceret, fordi den ikke omfatter sager, hvor mistrivsel bundes i manglende sociale relationer i fritidslivet, mobning eller relationelle forhold i hjemmet.

BUPL, Børne- og Kulturchefforeningen, Danmarks Lærerforening, KL og Skolederforeningen finder, at der er en uheldig slagside i de data, som den kvalitative del af Epinions evaluering behandler. Ved udelukkende at lave opfølgende interviews baseret på klagesager illustrerer undersøgelsen ikke de tilfælde af mobning eller lignende, som er blevet håndteret i et frugtbart samarbejde mellem, børn, forældre og skolen.



### Epinions replik

*Epinions svar hertil er todelt.*

- *Evalueringen har i sit design først og fremmest fokus på brug af Den Nationale klageinstans, herunder hvorfor/hvornår en klage finder vej til instansen. De inddragne cases er derfor i sagens natur eksempler på, hvad der fører til, at en sag ikke løses lokalt og ender med behandling hos en ekstern instans. Som sådan giver casene viden om, hvordan forløbet udfolder sig, når en sag netop ikke kan håndteres i et frugtbart samarbejde, men må håndteres af en ekstern part. På den baggrund giver eksemplerne også fremadrettet viden om, hvordan man med fordel kan sørge for ikke at håndtere en sag. Vi mener i dette lys ikke, at sådanne data indebærer nogen slagside – denne viden er relevant, uanset om det nogle steder går godt. Vær opmærksom på, at vi i opgavens indledning bemærker, at der ikke kan generaliseres på disse eksempler.*
- *At der så iht. ovenstående kommentar ønskes mere viden om de givetvis mange situationer, hvor skoler og kommuner har iværksat et frugtbart samarbejde med forældrene, der ikke førte til klage hos Den Nationale Mobbeinstans, er forståeligt. Nu hvor typen af udfordringer er udpeget, er der skabt grundlag for evt. at kortlægge, hvor generelle disse tendenser er eller ikke er – og måske vigtigere, hvorhenne i sektoren der findes stærke eksempler på kommuner og skoler, der kan tjene til inspiration for, hvordan man kan organisere det gode skole-hjemssamarbejde, skabe klare klageprocesser og behandlingspraksis samt evt. potentialerne ved lokal mediering.*

Danske Skoleelever rejser kritik af den manglende involvering af elever, som er de direkte berørte af lovgivning, i Epinions evaluering, dvs. at elever er noget, som man snakker om, men ikke med.

### Epinions replik

*Vi har været opmærksomme på relevansen af at afdække perspektiver fra børn, der har oplevet at være en del af en klagesag i regi af antimobbebestemmelserne, og der er i evalueringssignet også indtænkt muligheden for at gennemføre interview med børnene i de ni cases.*

*Vi har dog samtidigt været opmærksomme på, at der kan være tale om børn (og for så vidt også forældre), der befinder sig i en skrøbelig situation og over længere tid har oplevet et stort pres – både som følge af sagens omdrejningspunkt, dvs. selve oplevelsen af at blive mobbet, men også klagesagsforløbet i sig selv.*

*Det betyder, at både barn og forældre i hver af de ni kvalitative cases er blevet inviteret til at deltage i evalueringen, men vi har vi ladet det være op til forældrene at vurdere, hvorvidt det var hensigtsmæssigt at barnet skulle deltage i interviewene eller ej. Dette har ingen forældre ønsket. Vi har dog i interviews og samtaler med alle de interviewede aktører (herunder flere børneorganisationer og STUKs medieringskonsulenter, der i forbindelse med medieringsindsatser gennemfører samtaler med børnene) efterstræbt at få indblik i børnenes perspektiv.*

Dansk Friskoleforening finder, at dele af de konklusioner, som i Epinions evaluering trækkes ud af spørgeskemaundersøgelsen, drages på et ukorrekt grundlag og med manglende nuancer, fx at svar baseret på enkeltpersoners personlige opfattelser eller formodninger tages til indtægt for faktum om institutionens forhold.

### Epinions replik

*Som det fremgår af rapporten, er invitationen til spørgeskemaundersøgelsen blandt uddannelsesinstitutionerne sendt til skolelederen på uddannelsesinstitutionerne, der er blevet bedt om at videresende undersøgelsen til besvarelse hos den medarbejder på skolen, som har ansvar for elever kendskab til skolens arbejde med antimobbestrategi, elevtrivsel mv. Da dette fremgår af rapporten, vurderer vi ikke, at der er behov for at ændre rapportens konklusioner.*

Frie Skolers Lærerforening anbefaler, at datagrundlaget for de forskellige skoleformer forbedres, så det er muligt for de frie skoler at se, i hvilket omfang forældre på frie skoler anvender Den Nationale Klageinstans mod Mobning, og hvilke typer af afgørelser der træffes på området.

### Epinions replik

*Vi vurderer, at kommentaren i højere grad går på registreringspraksis for sager. I første omgang vil det fx kunne være relevant, at Ministeriet kontakter DCUM og drøfter potentialet i og mulighederne for udvidet registreringspraksis for sager og henvendelser.*

## **7. Antimobbestrategi og handlingsplaner**

### *7.1 Epinion-evalueringens centrale resultater*

Hovedresultaterne af Epinions evaluering er for så vidt angår bestemmelserne om antimobning:

- 92 pct. af uddannelsesinstitutionerne har en antimobbestrategi.
- 84 pct. af uddannelsesinstitutionerne angiver, at de oplever mobning på deres institution. Af disse angiver 77 pct., at der er tale om få tilfælde.
- 20 pct. af forældre angiver, at deres børn er blevet mobbet inden for de seneste tre år.
- 30 pct. af folkeskolerne, 34 pct. af efterskolerne og 42 pct. af fri- og privatskolerne angiver, at de mangler viden om, hvordan mobning forebygges.
- 75 pct. af forældrene kender til lovkravet om, at uddannelsesinstitutionerne skal have en antimobbestrategi. 51 pct. af forældrene ved ikke, om deres barns institution har en antimobbestrategi.
- 83 pct. af folkeskolerne kender lovkravet om, at der skal udarbejdes en handlingsplan, når der er konstateret mobning på skolen. 74 pct. af erhvervsskoler kender til lovkravet.
- 26 pct. af folkeskolerne angiver, at de sjældent eller aldrig udarbejder handlingsplaner ved tilfælde af mobning. 41 pct. af gymnasierne angiver, at de sjældent eller aldrig udarbejder handlingsplaner ved tilfælde af mobning.
- 7 pct. af forældrene angiver, at uddannelsesinstitutionen udarbejdede en handlingsplan i forbindelse med oplevet mobning inden for de seneste tre år.
- Det er afgørende for en antimobbestrategis effekt, at den udarbejdes igennem en bred og medinddragende proces på institutionen.
- Lovens begreb "mobning eller lignende" giver ofte anledning til uenighed mellem klager og forældre på den ene side og uddannelsesstedet på den anden side og dermed om, hvorvidt en handlingsplan skal udarbejdes/iværksættes. DCUM angiver, at 61 pct. af klagerne har omhandlet institutionens manglende anerkendelse af, at en situation skulle tolkes som mobning eller lignende.
- Sandsynligheden for, at handlingsplaner udarbejdes, stiger, hvis det er læreren, der konstaterer mobning.
- Kendskabet til lovbestemmelserne er mindre på gymnasier/hf og erhvervsskoler, end på folkeskoler. Mobbeforståelsen varierer på tværs af gymnasie-, erhvervsskole- og grundskoleområderne.

### *7.2 Høringsparternes synspunkter i 1. høring*

BUPL, Børne- og Kulturchefforeningen, Danmarks Lærerforening, KL og Skolederforeningen er enige i, at trivsel og antimobning er områder, der fortsat skal prioriteres. Det bemærkes, at uklarheden om formuleringen "mobning eller lignende" skaber et kunstigt behov for at afklare begreber og ændre rammerne for indsatserne undervejs. Der opfordres til en revision af den samlede ordning med henblik på at sætte håndteringen af børns oplevede mistrivsel i centrum, at

styrke de indsatser, der allerede iværksættes, og at understøtte processer, der giver adgang til seneste viden, samt mulighed for sparring og mediering, når behovet opstår.

Børnerådet opfordrer til uddannelse og opkvalificering af lærere og skoleledere. Det anbefales, at elever inddrages direkte i udformningen af antimobbestrategi og handleplan, og at dette skrives ind i lovbestemmelserne. Det ønskes indføjet i selve lovgivningen, hvilke situationer der konkret er omfattet heraf, og hvilke forudsætninger der er for at klage.

Børns Vilkår anbefaler, at der udarbejdes en vejledning til loven, hvoraf det bør fremgå, hvad der ligger i de enkelte definitioner vedr. mobning, handlepligt m.v. Det fremhæves hertil, at begrebsuenighed i sig selv kan virke konfliktoptrappende.

Daginstitutionernes Lands-Organisation (DLO) bemærker, er der fortsat forstået en stor opgave at løfte, og at Epinions perspektivering og de tiltag, der lægges op til, synes at skabe et godt afsæt derfor.

Danmarks Private Skoler medgiver, at fokus på strategi og handlingsplaner i nogen grad kan have medført større bevidsthed omkring mobning, men tror snarere på, at der ved hjælp af oplysning og vejledning kan komme det fornødne fokus på løsning af mistrivselssproblematikker. Der udtrykkes bekymring for, at evalueringen vil føre til flere regler og mere bureaukrati. Generelt mener man ikke, at der med lovændringerne fra 2017 er fundet det rigtige værktøj. Opfattelsen er, at der snarere er sket en omkalfatring af synet på det traditionelle skole-hjem-samarbejde, og at skole og hjem er blevet gjort til parter i en sag og dermed er kommet i et konfliktoptrappende modsætningsforhold til hinanden.

Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier (DEG) finder det vigtigt, at der sættes fokus på mobning, og ser et behov for mere oplysning og viden om mobning og klageinstansen. Det ses gerne, at skolerne får mulighed for mere inspiration og rådgivning samt mulighed for en stærkere dialog med DCUM. Dette kunne med fordel suppleres med en rådgivningsmulighed rettet direkte mod de unge på ungdomsuddannelserne.

Danske Skoleelever finder, at der hos DCUM bør placeres et klart ansvar for implementering og udbredelse af kendskabet til de rettigheder loven fører med sig, herunder for, at klageinstansen og de indledende handlepligter vil få den til tænkte effekt. Der peges endvidere på, at formuleringen "mobning eller lignende" giver anledning til tvivlsspørgsmål til skade for en god dialog mellem skolen og hjemmet. Der opfordres i denne henseende til at finde en mere utvetydig formulering. Derudover ses behov for at fokusere på et fællesskabsorienteret mobbesyn, der søger at løse mobningen som en negativ social dynamik i grupper af elever.

Danske Gymnasieelevers Sammenslutning og Landssammenslutningen af Handelsskoleelever ser behov for et styrket mobbesyn således, at den krænkede og dennes forældre får mulighed for at handle på baggrund af egen oplevelse. Forældre og elever skal i højere grad have ret til at aktivere handlingsplaner, og skolens vurdering af en mobbesag bør vurderes af et udvalg frem for kun institutionslederen og potentielt skoleforvaltningen. Det fremhæves, at elever altid skal inddrages i områder, der vedrører dem. Der peges konkret på, at bl.a. følgende kan indgå i en fremtidig "værkstøjskasse":

- Mener elev eller forælder, at der er tale om mobning, skal dette noteres af uddannelsesstedet.

- Senest 10 dage derefter skal uddannelsesstedet fremlægge en handlingsplan eller skriftligt afvise mobning og samtidig orientere parterne om rettigheder og klageadgang.
- Efter 10 dage kan der klages til DCUM både ved uenighed i afgørelsen, og hvis uddannelsesstedet ikke har foretaget ovenstående.
- DCUM behandler klagen inden for 10 dage efter modtagelsen og giver klager medhold, hvorefter uddannelsesstedet inden 5 dage fremlægger en handlingsplan, eller afviser klagen.
- Uddannelsesstedet sanktioneres for ikke at efterleve DCUMs afgørelse, fx ved skærpet tilsyn eller en forklaring fra bestyrelsen eller lign.
- STUK, DCUM og uddannelsesstedet skal offentliggøre afgørelser om overtrædelse af loven på deres hjemmeside.

Danske SOSU-skoler og Danske SOSU-skoler - Bestyrelserne finder overordnet, at de lovgivningsmæssige rammer fungerer i deres nuværende form, men at der kan være et behov for lokalt at styrke indsatsen.

DCUM finder med henvisning til den anførte tvivl om forståelsen af "mobning eller lignende" behov for at få afklaret, hvornår loven skal anvendes. Endvidere ses et behov for et større fokus på et mobbesyn, der tager udgangspunkt i fællesskabet. Endelig et behov for videnløft og kvalificering af både fagpersoner, forældre og elever i forhold til at arbejde systematisk med håndtering og forebyggelse af mobning.

FFFP (Foreningen for forældre til elever i Fri- og Privatskoler) finder, at klager og en valgt bisidder skal deltage i udformningen af handlingsplanen.

Forældrenes Landsorganisation (FOLA) finder Epinion evalueringens konklusioner vedrørende forældresamarbejde bekymrende og fremhæver, at et barn eller en ung, der oplever at blive mobbet, aldrig må mødes af en mistænkeliggørelse eller en tvist om definitioner af begreber. Det anses for afgørende, at alle børn og unge og deres forældre, som henvender sig, tages seriøst og møder handling, som på alle måder søger at komme barnet og den unges mistrivsel til livs.

Frie Skolers Lærereforening er grundlæggende skeptiske over for, hvorvidt det nuværende organisatoriske *set-up* med lange sagsbehandlingstider til følge er det bedst mulige til at sikre et godt undervisningsmiljø, som kan håndtere udfordringer med mobning. Det fremhæves, at Epinions evaluering dokumenterer, hvordan forældre og skole bruger lang tid på at diskutere, hvorvidt der definitivt er tale om mobning i stedet for at fokusere på, hvad der kan gøres fremadrettet. Det anbefales at simplificere den samlede ordning med henblik på at sikre en hurtigere sagsrejse til gavn for tilliden mellem skole og forældre.

Efterskolerne bemærker, at man generelt har stor glæde af materialet på DCUMs hjemmeside med vejledning om udarbejdelse af en antimobbestrategi, herunder en strategi mod digital mobning, handlingsplaner og klageforløb og ikke mindst den meget nuancerede gennemgang af mobning ud fra det nye fællesskabsorienterede mobbesyn. Det noteres endvidere, at der fortsat er efterskoler, der ikke kender til lovkravet om en antimobbestrategi, klageforløb og klageadgang til DCUM. Det bemærkes hertil, at der vil blive fulgt op på det manglende kendskab til lovkrav i foreningen, men at den manglende viden om mobning afspejler et behov for mere opsøgende oplysning på området.

Landsorganisationen for sociale tilbud (LOS) anser indsatsen mod mobning som et yderst vigtigt område, hvor der er brug for endnu større fokus. Der anbefales på den baggrund en styrket indsats på området fremadrettet.

Red Barnet foreslår, at definitionen 'mobning eller lignende' beskrives nærmere i vejledende materiale, som bør gøres tilgængeligt på alle uddannelsesinstitutioner, der er omfattet af bestemmelsen. Det anbefales, at antimobbestrategier udarbejdes med inddragelse af repræsentanter fra eleverne, forældrene, personalet (både lærere og skolepædagoger) og ledelsen, og at det gøres obligatorisk at indskrive lovbestemmelserne om handlepligt samt retten til at klage i strategierne. Det foreslås, at der fra centralt hold sættes ressourcer af til, at skolerne gennemfører læringsforløb til forebyggelse af mobning. Der peges endvidere på behov for et videns- og kompetenceløft til de skoleledere, kommunalbestyrelser og fagfolk, som har ansvar for strategierne.

Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser (REU) finder det afgørende, hvordan man på skolerne arbejder med mobning, inklusion m.v. og finder det i den sammenhæng relevant at overveje, om der er behov for yderligere vejledning om de eksisterende bestemmelser.

Skole og Forældre anbefaler, at der stilles krav til indholdet af antimobbestrategien, så den indeholder et vist minimum af elementer. Samtidig bør antimobbestrategien opdateres med passende mellemrum, for eksempel mindst hvert tredje år. Kendskabet til antimobbestrategien blandt elever og forældre og i personalegruppen skal generelt styrkes. Samtidig bør disse øgede krav og anbefalinger følges op med styrket kompetenceudvikling af skolebestyrelserne og skolens øvrige ledelse for at sikre en reel effekt. Der anbefales en skærpelse og en præcisering af begrebet "mobning eller lignende" samt en klar beskrivelse af forholdet mellem en undersøgelsesfase og en handlingsfase.

SSP-Samrådet finder det generelt problematisk, at de involverede parter ikke kan fastsætte, om der er tale om mobning, at der mangler et blik for den kontekst, hvori mobningen foregår, og at synet på mobning begrænser sig til et offer-/krænkerperspektiv. Et snævert mobbesyn og manglende skriftlighed kan føre til et spændingsforhold mellem skole og hjemmet og giver risiko for, at også handlingsplanen bliver for snæver.

### *7.3 Børne- og Undervisningsministeriets bemærkninger og overvejelser*

#### Afgrænsningen af begrebet mobning eller lignende

Mobning er et kompliceret fænomen, og det kan være vanskeligt at vurdere, hvornår en situation kan siges at være mobning. Det har (selvsagt) ikke været intentionen, at afgrænsningen af kernebegrebet mobning eller lignende skulle føre til usikkerhed i den sagspåvirkende grad, som der gives udtryk for både i Epinions evaluering og i høringssvarene.

Bemærkningerne til lovforslaget bag ændringsloven indeholder en række angivelser af, hvad begrebet forudsættes at omfatte. Det fremgår, at udstødelser-handlinger ofte har en systematik, der kan føre til eksklusion og nedgørelse. Det fremgår også, at mobning kan være direkte og forfølgende eller indirekte og udelukkende, og at det kan komme til udtryk ved synlig, direkte forfølgelse, eller ved en mere tavs, skjult udelukkelse. Det fremgår endvidere, at mobning forudsætter en magtubalance, hvor det er blevet socialt accepteret, at en eller flere personer er mindre værd end andre. Det fremgår endelig, at begrebet/bestemmelsen havde sigte på tilfælde, som er en følge af elevadfærd uden for uddannelsesstedet, fx til fritidsaktiviteter eller på de sociale medier, men som har en direkte indflydelse på det psykiske undervisningsmiljø på uddannelsesstedet for en eller flere elever.

Ministeriet kan være enig i, at der kan være langt fra lovbemærkninger til det virkelige liv på et uddannelsessted. Da forståelsen af begrebet mobning er en krumtap i ordningerne og dermed mulighederne for, at disse i praksis virker til alles bedste, bør synspunkterne og anbefalingerne derfor indgå i videre overvejelser med sigte på at finde løsninger, der kan rette op herpå.

### Mobbesyn

Med hensyn til tilkendegivelserne om behov for, at der i højere grad bør fokuseres på et fællesskabsorienteret mobbesyn frem for et snævert offer-/krænkerperspektiv, bemærkes, at det i bemærkningerne til lovforslaget bag ændringsloven er anført, at mobning handler om en bestemt adfærd, som udspringer af en utryg kultur blandt større eller mindre grupper. Det fremgår videre, at mobning i den sammenhæng omfatter mere end blot et offer og en mobber, nemlig tilskuere eller medløbere, som mere eller mindre bevidst accepterer udstødelsen eller nedværdigelsen af et eller flere af gruppens medlemmer. Det konkluderes på den baggrund i bemærkningerne, at mobning således er et gruppefænomen, som ikke udelukkende kan hægtes op på enkeltindivider, ligesom det er fremhævet, at mobning også kan være en måde at skabe et fællesskab på, når det ikke lykkes at samles i fællesskaber om andre emner/aktiviteter.

Da dette spørgsmål i høj grad er knyttet til afgrænsningen af, hvad der grundlæggende forstås ved mobning eller lignende, er det også centralt, at der ikke hersker tvivl om, hvad der er udgangspunktet for ordningerne, da det er styrende for den konkrete udformning af antimobbestrategier og de konkrete virkemidler i handlingsplaner.

Behovet for eventuelle præciseringer vedrørende lovens mobbesyn bør på den anførte baggrund indgå som en del af de føromtalt overvejelser vedrørende den grundlæggende forståelse af begrebet mobning.

### Antimobbestrategiens indhold, udarbejdelse og inddragelse i udarbejdelsen m.v.

Det er et gennemgående træk både i Epinions evaluering og mange hørings svar, at der efterlyses regler om, at antimobbestrategien skal udarbejdes igennem en bred, medinddragende proces på uddannelsesstedet. Der fremkommer i hørings endvidere anbefalinger om, at det af loven kommer til at fremgå, at strategien skal indeholde et vist minimum af elementer, og at det ligeledes gøres obligatorisk at indskrive lovbestemmelserne om handlepligt og ret til at klage i strategierne. Endelig fremsættes anbefalinger om, at det af loven skal fremgå, at strategien skal opdateres med passende mellemrum, hvor mindst hvert tredje år er nævnt som eksempel.

Der udtrykkes samtidig i hørings, navnlig fra foreningerne for friskoler og private grundskoler m.fl., bekymring for eventuelt flere regler.

Ministeriet har noteret sig konklusionen i Epinions evaluering om, at antimobbestrategiens effekt stiger, når den udarbejdes igennem en bred og medinddragende proces på institutionen. Det er også korrekt, at der ikke efter de gældende regler er et direkte krav om at inddrage eleverne, forældrene, lærerne, skolepædagogerne eller andre grupper på eller uden for uddannelsesstedet.

Vigtigheden af en bred medinddragelse er dog fremhævet i bemærkningerne til lovforslaget bag ændringsloven. Lovbemærkningerne indeholder endvidere en henvisning til børnekonventionens artikel 12, hvorefter det følger, at børn har ret til at udtrykke sig og blive hørt, ligesom det er anført, at forældresamarbejde bl.a. følger af folkeskolelovens formålsbestemmelse. Endelig er det i lovbemærkningerne tilkendegivet, at selvom de nye krav i loven om udarbejdelse af strategien var rettet mod uddannelsesstedets ledelse, er det ikke tanken derved at udelukke inddragelse af uddannelsesstedets medarbejdere, elever, forældremyndighedsindehavere m.fl.

Der er således intet, der i dag hindrer uddannelsesstederne i at tilrettelægge og gennemføre en bred og medinddragende proces i forbindelse med udarbejdelse af antimobbestrategien. Efter ministeriets vurdering er der med de beskrevne lovbemærkninger faktisk en klar forventning om, at bred inddragelse ville ske

alle steder, men ud fra et grundsyn om udstrakt metodefrihed baseret på de lokale forhold, institutionstype m.v., og uden fastsættelse af egentlige proceskrav i lovgivningen.

Ønskes et grundsyn om metodefrihed baseret på de lokale forhold, institutionstype m.v. opretholdt, vil det formentlig fortsat kunne imødekommes, hvis krav om medinddragelse gøres til et mere håndfast parameter i lovgivningen og i forbindelse med en vejlednings- og informationsindsats. Dette bør således indgå i de videre overvejelser.

Med hensyn til anbefalingerne om, at det af loven kommer til at fremgå, at strategien skal indeholde et vist minimum af elementer, fx som anført at gøre det obligatorisk at indskrive lovbestemmelserne om handlepligt og ret til at klage, bemærker ministeriet, at bemærkningerne til lovforslaget bag ændringsloven også i denne henseende indeholdt ganske udførlige anvisninger vedrørende antimobestrategiens forventede indhold. Det fremgår således af forarbejder, at strategien skulle give fælles retningslinjer for arbejdet med mobning ved at beskrive formålet med strategien, hvordan uddannelsesstedets ledelse vil forebygge og håndtere mobning, uddannelsesstedets forståelse af centrale begreber som mobning og digital mobning, hvordan fx elever og forældremyndighedsindehavere inddrages i processen, hvordan uddannelsesstedets ledelse løbende kan være opmærksomt på at opdage mobning, modeller for indgriben og genoprettelse i tilfælde af mobning, samt hvem på uddannelsesstedet, der er ansvarlige for at viderebringe bekymringer eller klager.

Der var dog også i denne henseende en vis forventning om, at strategiernes indhold i højere grad ville tage udgangspunkt i de elementer, som indgik i lov-bemærkningerne, end det fremgår af Epinions evaluering.

Et af dilemmaerne ved at fastsætte fikserede minimumskrav kan ofte være, at minimum bliver til maksimum og standard. På den anden side kan det ikke udelukkes, at det vil kunne være hensigtsmæssigt med yderligere kvalificering/beskrivelse i selve lovgivningen af, hvilke centrale elementer strategien der kan overvejes ved udarbejdelse af strategien såsom formål, målsætninger, tiltag til forebyggelse af mobning og tiltag ved konstatering af mobning. Dette vil understøtte tilkendegivelserne i evalueringen og høringen, hvor sådanne elementer efterlyses, og hvor det dokumenteres, at fraværet fører til uklarheder.

Ministeriet bemærker i øvrigt hertil, at elementer af denne karakter allerede indgår i undervisningsmiljølovens § 7, stk. 1, som fastsætter, hvad en undervisningsmiljøvurdering mindst skal indeholde.

Med hensyn til anbefalingerne om, at strategien skal opdateres med fikserede mellemrum, bemærker ministeriet, at det i bemærkningerne til lovforslaget bag ændringsloven til det eksisterende krav om, at strategien revideres efter behov, er tilkendegivet, at det ofte vil være hensigtsmæssigt at tage strategien op på et årligt møde og drøfte, om der er behov for at revidere den. Det fremgår, at dette fx kan være på baggrund af resultater fra trivselsmålingen eller fra konkrete situationer i det forgangne år. Det fremhæves endvidere, at tanken ikke var, at strategien skulle udarbejdes på ny, men blot at den skulle justeres, hvis det blev fundet nødvendigt.

Når vurderingen i forbindelse med lovændringen var, at det ofte ville være hensigtsmæssigt at genbesøge strategien på årlig basis, kunne dette formentlig lige så godt have været reglen. Ministeret bemærker også, at periodefikserede opdateringskrav ikke er artfremmede i undervisningsmiljøloven, jf. herved lovens § 6, stk. 3, hvorefter en undervisningsmiljøvurdering skal revideres, når der sker ændringer, der har betydning for undervisningsmiljøet, dog mindst hvert tredje år.

Et lovgivningskrav om en periodiseret gennemgang af strategien (fx årligt), hvor bl.a. de mobbesager, som uddannelsesstedet har haft i den forløbne periode, kunne drøftes samlet og systematisk, forekommer umiddelbart at være en naturlig og rimelig foranstaltning. Dette vil på den ene side ressourcemæssigt ikke trække store vekslers på uddannelsesstedet, og det vil på den anden side give mulighed for at sikre, at strategiens målsætninger opfyldes, herunder ikke mindst mulighed for at identificere og agere på fællestræk eller ligefrem mønstre i periodens mobbesager, som eventuelt ikke er tilstrækkeligt adresseret i den eksisterende strategi og/eller i de redskaber mod mobning, som uddannelsesstedet benytter sig af.

#### Vejledning til loven, videnløft m.v.

Der fremsættes ønsker om, at der udarbejdes en egentlig vejledning til loven, hvoraf det bl.a. bør fremgå, hvad der ligger i de enkelte definitioner vedr. mobning, handlepligt m.v. Der peges endvidere på behov for et videns- og kompetenceløft til de skoleledere, kommunalbestyrelser og fagfolk, som har ansvar for strategierne.

Ministeriet bemærker i denne henseende – herunder i øvrigt som en supplerende til de ovenstående afsnit – at DCUM via sin hjemmeside stiller et omfattende og målrettet inspirations- og vejledningsmateriale til rådighed for grundskolen og ungdomsuddannelserne. Det omfatter eksempelvis vejledninger om forståelse af mobning (til både uddannelsessted og til elever) og en vejledning om af-dækning af problemer. Der findes også skabeloner til antimobbestrategier og handlingsplan samt værktøjer til konfliktløsning.

Ministeriet finder i øvrigt anledning til at påpege, at DCUM er oprettet netop med det formål at medvirke til at sikre og udvikle et godt undervisningsmiljø i Danmark, jf. herved undervisningsmiljølovens § 2. Efter bestemmelsen omfatter denne opgave bl.a. vejledning og rådgivning til elever og studerende samt uddannelsessteder og myndigheder i undervisningsmiljøspørgsmål. Det indebærer endvidere, at DCUM skal samle og systematisere viden om regler og praksis af betydning for undervisningsmiljøet og stille den indsamlede viden til rådighed for offentligheden. Derudover forudsætter bestemmelsen, at DCUM generelt er forum for dialog om og udvikling af et godt undervisningsmiljø i Danmark.

Der er således allerede i regi af DCUM en veludviklet proces, som både for den fagprofessionelle part og for den, der klager eller henvender sig, giver en god forståelse af fx det fællesskabsorienterede mobbesyn, håndterings- og klagerreglerne og de muligheder, som i øvrigt findes inden for lovgivningsrammen.

Både Epinions evaluering og høringssvarene viser imidlertid, at det ikke er en selvfølge, at fagprofessionelle, elever og forældre har kendskab til, hvordan der skal reageres ved mobning, eller i øvrigt til muligheden for at klage.

Ministeriet finder på den baggrund, at der bør ses nærmere på, hvorvidt der kan gøres yderligere for at styrke informations- og vejledningsindsatsen på området bredt set.

## **8. Klageordningen og klageinstansen, herunder solnedgangsklausulen**

### *8.1 Epinion-evalueringens centrale resultater*

Hovedresultaterne af Epinions evaluering er for så vidt angår klageordningen og klageinstansen:

- Brugen af klageinstansen er stigende. I 2017 behandlede instansen 10 klager i alt. I 2018 var det 52, og i 2019 behandlede instansen 120 klager.



- Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var i 2019 på 4,4 måneder.
- Klageinstansen oplever, at dens arbejde hæmmes af en manglende skriftlighedskultur på skolerne, herunder mangel på journalisering af centrale dokumenter.
- Forældrene oplever, at klageadgangen er vigtig, fordi sager kan få en afgørelse, dvs. uanset om de får medhold eller ej.
- Forældrene har ofte for store forventninger til, hvad en afgørelse fra klageinstansen kan løse i praksis.
- Instansens afgørelser bidrager til, at forvaltning og leder i højere grad efterlever lovbestemmelsens procedurer.
- Uddannelsesstederne mangler systematik i forhold til de traditionelle forvaltningsretlige principper, herunder med hensyn til vejledningspligt, notatpligt og journalisering, pligt til meddelelse af afgørelser og procedurer for videresendelse i relation til DCUM.
- Klageinstansens sagsbehandling og afgørelser bidrager til, at institutioner i højere grad efterlever lovbestemmelsernes procedurer og gentænker egne procedurer.
- Kommunalbestyrelsen delegerer ofte klagebehandlingen til skolelederen. Det giver ifølge klagerne udfordringer med inhabilitet.

### 8.2 Høringsparternes synspunkter i 1. høring

BUPL, Børne- og Kulturchefforeningen, Danmarks Lærerforening, KL og Skolelederforeningen bemærker, at klageordningen i sin nuværende form er baseret på to forskellige procedurer, alt efter om de involverede parter vurderer, at der har fundet mobning eller lignende sted. Håndteringen af en situation, hvor et barn eller en gruppe børn er i mistriivsel, risikerer derfor at blive afsporet af drøftelser om begreber.

Børnerådet giver udtryk for, at klageinstansen bør bestå efter den 31. juli 2022. Der opfordres til, at ledere og lærere klædes bedre på med hensyn til dokumentationskrav. Det fremhæves, at sagsbehandlingstiden i klagesager skal gøres kortere, og at barnets situation skal i centrum fra start. Det findes principielt uhenigtsmæssigt, at institutions leder skal undersøge sig selv i 1.-instanssagerne, og der opfordres i denne henseende til at genoverveje klagesystemets opbygning, fx fjernelse af den lokale første klageinstans.

Børns Vilkår anbefaler, at der i implementeringsfasen fremover er fokus på institutionernes vejledningspligt, notatpligt, journalisering og informeringspligt ved afgørelser for at sikre en systematisk og transparent sagsbehandling i sager om mobning, herunder klagesagerne. Det anbefales endvidere, at kommunalbestyrelsens mulighed for at uddelegere klageafgørelse ikke længere skal kunne ske til skoleledelsen. Det er endelig Børns Vilkårs kraftige opfordring, at klageordningen opretholdes og gøres permanent efter den 31. juli 2022.

Danske Gymnasieelevers Sammenslutning og Landssammenslutningen af Handlsskoleelever finder, at sager bør dokumenteres og ikke mindst arkiveres i tilfælde af, at en sag blusser op igen. Der bør være et minimumskrav til dokumentationen, sådan at sagens udvikling kan dokumenteres fra start til slut. Der kan endvidere henvises til den "værktøjskasse", som er bekrævet i afsnit 7.2.

Danmarks Private Skoler bemærker, at en klage *de facto* kan føre til lukning af skolen, fordi sanktionen kan være nedsættelse af tilskud eller fratagelse af tilskud – en konsekvens, som derved er langt større for de frie og private skoler end for offentlige skoler. Det bemærkes endvidere, at frie og private skoler har andre styringsforhold end de offentlige skoler, og at de dermed ikke nødvendigvis har de samme forvaltningsretlige forpligtelser. Det understreges, at foreningen på intet tidspunkt har tilkendegivet, at lovgivning og et klageorgan kan være løsning på udfordringer med mobning og mistriivsel.

Danske Skoleelever ser behov for en klarere forvaltningspraksis og forenklet og hurtigere behandling af klagesager, herunder at kravene til de respektive aktører præciseres. Der ønskes endvidere mere fokus på elevernes rettigheder i klageinstansen, herunder navnlig mulighed for at kunne gå videre i sager, hvor der lokalt ikke handles tilstrækkeligt på baggrund af mobningen. Endelig ønskes alle klagesagerne samlet hos DCUM, hvor der kan oparbejdes ekspertise og rutine, som kan gøre sagsbehandlingen bedre og mere effektiv.

Dansk Friskoleforening bemærker, at det frie skoleområde alene er underlagt forvaltningsloven på enkeltområder, og at der derfor ikke nødvendigvis på sådanne institutioner findes en naturlig procedure omkring notater, journalisering og afgørelser efter forvaltningsloven. Der peges i denne henseende på, at et opgør med den eksisterende mundtlighedskultur vil være vanskelig at implementere. Det fremhæves endvidere, at de frie grundskoler har en valgt bestyrelse bestående af forældre m.v., der organisatorisk står over skolelederen, hvilket bør tænkes ind ved evt. tilpasning af regelsættet. Det bemærkes derudover, at en klage i første instans ikke vil kunne trækkes ud af det frie skoleområde og henlægges til en anden myndighed.

DCUM bemærker om klageordningen, at Epinions evaluering understøtter, at der er tale om en retssikkerhedsordning, som elever og forældre værdsætter, uanset om de i deres konkrete sag har fået medhold eller ej. DCUM peger også på, at klageadgangen skærper skolernes fokus i forhold til at arbejde med systematikken og skolens parathed – særligt når den har haft en klagesag og derigennem fået vejledning. DCUM bemærker, at det samlede tidsforløb for en sag om mobning ofte strækker sig over meget lang tid – i nogle tilfælde op til et år – og peger på, at det samlede tidsforløb for en sag er nødt til at forkortes.

FFFP (Foreningen for forældre til elever i Fri- og Privatskoler) finder, at klageinstansen bør fortsætte efter den 31. juli 2022, at klage over mobning skal give direkte mulighed for at aktivere handlingsplan, at uddannelsesstedet automatisk skal orientere klageinstansen om klagemodtagelse og -afgørelse, at klageinstansen skal træffe en afgørelse inden 10 dage, at der stilles konkrete krav til indholdet af handlingsplaner, og at det ikke må være et krav for klageadgang, at eleven fortsat går på uddannelsesstedet. Endelig opfordres til, at der indføres reaktionskonsekvenser, hvis uddannelsesstedet vælger at være passiv eller handle utilstrækkeligt.

Danske HF & VUC støtter op om bestemmelserne om, at alle grundskoler og ungdomsuddannelser skal udforme en antimobbestrategi samt en handlingsplan for, hvordan mobning afhjælpes.

Red Barnet anser det for yderst problematisk, at klager kan blive afvist pga. manglende dokumentation fra uddannelsesinstitutionens side, da klagepunktet netop kan gå på, at skolen ikke har handlet. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid findes for lang. Det vurderes væsentligt, at der er adgang til at klage, og det betragtes som et vigtigt opmærksomhedspunkt, at klageinstansens eksistens tjener flere formål end blot at fungere som tvistløsningsorgan.

Rådet for de Grundlæggende Erhvervsrettede Uddannelser (REU) advarer mod, at der i en eventuel opfølgning på lovovervågningen forfalder til eventuelle yderligere dokumentationskrav, klageadgange m.v.

Skole og Forældre finder, at klageordningen og klageinstansen bør gøres permanent.

SSP-Samrådet opfordrer til, at klagevejledning bør fremgå på hjemmesider, og at der orienteres herom ved introduktionsmøder og tidligt ved en forældrehenvendelse om problemer og mobning. Det findes vigtigt, at forældre og børn og unge inddrages så tidligt som muligt, og at der arbejdes systematisk med en genoprettelse af en negativ udvikling.

Uddannelsesforbundet finder det bekymrende, at Epinion i deres perspektivering fremhæver øgede dokumentationskrav som en løsningsmodel. Selvom hensigten er dokumentation med et pædagogiske sigte, så er erfaringen, at det pædagogiske sigte drukner i bureaukrati, når man øger kravene til at dokumentere det pædagogiske arbejde.

### *8.3 Børne- og Undervisningsministeriets bemærkninger og overvejelser*

#### Klageinstansen

Som allerede omtalt i afsnit 6 er der i al væsentlighed ingen tilkendegivelser i høringen om, at klageordningen og klageinstansen bør afskaffes igen. En del høringssparter giver udtrykkeligt udtryk for, at klageordningen og klageinstansen bør videreføres.

Det overordnede indtryk af Epinions evaluering og høringssvarene er, at elever og forældre på deres side opfatter klageordningen og klageinstansen som en ordning, der giver en retssikkerhedsfølelse og en løftestang over for uddannelsesstedet. Uddannelsessteder og forvaltninger kan på deres side være uenige i de procedurer og det bureaukrati, der er knyttet til klageinstansen, men anerkender i al væsentlighed, at ordningen bidrager til, at der lokalt sættes fokus på procedurer og overvejelser med hensyn til håndtering af mobning. Hertil kommer DCUMs tilkendegivelse om, at centrets oplevelse er, at klageadgangen skærper uddannelsesstedernes fokus i mobbesager, særligt når institutionen har haft en klagesag og derigennem fået vejledning.

Det er ministeriets opfattelse, at der samlet tegner sig et billede af, at der også fremover er brug for en uvildig klageinstans, der kan træde til, når det forebyggende arbejde og de lokale indsatser på uddannelsesstederne bliver udfordret, og i øvrigt at ordningen i sig selv har en gunstig betydning for fokus i mobbesager.

#### Klageordningens udformning, virkemåde m.v.

Ministeriet finder, at høringssvarenes synspunkter og anbefalinger vedrørende klageordningen i meget summarisk form synes at kunne sammenfattes på følgende måde:

1. Større fokus på elevens oplevelse af mobning som grundlag for aktivering af handlingsplan.
2. En klage over mobning skal direkte aktivere en handlingsplan.
3. Konkrete krav til indholdet af handlingsplaner.
4. Sagsbehandlingstiden skal nedbringes (i alle led).
5. Alle klagesager samles hos DCUM – lokal remonstration afskaffes.
6. Mulighed for at uddelegere lokal remonstration til skoleledelsen afskaffes.
7. Uddannelsesstedet skal orientere DCUM om klagemodtagelse og afgørelse.
8. Der skal kunne klages, selv om eleven ikke længere går på uddannelsesstedet.
9. Dokumentationskrav.
10. Større fokus på/ anvendelse af sanktioner over for uddannelsesstedet.
11. Offentliggørelse af afgørelser om overtrædelser af loven.

#### Ad pkt. 1 og 2

De rejste problemstillinger er reelt to sider af samme sag og er i øvrigt delvist knyttet til det mere grundlæggende om reglerne om afgrænsning af begrebet mobning eller lignende.

Primært er problemstillingerne dog knyttet til, at lovens handlepligter (først) udløses, når uddannelsesstedets ledelse *konstaterer* problemer med det psykiske undervisningsmiljø i form af mobning, jf. lovens § 1 c, stk. 1, 1. pkt.

Efter bestemmelsen er det således ikke elevens egen subjektive opfattelse af en situation eller et forløb, som er afgørende for, om der udarbejdes en handlingsplan, iværksættes initiativer m.v., men – ud fra ordlyden – ledelsens vurdering af forholdene.

Der findes ikke i lovforslaget bag ændringsloven bemærkninger, som specifikt belyser baggrunden for den valgte ledelsessynsvinkel for handlepligternes anvendelse. Det fremgår dog, at bestemmelsens krav til handling på kort og langt sigt har sigte på at sikre en reaktion fra uddannelsesstedets ledelses side i tilfælde, hvor elever oplever problemer med det psykiske undervisningsmiljø i form af mobning eller lignende.

Det kan muligvis også antages, at den valgte terminologi ("ledelseskonstatering") kan have haft sammenhæng med, at et tilsvarende ordvalg allerede fandtes i undervisningsmiljølovens § 7, stk. 1, nr. 3, om indholdet af en handlingsplan som led i en undervisningsmiljøvurdering. Hvor terminologien ("konstaterer ledelsen") umiddelbart virker relevant i relation til de for uddannelsesstedet langt bredere og mere altomfattende handlingsplaner som led i en undervisningsmiljøvurdering, synes synsvinklen måske mindre logisk, når det kommer til mere afgrænsede mobbesager, som jo altid grundlæggende har udspring i et enkeltindivids oplevelser og synsvinkel.

Terminologivalget ("konstaterer ledelsen") bliver imidlertid ydermere uklart, dvs. om terminologien reelt var tænkt som udtryk for, at afgørelsen skulle bero på en ledelsesvurdering, i lyset af lovens § 1 c, stk. 1, 2. pkt., hvorefter kravet om at udarbejde en handlingsplan gælder tilsvarende, hvis uddannelsesstedets ledelse *eller en elevs forældremyndighedsindehavere anser det for nødvendigt* som følge af elevens bekymrende tilstand eller adfærd, herunder sygdom og fravær, på grund af problemer med det psykiske undervisningsmiljø i form af mobning eller lignende. Som det fremgår, kan forældrenes rent subjektive vurdering af situationen i disse tilfælde efter ordlyden udløse handlepligten. Bemærkningerne til lovforslaget bag ændringsloven indeholder ikke bemærkninger om baggrunden for dette skift i terminologi, eller om hvad der nærmere ligger heri.

Ministeriet finder på den anførte baggrund, at spørgsmålet om betoning i selve antimobbestemmelserne af en potentielt mobbet elevs perspektiv og egen oplevelse af situationen bør indgå i videre overvejelser om selve begrebet mobning eller lignende, jf. herved bemærkningerne i afsnit 7.3.

#### Ad pkt. 3

Med hensyn til anbefalingerne om, at det af loven kommer til at fremgå, at handlingsplanen skal indeholde et vist minimum af elementer, bemærker ministeriet, at bemærkningerne til lovforslaget bag ændringsloven indeholder udførlige anvisninger vedrørende handlingsplanens mulige indhold. Det er korrekt, at der ikke er formkrav til handlingsplanen, og at uddannelsesstedet selv skal vurdere, hvilke tiltag der bedst muligt kunne løse problemerne. Det fremgår imidlertid – som en minimumsforudsætning – at handlingsplanen kort skal ridse op, hvordan den givne problemstilling med det psykiske undervisningsmiljø tænkes løst i form af en beskrivelse af de handlinger, der vurderes at være nødvendige. Der fremgår endvidere, at der ved at nedfælde, hvordan problemerne løses, skabes en fælles retning for det genoprettende arbejde, og i øvrigt, at dokumentet havde til formål at skabe en gennemsigtighed for elever og forældre i forhold til uddannelsesstedets håndtering af situationen. Det anførtes, at foranstaltningerne i handlingsplanen kan være kort- eller langsigtede og ligge på skole-,

klasse- eller individniveau. Derefter fulgte til inspiration en liste med 11 konkrete foranstaltninger, idet det samtidig udtrykkelig er anført, at der ikke er tale om udtømmende opregning.

Tilkendegivelserne i bemærkningerne er også i denne henseende baseret på det grundsyn om, at lokal metodefrihed ville føre til bedre resultater end usmidig minimumsregulering, som også gjorde sig gældende med hensyn til antimobbestrategiens indhold, jf. herved bemærkningerne i afsnit 7.3. Også her gælder en risiko for, at fikserede minimumskrav over tid ofte vil kunne føre til, at minimum bliver til maksimum og standard. På den anden side kan det ikke heller ikke her udelukkes, at det vil kunne være hensigtsmæssigt med en kvalificering/beskrivelse i selve lovgivningen af, hvilke centrale elementer der man overvejes ved udarbejdelse af handlingsplanen.

#### Ad pkt. 4-8

De rejste problemstillinger vedrører alle reelt spørgsmålet om konstruktionen og hensigtsmæssigheden af den valgte remonstrationsordning, dvs. kravet om, at en klage indgives til uddannelsesstedet med henblik på lokal revurdering inden eventuel involvering af DCUM.

Indledningsvis bemærkes, at intentionen og formålet med denne ordning i første række er at hvert enkelt uddannelsessted skal blive bedre til at tage fat om problemerne og få løst dem hurtigere og lokalt på uddannelsesstederne til gavn for både elever, forældremyndighedsindehavere og uddannelsesstedet selv. Der til kom sekundære målsætninger om, at ordningen dels kan reducere antallet af klager til DCUM, dels kan spare tid til forberedende sagsbehandling både hos uddannelsesstederne og i DCUM.

Der er således i rammesætningen en klar forventning om, at kommunalbestyrelser og institutionsbestyrelser først og fremmest selv skal gå forrest med hensyn til forebyggelse og bekæmpelse af mobning, og at de skal løse de konkrete konflikter lokalt, således at påbud og sanktioner kun kommer på tale i yderste konsekvens.

For selvejende uddannelsessteder er det således den klare hensigt, at det er bestyrelsen for uddannelsesstedet, som skal vurdere, om der er grundlag for at give klager helt eller delvist medhold. For kommunale uddannelsessteder er hensigten ligeså klart, at det er kommunalbestyrelsen, som skal vurdere, om der er grundlag for at give klager helt eller delvist medhold. Sidstnævnte understreges af den genindførelse af kommunalbestyrelsens mulighed for at behandle skolelederens beslutninger om mobning, som med ændringsloven blev etableret gennem en ændring af folkeskoleloven.

Med andre ord lå der i rammesætningen et udtalt ønske om at sikre, at der er mulighed for, at en sag kan behandles og endeligt afgøres af den øverst ansvarlige for institutionen/skolen (bestyrelsen eller kommunalbestyrelsen), inden sagen derefter om nødvendigt skal til prøvelse i DCUM.

Det er dog i bemærkningerne til lovforslaget bag ændringsloven samtidig anført, at der med den nye ordning ikke ville være et forbud mod at delegere kompetencen til fx skolens leder eller rektor. Dette er op til lokal beslutning.

Ud fra udsagn og tilkendegivelser i både Epinions evaluering og i høringssvarene er det tydeligt, at en rammesætning, som altovervejende var tiltænkt at skulle stimulere til og sikre hurtigere, bedre og mindre konfliktfyldt lokal håndtering af mobbesager, i stedet – både i elevs/forældres og uddannelsesstedernes optik – er blevet en formalistisk præget og ofte konfliktoptrappende proces.

Det er ministeriets opfattelse, at der i de videre overvejelser bør ses på den samlede konstruktion af den lokale remonstrationsordning.

#### Ad pkt. 9

Med hensyn til spørgsmålet om dokumentationskrav er vandene delt i både Epinions evaluering og i hørings svarene.

Mens nogle høringsparter ser behov for øget fokus på uddannelsesstedernes vejledningspligt, notatpligt, journalisering og informeringspligt ved afgørelser, herunder minimumskrav til dokumentationen og et opgør med det, som betegnes som den eksisterende mundtlighedskultur, advarer andre høringsparter mod yderligere dokumentationskrav, klageadgange m.v.

Ministeriet finder i denne sammenhæng indledningsvis anledning til at bemærke, at den primære procesform i forvaltningen generelt er skriftlighed. Mundtlighed, eksempelvis forhandling eller afgørelse på baggrund af et møde, er på specielle forvaltningsområder den almindelige sagsbehandlingsform. Dette er således oftest kun tilfældet i forhold til visse kollegialt sammensatte anke- og klagenævne, som typisk er undergivet en domstolslignende arbejdsform.

Omvendt gælder der ikke nogen almindelig regel om, at forvaltningsafgørelser skal meddeles skriftligt. Det følger af bl.a. god forvaltningsskik, at en mundtligt meddelt afgørelse, der er byrdefuld for modtageren, bør bekræftes skriftligt, og at særligt indgribende afgørelser efter omstændighederne bør meddeles skriftligt.

Er en forvaltningsafgørelse meddelt skriftligt, skal den være ledsaget af en begrundelse, ligesom den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse, medmindre den pågældende har fået fuldt ud medhold.

Det er ministeriets opfattelse, at det fagskøn, som ligger til grund for de enkelte skolelederes konkrete beslutninger i forhold til at iværksætte eller ikke iværksætte lovens handlepligter vedrørende mobning, er udtryk for en forvaltningsafgørelse.

Ministeriet er opmærksomt på, at ikke alle uddannelsessteder er omfattet af forvaltningsloven. Ministeriet finder dog anledning til at understrege, at det også for sådanne uddannelsessteder generelt gælder, at handlinger, som er af betydning for elever, bør være veldokumenterede.

Der indgår i både Epinions evaluering og i hørings svarene omtale af, at der i klagesager ofte mangler skriftlig dokumentation for, hvad institutionen har gjort og hvorfor, hvilket vanskeliggør muligheden for, at DCUM kan træffe afgørelse og kan betyde, at DCUM efter omstændighederne må afvise en sag. DCUM vil dog i disse tilfælde kunne påtale manglende god forvaltningsskik m.v., som har fået betydning for sagens udfald.

Ministeriet skal medgive, at denne model er indskrevet i bemærkningerne til lovforslaget bag ændringsloven. Det fremgår her, at ved uenighed mellem uddannelsesstedet og en elev eller dennes forældremyndighedsindehavere om, hvorvidt der er tale om mobning eller ej, skal DCUM lægge uddannelsesstedets beskrivelse af fakta til grund, medmindre eleven eller forældremyndighedsindehaverne kan dokumentere, at fakta ikke er sandfærdigt beskrevet. Det er endvidere anført, at dersom en sådan dokumentation ikke findes, vil DCUM skulle afvise klagen.

Ministeriet finder, at der kan være grund til at se nærmere på denne model i de videre overvejelser, herunder i regi af de anbefalede videre overvejelser om

selve begrebet mobning, mobbesyn og øget fokus i bestemmelserne på elevens perspektiv og oplevelser.

Ministeriet finder ikke anledning til at foreslå ændringer i den gældende ordning, hvorefter sagsbehandlingen vil skulle ske på skriftligt grundlag. Organiseringen af DCUM og klageordningens sigte har efter ministeriets opfattelse ikke en karakter, som tilsiger et behov for udpræget mundtlighed som led i klagesager.

#### Ad pkt. 10

Med hensyn til spørgsmålet om sanktionsmuligheder over for et uddannelsessted ved utilstrækkelig efterlevelse af loven m.v. finder ministeriet i udgangspunktet, at der i de gældende regler allerede findes et adækvat reaktionsregime, som i øvrigt ikke – som det bl.a. har været fremført i høringen – gør forskel på kommunale uddannelsessteder og selvejende uddannelsessteder ud over den forskel, som er en naturlig følge af den forskellighed i reguleringsform, der gælder for de enkelte uddannelsessteder.

DCUM udsteder således påbud til uddannelsessteder, der ikke opfylder en handlepligt, eller hvor handlingerne er utilstrækkelige, fx hvis en handlingsplan efter DCUMs vurdering ikke er tilstrækkelig til at løse problemerne. For kommunale uddannelsessteder rettes påbud mod kommunalbestyrelsen. For selvejende uddannelsessteder mod bestyrelsen for uddannelsesstedet.

Efterlever et kommunalt uddannelsessted ikke et påbud, skal Ankestyrelsen på DCUMs anmodning påse, at vedkommende kommunalbestyrelse efterlever påbuddet. Ankestyrelsen har i den forbindelse mulighed for at træffe afgørelse om tvangsbøder til de medlemmer af kommunalbestyrelsen, der er ansvarlige for, at kommunalbestyrelsen undlader at efterleve påbuddet.

Efterlever et selvejende uddannelsessted ikke et udstedt påbud, vil undervisningsministeren på DCUMs anmodning kunne tilbageholde tilskud til uddannelsesstedet, indtil påbuddet er efterlevet, eller lade tilskud helt bortfalde.

Ministeriet har ikke kendskab til, at disse muligheder hidtil har været benyttet, og ser umiddelbart ikke behov for ændringer heri.

#### Ad pkt. 11

Ministeriet er ikke enig i, at anbefalingerne om direkte offentliggørelse af afgørelser på diverse hjemmesider vil være en hensigtsmæssig vej at gå. Ikke mindst henset til, at emnet her er mobning, er "gabestoksordninger" næppe det rette værktøj.

Ministeriet vil se positivt på, hvis DCUM besluttede, at centrets årsrapporter også skulle indeholde en kvalitativ gennemgang og analyse af det forløbne års klagesager og afgørelser på samme måde, som det er kendt i andre klageorganer eventuelt med henblik på, at dette kunne indgå i den samlede informations- og vejledningsindsats.

## **9. Tilsyn**

### *9.1 Epinion-evalueringens centrale resultater*

Hovedresultaterne af Epinions evaluering for så vidt angår tilsyn er:

- I gennemsnit er 42 pct. af institutionerne bekendte med DCUMs forpligtelse til at føre tilsyn.
- Kendskabsgraden blandt folkeskolerne, gymnasierne og erhvervsskolerne er signifikant højere end kendskabet blandt efterskolerne.

- Institutioner, som har anvendt DCUMs inspirationsmaterialer i udarbejdelsen af deres antimobbestrategi, har et signifikant højere kendskab til DCUMs mulighed for at føre tilsyn.

### 9.2 *Høringsparternes synspunkter i 1. høring*

Danmarks Private Skoler finder det fortsat uacceptabelt, at de frie og private skoler blev underlagt endnu en tilsynsmyndighed (DCUM). Det fremhæves, at det overordnede tilsyn med de frie og private skoler hører til hos Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, herunder alle beslutninger om tilbageholdelse af tilskudsmidler.

### 9.3 *Børne- og Undervisningsministeriets bemærkninger og overvejelser*

Ministeriet noterer sig de fremsatte synspunkter og bemærker dels, at DCUM ligesom Styrelsen for Undervisning og Kvalitet er en statslig institution, dels at DCUMs tilsyn med undervisningsmiljølovens overholdelse forløber sideløbende med øvrige tilsyn med uddannelsesstedernes undervisning m.v., som er reguleret i anden lovgivning.

Ministeriet noterer sig i øvrigt, at der ikke derudover er fremkommet specifikke bemærkninger vedrørende DCUMs tilsynsfunktion i høringen.

Det kan formentlig forsigtigt tages som udtryk for, at der – med de nævnte undtagelser – ikke er utilfredshed hermed. På den anden side kan det også være udtryk for manglende kendskab, eller at institutionerne ikke oplever, at der ført et reelt tilsyn.

Ministeriet bemærker hertil, at tilsynsmodellen med hensyn til mobning var baseret på en forventning om, at tilsynet helt overvejende ville bestå i at behandle de indkomne klager. Dette kan eventuelt også forklare både de sparsomme bemærkninger om tilsyn både i høringen og i Epinions evaluering, derved at tilsynet formentlig i praksis opleves som en integreret del af klageordningen. En anden del af forklaringen kan være, at det ikke med ændringsloven var tilsigtet, at DCUM skulle gennemføre tilsynsbesøg, som formentlig i praksis er det, der for uddannelsesstederne i første række karakteriserer en tilsynsordning.

## 10. **Særligt om ungdomsuddannelser**

### 10.1 *Epinion-evalueringens centrale resultater*

Hovedresultaterne af Epinions evaluering for så vidt angår tilsyn er:

- 4 pct. af gymnasierne og 0 pct. af erhvervsskolerne oplever, at der ikke er nogen, der bliver mobbet på institutionen.
- 87 pct. af gymnasierne og 80 pct. af erhvervsskolerne har et indgående kendskab til, at uddannelsesinstitutioner skal udarbejde en antimobbestrategi.
- 77 pct. af gymnasierne og 74 pct. af erhvervsskolerne har kendskab til, at uddannelsesinstitutioner skal udarbejde en handlingsplan. Det er færre end folkeskolerne.
- 22 pct. af gymnasierne og 30 pct. af erhvervsskolerne har aldrig hørt om klageinstansen. Det er langt mere end folkeskolerne.
- Elever på ungdomsuddannelser bruger klageadgangen betydeligt sjældnere end elever i folkeskolen.

### 10.2 *Høringsparternes synspunkter i 1. høring*

Danske Erhvervsskoler og -Gymnasier (DEG) finder, at klagemuligheden i den nuværende situation har været svær at implementere på ungdomsuddannelsesområdet og anbefaler, at man lægger sig op ad Arbejdstilsynets vejledning om mobning, både hvad angår begreber og definitioner. Der peges endvidere på, at der med fordel kunne etableres en særskilt rådgivningsmulighed i regi af DCUM rettet direkte mod de unge på ungdomsuddannelserne.



Danske HF & VUC anbefaler, at der skelnes mellem grundskolen og ungdomsuddannelserne med hensyn til definitionen af mobning og mobbelignende tilfælde og viden om mobningens omfang og former. Det anbefales endvidere, at der etableres en mere fællesskabsorienteret definition af mobning på ungdomsuddannelserne, så ansvar og løsning ikke overlades til enkelte elever, som på disse uddannelser ofte står alene i en mobbesag og ofte vælger at løse mobning med skoleskift eller frafald.

Danske SOSU-skoler og Danske SOSU-skoler - Bestyrelserne fremhæver, at erhvervsuddannelseselevens primære sociale forankring ofte er i praktikvirksomhedens organisatoriske fællesskab snarere end i skolen, og at der derfor er et behov for at genbesøge institutionernes antimobbestrategier med henblik på at sikre inddragelse og ejerskab fra alle ansvarlige parter i uddannelsesforløbet. For social- og sundhedsskolerne bemærkes, at en gennemsnitsalder på +30 år gør forældrekontakt yderst begrænset, og der findes behov for at styrke informationen om klageordningerne overfor ældre elever.

SSP-Samrådet fremhæver et behov for fokus på ungdomsuddannelserne, da mange på disse uddannelser kommer til at stå alene og opfatter, at det er deres egen skyld, hvis de ikke kan passe ind.

Uddannelsesforbundet finder, at der i det videre arbejde bør rettes en opmærksomhed mod, at eleverne på ungdomsuddannelserne oplever udfordringer ved den nuværende klageadgang, fordi forældre i mindre grad er direkte involveret på ungdomsuddannelserne. Der peges endvidere på, at der på ungdomsuddannelserne kan være en tendens til i højere grad at se mobning som et problem, der vedrører enkelte eller få elever, og at der dermed ikke er samme fokus på de dynamikker, der kan være på spil i et fællesskab. En tendens som bør medtænkes i fremtidig pædagogisk kompetenceudvikling.

### *10.3 Børne- og Undervisningsministeriets bemærkninger og overvejelser*

Ministeriet bemærker, at lovforslaget bag ændringsloven ikke indeholder bemærkninger, som angiver, hvorvidt behovet for eventuelt sondre mellem elever i grundskolen og på ungdomsuddannelserne, har været overvejet.

Ud fra resultaterne af Epinions evaluering og de omtalte høringssvar kan det ikke udelukkes, at der vil kunne være behov for andre virkemidler med hensyn til voksne, men ikke nødvendigvis særligt erfarne, elever, som principielt står uden den hjælp og støtte fra forældre, som gør sig gældende for elever i grundskolen. På den anden side bemærkes, at eleverne netop er ældre (på eud ofte voksne), og derfor spiller forældrene alt andet lige næppe samme rolle som i folkeskolen.

Ministeriet er ikke umiddelbart sikker på, om der skulle være behov for forskellige begrebsafgrænsninger fra grundskolen til ungdomsuddannelserne. Mobningens virkemidler kan formentlig variere fra et segment til andet, men mobningens grundlæggende karakteristika, psykologi og målsætning er formentlig ens, hvor end den finder sted.

## **11. Konklusion**

Sigtet med lovovervågningen havde som omtalt i afsnit 3 til formål at vurdere, om lovens bestemmelser om antimobning, klagerordningen og tilsyn har haft den tilsigtede virkning.

Som nævnt i afsnit 2 fulgte det af den politiske aftale af 12. november 2016, at det overordnede sigte med at udbrede kravene vedrørende antimobbestrategier m.v. og etablere en klageordning og en klageinstans var at sikre alle elever i

grundskoler og på ungdomsuddannelser en skolegang uden problemer med det psykiske undervisningsmiljø i form af mobning eller lignende. Det var endvidere overordnet målet, at uddannelsesstederne skulle blive bedre til at tage fat om problemerne og få løst dem lokalt.

Holder man sig disse målsætninger helt bogstaveligt for øje, vil det på baggrund af evalueringen og høringen uden videre være klart, at de nye ordninger ikke fuldt ud har haft den tilsigtede virkning.

Det vurderes omvendt ikke at være ensbetydende med, at de nye ordninger slet ikke har haft nogen af de tilsigtede virkninger.

Evalueringen og høringen viser, at der overordnet ses et behov for en klageordning og en klageinstans. Indtrykket af evalueringen og høringen er også, at bestemmelserne om antimobning, klageordning og klageinstans samt tilsyn på den baggrund grundlæggende har været til gavn for det konkrete arbejde mod mobning på uddannelsesstederne.

Implementeringen er endnu ikke alle steder slået igennem fuldt ud. Lovbestemmelserne og ordningerne er således stadig meget nye. Der må derfor anses som forventeligt, at der vil være behov for en længere implementeringsperiode end den forløbne. Uddannelsessteder og myndigheder er således endnu i gang med at udvikle procedurer og praksisser for håndtering af konkrete mobbesager samt en effektiv sagsbehandling, hvis det kommer til en klagesag.

Det kan fremhæves, at hovedparten af alle uddannelsessteder har udarbejdet den lovpligtige antimobestrategi. Samtidig har brugen af klageordningen og klageinstansen været stigende siden indførelsen i 2017. I 2019 behandlede instansen 120 klager mod 10 klager i 2017.

Evalueringen og høringen viser, at der overordnet er forståelse for klageordningens og klageinstansens virkning. Det er også indtrykket fra evalueringen og høringen, at bestemmelserne om antimobning, klageordning og klageinstans samt tilsyn på den baggrund grundlæggende har været til gavn for det konkrete arbejde mod mobning på uddannelsesstederne.

Evalueringen og høringen viser dog som nævnt også, at bestemmelserne om og procedurerne i forbindelse med antimobstrategier, handlingsplaner og klageordning kan forbedres og forfines på en række områder.

Det er på den anførte baggrund ministeriets overordnede anbefaling, at de nye ordninger videreføres.

For så vidt angår klageordningen og klageinstansen forudsætter imødekomme af denne anbefaling, at Folketinget vedtager en ændring af den solnedgangsklausul, som indebærer, at disse ordninger automatisk ophører den 31. juli 2022.

I den henseende er det ministeriets anbefaling, at solnedgangsklausulen ophæves, og at klageordningen og klageinstansen gøres permanent på linje med bestemmelserne om antimobning og tilsyn.

Anbefalingen om videreførelse af klageordningen og klageinstansen vil dog også kunne imødekommes ved at udskyde det tidspunkt, hvor solnedgangsklausulen får effekt. En sådan løsning vil efter ministeriets opfattelse ikke sende et nær så effektivt signal til de involverede sektorer.

Et lovforslag om ændring af solnedgangsklausulen vil senest skulle fremsættes for Folketinget i folketingssamlingen 2021-22.

Ministeriet anbefaler endvidere, at der med inddragelse af relevante eksterne parter udarbejdes et oplæg til relevante forbedringer af indholdet af de nye ordninger, herunder evt. forslag til nødvendige lovændringer med henblik på politisk drøftelse og stillingtagen samt eventuel efterfølgende fremsættelse af lovforslag vedrørende relevant tilpasning af loven.

Ministeriet anbefaler i denne henseende, at der i denne proces arbejdes med forslag til tilpasninger ud fra følgende pejlemærker.

#### Pejlemærke 1 – begrebet mobning og mobbesyn

- Behovet for at præcisere forståelsen af, hvad mobning er (formuleringen "mobning eller lignende").
- Behovet for præciseringer vedrørende lovens generelle mobbesyn.
- Overvejelse af, hvorvidt antimobbereglerne bør have større fokus på den potentielt mobbede elevs perspektiv og egen oplevelse af en given situation.
- Overvejelse af, hvordan det praktiske arbejde med implementeringen af fælles mobbeforståelser kan tilrettelægges.
- Overvejelse af, hvorvidt der er behov for et større fokus på udfordringer med mobning i digitale rum.

#### Pejlemærke 2 – antimobbestrategi og handlingsplaner

- Behovet for, om selve lovgivningen bør indeholde en kvalificering/beskrivelse af centrale elementer, som kan overvejes ved udarbejdelse af antimobbestrategi og/eller handlingsplan, og i givet fald hvilke.
- Overvejelse af, om kompetencen til at aktivere handlepligter bør omfatte flere aktører.
- Behovet for et egentligt lovgivningskrav om medinddragelse i forbindelse med udarbejdelse af antimobbestrategi og/eller handlingsplan, og i givet fald hvilken form for inddragelse og af hvem.
- Behovet for et egentligt lovgivningskrav om en periodiseret gennemgang af antimobbestrategien.
- Behovet for et krav om, at uddannelsesstedets antimobbestrategi skal offentliggøres på uddannelsesstedets hjemmeside.

#### Pejlemærke 3 – klageordningens konstruktion m.v.

- Overvejelse af den samlede konstruktion af den lokale remonstrationsordning, herunder sagsbehandlingstid.
- I sammenhæng hermed overvejelse af ordningens generelle hensigtsmæssighed versus evt. overgang til direkte klageadgang til DCUM, herunder evt. om uddannelsesstedet (og dermed lederen) bør tages ud af første instans.
- Overvejelse af, hvordan klagesager og rammesætningen herfor i højere grad bliver en proces, som uddannelsesinstitutionen lærer af.
- Overvejelse af, hvordan "forvaltningsfokus i sagsbehandlingen" yderligere kan understøttes og tydeliggøres uden væsentligt øget ressourceanvendelse.
- Overvejelse af, hvordan såvel STUKs som evt. lokale medieringstilbud kan anvendes som en mere integreret del af klageordningen.

#### Pejlemærke 4 – vejledning

- Behovet for at udarbejde en samlet vejledning til loven m.v.
- I sammenhæng hermed behovet for yderligere videreudvikling og implementering af DCUMs værktøjer til brug i mobbesager, herunder også indholdet af DCUMs ansvar og kompetencer, muligheder for forbedring af

registreringspraksis for sager og henvendelser samt snitfladen mellem DCUM og ministeriet.

- Overvejelse af, hvordan systematik i håndtering og undersøgelse af mobbesager yderligere kan understøttes.

#### Pejlemærke 5 – ungdomsuddannelser

- Behovet for andre virkemidler med hensyn til navnlig voksne elever på ungdomsuddannelserne, herunder om de former for mobning og eksklusionsprocesser, som gør sig på ungdomsuddannelserne, forudsætter andre tiltag i forebyggelse og håndtering af mobning og i håndtering af klager ved mangelfuld indgriben.

Det forudsættes som udgangspunkt, at eventuelle ændringer som følge af revisionsarbejdet i alt væsentligt er udgiftsneutrale samlet set.