

Undersøkelse av brudd på opplæringsloven kapittel 9A

Oppsummering av spørring til statsforvalter i forbindelse med oppdrag 2022-041.

ARTIKKEL | SIST ENDRET: 24.10.2023

Bakgrunn for spørring til statsforvalter

Gjennom oppdragsbrev 2022 – 041 fra Kunnskapsdepartementet, er Utdanningsdirektoratet bedt om å samordne tiltakene for å bygge inkluderende, trygge og gode barnehage- og skolemiljø og vurdere nye behov.

Arbeidet med å bygge inkluderende, trygge og gode barnehage- og skolemiljø har vært et prioritert felt i mange år. Det har vært satt i gang ulike tiltak for å bidra til å forebygge, oppdage og stoppe mobbing og andre krenkelser, og å skape trygge, gode og inkluderende miljø i barnehage og skole. Tiltakene har kommet til på ulike tidspunkt, på bakgrunn av ulike oppdrag og i ulike sammenhenger.

Det er behov for å gjennomgå tiltakene med sikte på å styrke helhet og sammenheng. Samtidig er det viktig å undersøke hvilke behov for kompetanseutvikling sektor har på dette området. Dette inkluderer å undersøke om det er systematikk i hvor bruddene på aktivitetsplikten er, og vurdere om det er behov for kompetanseutvikling spisset mot dette.

For å få nødvendig kunnskap om hvor bruddene på aktivitetsplikten er, har det vært behov for å innhente innsikt og statistikk fra statsforvalterne. Dette ble avklart med arbeidsutvalget for statsforvalterne 11. januar 2023, og det ble besluttet å bruke høringssystemet. Noen av spørsmålene likner på de fra de halvårlege spørringene, men spørsmålene i denne undersøkelsen vil gi en sammenstilling som er mer spisset mot oppdraget.

Hovedformålet med denne kunnskapsinnhenting er at direktoratet skal kunne være mer målrettet i

statlige tiltak knyttet til kapittel 9 A, slik at flere elever får oppfylt retten til et trygt og godt skolemiljø, og at skoler og skoleeier i større grad kan få en bedre og mer lik praksis i håndteringen av skolemiljø saker.

Statsforvalternes kunnskap om håndhevingsordningen i sitt fylke er verdifull inn i det helhetlige kunnskapsgrunnlaget som oppdrag 2022-041 skal bygge på, og er viktig for at direktoratet skal kunne være målrettet i sine anbefalinger.

Her følger en sammenstilling av svarene statsforvalter ga til Utdanningsdirektoratet.

Kort sammendrag av hovedfunn

Rapporteringen fra statsforvalterne viser at det er økning i antall skolemiljø saker på landsbasis fra 2021 til 2022. Det er flest saker fra barnetrinnet, og i underkant av 5 % av sakene er fra videregående opplæring.

Vi ser at det rapporteres flest brudd på plikten til å undersøke og plikten til å sette inn tiltak. De tre mest vanlige årsakene til brudd er mangelfulle undersøkelser, at aktivitetsplan er opprettet for sent og at undersøkelser ikke ligger til grunn for valg av tiltak eller at tiltakene ikke er egnet.

De mest typiske sakene er komplekse og sammensatte, og har pågått over lang tid. Statsforvalterne ser sammenheng mellom mangel på faglig tilrettelegging og opplevelse av skolemiljøet. Flere rapporterer om at skolene ikke tar elevene på alvor eller vurderer barnets beste i skolemiljø saker.

Rapporteringen viser at ansatte i skolen har behov for økt kompetanse og forståelse av regelverket og formålet med det. Delpliktene undersøke og sette inn tiltak, er tett koblet sammen, og det vises til behov for analysekompetanse samt et utvidet repertoar på hvilke undersøkelser som kan brukes, og hvilke tiltak som er egnede. Andre kompetanseområder som trekkes frem er forståelse av hva et inkluderende læringsmiljø og felleskapende undervisningsmetoder er, i tillegg til arbeid med ansattes verdier og holdninger.

Statsforvalterne viser til at kompetanseutviklingen bør skje gjennom justering av allerede eksisterende ordninger, og flere peker på at de kan ta en større veilederrolle i lokal kompetanseutvikling.

Datagrunnlag for denne rapporten

I spørringen ønsket vi å innhente informasjon om hvor statsforvalterne erfarer at skoler og skoleeiere har brudd på kapittel 9 A, og hva de vurderer at ansatte i skolen trenger av kompetanse på dette feltet.

Spørsmålene er utarbeidet av Avdeling for barnehage- og skolemiljø i samarbeid med Avdeling for barnehageloven og etatsstyring og arbeidsutvalget for statsforvalterne.

Undersøkelsen består av følgende sju spørsmål:

1. Hvordan vurderer statsforvalteren at innmeldte skolemiljø saker er fordelt mellom barnetrinn og ungdomstrinn?

2. a. Hvor mange skolemiljø saker har statsforvalteren mottatt fra videregående opplæring i 2021?
b. Hvor mange skolemiljø saker har statsforvalteren mottatt fra videregående opplæring i 2022?
3. Udir trenger kunnskap om det er noen systematikk i hvilke delplikter det er brudd på. Vi vet at dere ikke alltid vurderer alle delpliktene, men vi ønsker uansett at dere skriver opp delpliktene i prioritert rekkefølge etter hvem det oftest er brudd på.
4. Nedenfor ser dere eksempler på ulike årsaker til brudd i skolemiljø saker. Det er ikke en uttømmende liste, så legg gjerne til andre årsaker selv under annet. Kryss av for de fem vanligste årsakene til brudd hos dere. Prioriter gjerne hvor ofte de fem årsakene opptrer fra 1-5, der 1 er mest vanlig, i åpent kommentarfelt.
5. Hva er de meste typiske skolemiljø sakene?
6. Hva vurderer statsforvalteren at ansatte i skolen trenger å øke sin kompetanse på for å unngå brudd på kapittel 9 A?
7. Hvordan bør kompetanseutviklingen skje?

Spørsmålene ble sendt ut til statsforvalterne 14. februar 2023. Fristen for å svare på undersøkelsen var 29. mars 2023, og alle ti statsforvaltere besvarte. Det kan være en svakhet ved undersøkelsen at noen av spørsmålene har ferdigutfylte alternativer, mens andre åpner kun for fritekst. Fritekstfeltet har ingen begrensning, så noen av svarene er lange og utfyllende, mens andre har kortere svar.

Spørsmål til statsforvalterne

Fordeling av skolemiljø saker

Tabellen nedenfor viser totalt antall skolemiljø saker hos statsforvalterne i skoleåret 2021 og 2022. Disse tallene baserer seg på halvårlege spørringer til statsforvalterne våren 2021, høsten 2021, våren 2022 og høsten 2022, om hvor mange saker de har mottatt. Alle statsforvalterne, bortsett fra Agder og Trøndelag, melder om en økning i antall saker.

Totalt antall skolemiljø saker hos statsforvalterne i skoleåret 2021 og 2022

Statsforvalter	Totalt antall saker 2021	Saker fra vgo i 2021	Totalt antall saker i 2022	Saker fra vgo i 2022
Agder	90	5	86	3
Rogaland	126	1	176	4
Oslo og Viken	413	24	565	30
Møre og Romsdal	73	3	80	5
Nordland	77	0	116	4
Innlandet	96	11	149	6
Vestfold og Telemark	99	3	135	5
Vestland	121	8	191	7
Trøndelag	81	6	81	1
Troms og Finnmark	156	5	161	6
Totalt	1332	66 (4,95 %)	1740	71 (4,1 %)

Samtlige statsforvaltere rapporterer om en overvekt av skolemiljø saker på barnetrinnet. De fleste viser til prosentvis fordeling der ca. 70% av sakene kommer fra barnetrinnet og ca. 30% kommer fra ungdomstrinnet. Tallene som omhandler antall skolemiljø saker fra videregående opplæring er stabile fra 2021 til 2022. Felles for alle statsforvalterne er at antall saker fra videregående opplæring utgjør en liten andel av den totale mengden saker fra grunnskole og videregående opplæring.

Systematikk i brudd på delplikter

Utdanningsdirektoratet har i dette spørsmålet bedt statsforvalterne om å rangere delpliktene etter hvor de oftest ser brudd.

Samtlige statsforvaltere peker på plikten til å undersøke og plikten til å sette inn tiltak som delpliktene hvor de oftest ser brudd. Flere viser til at disse pliktene ofte henger sammen, og at for lav kvalitet på undersøkelser fører til at tiltakene som settes inn ikke er egnede eller tilstrekkelige.

Seks statsforvaltere rapporterer at plikten til å varsle er delplikten med tredje flest brudd, mens de

resterende fire har tilsvarende plassering på plikten til å følge med. Flere poengterer at delplikten gripe inn er den mest krevende å vurdere, og den rangeres gjennomgående blant delpliktene med færrest brudd.

Årsaker til brudd i skolemiljø saker

Denne illustrasjonen viser en oversikt over variablene vi har spurt statsforvalteren om, og deres fordeling av rapporterte årsaker til brudd i skolemiljø saker.

«Undersøkelsene er mangelfulle» pekes på som den mest vanlige årsaken knyttet til brudd i skolemiljø saker, etterfulgt av at «Aktivitetsplanen er opprettet for sent». «Tiltakene er ikke egnet» og «Undersøkelser ligger ikke til grunn for valg av tiltak», rapporteres begge som tredje hyppigste årsak til brudd i skolemiljø saker.

Flere statsforvaltere påpeker at det er krevende å skulle foreta en rangering, da sakene er komplekse og de ulike årsakene ofte henger sammen. Også her trekkes sammenhengen mellom de ulike delpliktene frem, og særlig sammenhengen mellom plikten til å undersøke og plikten til å sette inn tiltak. Årsaker knyttet til disse delpliktene rangeres høyt hos mange statsforvaltere.

Hva er de mest typiske skolemiljøsakene?

Mange statsforvaltere peker på at det som kjennetegner de mest typiske skolemiljøsakene er at de er komplekse, og at de har pågått over tid. Flere viser til det kan være vanskelig å identifisere hva som er årsakene til at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt. Det kan ofte være flere instanser inne i sakene, og tiltakene ligger i grenseland mellom ulike hjelpeinstanser og lovverk/-bestemmelser. Dette gjelder særlig spesialundervisning og skolemiljø, og det vises til koblingen mellom manglende faglig tilrettelegging og elevens opplevelse av skolemiljøet. Flere statsforvaltere peker på at skolene også strever med å inkludere elever med utfordrende atferd godt nok. Et eksempel på dette er at skoler setter inn ulovlige tiltak mot elever med utfordrende atferd.

Videre peker noen statsforvaltere på at flere skoler har for snever forståelse av hva som ligger i et trygt og godt skolemiljø, og at terskelen for når det foreligger en skolemiljøsak derfor er for høy. En statsforvalter trekker også frem at når skolene ikke følger godt nok med, så får de heller ikke med seg når det er en skolemiljøsak. Videre peker flere på at de ser at skolene ikke undersøker saker godt nok, de sammenstiller og analyserer ikke det de finner tilstrekkelig, og derfor blir heller ikke tiltakene gode nok.

En utfordring flere statsforvaltere peker på, er at skolene ikke alltid tar elevene på alvor. Dette kan for eksempel være at de ikke har hørt eleven og vurdert tiltak i skolemiljø saker i et barnets beste perspektiv. Noen statsforvaltere trekker også frem at skolene ikke tar hensyn til elever med særskilt sårbarhet, særlig når det gjelder plikten til å følge med.

Flere statsforvaltere viser til at de ser enkeltskoler med flere skolemiljø saker som preges av utrygge klassemiljøer ved at en eller flere elever krenker de andre. De ser også saker der elever opplever utrygghet i forholdet til ansatte.

Mange statsforvaltere trekker frem at bekymringsfullt fravær er et kjennetegn på typiske skolemiljø saker. En statsforvalter påpeker at det er en økende utvikling i antall saker som handler om dette. Det vises til at fraværet ikke blir tatt tak i tidlig nok, og kan bli stort og bekymringsfullt før det settes inn tiltak.

Et annet trekk som flere statsforvaltere peker på, er at det er krevende samarbeidsforhold mellom skole og hjem i typiske skolemiljø saker, og at manglende tillit kan bidra til at sakene er vanskelig å løse. En statsforvalter skriver også at flere saker blir meldt som følge av at skolen har sendt bekymringsmelding uten samtykke til barnevernet.

Enkelte statsforvaltere trekker også frem saker som digital mobbing, voksne som krenker og manglende systemer og internkontroll hos skoleeier.

Hvilken kompetanse har ansatte i skolen behov for?

Rapporteringen viser at det er behov for økt kompetanse og forståelse av regelverket og formålet med det. Alle statsforvalterne fremhever ulike sider ved aktivitetsplikten hvor det er manglende kompetanse og

rutiner. En av statsforvalterne trekker frem at skoleledelsen må bli bedre på å skape felles praksis i arbeidet med et trygt og godt skolemiljø, mens en annen viser til behovet for aktive skoleeiere som setter dette på dagsorden jevnlig.

De peker blant annet på behovet for økt kunnskap om, og en bredere forståelse for, hva en skolemiljøsak er og når aktivitetsplikten utløses. En statsforvalter viser blant annet til at mange ansatte ikke har en kultur for å varsle rektor eller foreldrene.

En statsforvalter sier at i mange saker knytter skolen aktivitetsplikten kun opp mot elever som skolen definerer som utsatt for mobbing. Flere statsforvaltere sier at i komplekse saker som har elementer av bekymringsfullt fravær, manglende tilpasset opplæring, spesialundervisning eller barnevernssaker, der eleven samtidig ikke opplever skolemiljøet trygt og godt, vurderer skolene ofte ikke dette opp mot sin plikt til å ivareta elevens skolemiljø.

Nesten alle statsforvalterne trekker frem behovet for mer kompetanse om ulike former for undersøkelser, hvordan de kan undersøke bredt og så analysere og sammenstille informasjon som utgangspunkt for valg av egnede tiltak. Her viser statsforvalterne til at mange ansatte trenger å utvide repertoaret både om hvilke undersøkelser som brukes og hvilke tiltak som settes inn. En statsforvalter trekker også frem behovet for praktisk trening på å anvende regelverket.

Når det gjelder følge med-plikten legges det vekt på at ansatte må vite hva de skal følge med på og hvordan de skal tolke elevene. En statsforvalter viser til at ansatte må se og vurdere hvordan elevene har det og ikke bare være til stede ute i pauser, mens en annen viser til at ansatte må lære seg hvordan det kan komme til uttrykk at elever ikke har et trygt og godt skolemiljø.

Mange statsforvaltere nevner behovet for felles rutiner for dokumentasjon og lagring av denne. Noen viser til usikkerhet i sektor om hva som er riktig og nok dokumentasjon, og at dokumentasjonskravet kan oppleves som overveldende i en hverdag med mye tidspress.

Økt kompetanse i å gjøre barnets beste-vurderinger og synliggjøre disse vurderingene, trekkes også frem av flere. Dette kan gi trygghet til både elever og foreldre om skolens profesjonalitet og at de vil elevens beste. Dette gjelder spesielt der flere elevers behov er satt mot hverandre. Elevens rett til å bli hørt og medvirke nevnes også, og en statsforvalter viser også til at skoleledere trenger kunnskap om hvordan de kan involvere elevene på en bedre måte.

Paragraf 9 A-5 trekkes frem av en statsforvalter som peker på at dette er et område hvor det er mangelfull lovforståelse. Det vises til at det brer seg en forståelse av at dette er noe farlig som setter de ansattes rettssikkerhet i fare, og at ansatte vegrer seg for å gripe inn av redsel for konsekvenser. Det pekes også på utfordringen rektor har som ansvarlig for både elevenes rett til et trygt og godt miljø, og samtidig være leder for de ansatte.

Flere statsforvaltere peker også på behovet for økt kompetanse og forståelse for hva et inkluderende

læringsmiljø er. En av statsforvalterne vektlegger at kompetanse om sammenhengen mellom overordnet del og fagene, elevers trivsel og inkluderende praksis er viktig for et trygt og godt læringsmiljø og den enkeltes læringsprosess. Det vises til at dette er et ansvar alle ansatte har, hver dag og hver time. Fellesskapende undervisningsmetoder som kan beskytte mot mobbing og bidra til inkludering trekkes frem av enkelte. I tillegg vises det også til at det å vurdere hvordan elever opplever skolemiljøet sitt bør være en like sentral del som å vurdere faglig utvikling, og at det handler om å være årvåken overfor den enkelte og følge med. Dette gjelder også overfor elever som ikke opplever faglig mestring eller som strever med å tilpasse seg. Verdier og holdninger som de ansatte tar med seg inn i arbeidet trekkes også frem.

Evaluering av skolens arbeid i en skolemiljøsak og skolemiljøet til elever som utfordrer skolen, nevnes også av noen statsforvaltere som et kompetansebehov.

Hvordan bør kompetanseutviklingen skje?

Flere statsforvaltere mener at kompetanseutviklingen for ansatte i skolen primært bør skje gjennom allerede eksisterende ordninger. Tilbakemeldingene fra statsforvalterne er kompetanseutvikling både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Samtlige tilbakemeldinger er forslag på forsterkning, justering eller endring av tiltak og ressurser som er pågående.

Statsforvalterne peker på at kunnskap om regelverket må inn som en integrert del av lærerutdanningen i større grad enn i dag, og få en tydelig plass i etter- og videreutdanningen. Flere statsforvaltere mener at det nasjonale tiltaket Læringsmiljøprosjektet bør opprettholdes og utvides. Flere nevner også at arbeidet med skolemiljø bør skje gjennom tilskuddsordningen og oppfølgingsordningen. Noen trekker fram at skolemiljø også bør bli et obligatorisk tema i kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis, der også statsforvalterne kan ha en rolle med å tildele midler. Organiseringen av det avsluttede tiltaket Inkluderende barnehage- og skolemiljø, samlingsbasert tilbud, blir nevnt som en god måte å drive kompetanseutvikling på.

Noen statsforvaltere kommenterer at det allerede finnes mange og gode ressurser, verktøy og tiltak for skolene å jobbe med i lokal kompetanseutvikling. Utdanningsdirektoratets to digitale kompetansepakker, Trygt og godt skolemiljø og Inkluderende praksis, trekkes fram av flere statsforvaltere som nyttige for arbeid lokalt på skolen. Flere statsforvaltere mener at disse bør være obligatoriske å gjennomføre for alle ansatte, ledere og eiere i skolen. Mange statsforvaltere trekker også fram støtteressursene på Udir.no, og viser til at disse og kompetansepakkene kan utvikles videre. En statsforvalter sier at det med fordel kan lages flere ressurser som er mindre omfattende, og som passer å jobbe med i skolens møtetid.

Flere foreslår at statsforvalterne selv bør og skal ha en viktig rolle mot regioner og skoler, gjennom veiledning. De trekker frem at veiledningen kan skje på ulike måter, både ved saksbehandling, webinar og samlinger for skoleeiere og skoleledere. De ønsker å gjøre mer i sitt arbeid, og har tro på betydningen av nærhet og kjennskap til skolene. Flere statsforvaltere foreslår at det må være tydelige rammer og forventninger fra skoleeier til skolene om hvordan de skal arbeide med skolemiljø. Noen statsforvaltere

trekker også fram ståstedsanalysen som et godt verktøy for skolene å bruke i arbeidet med skolemiljø. En statsforvalter trekker fram at de ønsker at staten skal stimulere til etablering av skolemiljøteam eller læringsmiljøteam i alle kommuner eller regioner.

Avslutning

Denne sammenstillingen er viktig kunnskap som inngår i det helhetlige kunnskapsgrunnlaget som skal ligge til grunn for utredning av oppdrag om å samordne tiltakene for å bygge inkluderende, trygge og gode barnehage- og skolemiljø og vurdere nye behov.

Rapporteringen viser i stort at skoler og skoleeiere mangler kompetanse til å jobbe helhetlig med skolemiljø, og at det kan være vanskelig å identifisere hva som er årsakene til at elever ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt.

Denne innsikten vil også være relevant som et bakteppe for å utvikle problemstillinger til arbeid i referansegruppe med sentrale organisasjoner og til workshop med ansatte i barnehage og skole.