



Evaluering av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven

Juni 2019

«Evaluering av nytt kapittel 9 A i
opplæringsloven»

Juni 2019

Rapporten er utarbeidet for
Utdanningsdirektoratet av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00

www.deloitte.no

Innhold

Forord	vi
Sammendrag	vii
Summary	xii
1. Innledning	1
1.1 Om evalueringen	2
1.1.1 Evalueringsspørsmål	2
1.1.2 Evalueringstilnærming	3
1.1.3 Evalueringsmodell	3
1.2 Bruk av statlige virkemidler for å oppnå viktige statlige målsetninger	5
1.3 Om nytt kapittel 9 A	6
1.3.1 Bakgrunn for lovendringen	6
1.3.2 Målsetninger med nytt kapittel 9 A	7
1.4 Rapportens oppbygging	9
2. Metode og datakilder	10
2.1 Innledende dokumentgjennomgang	10
2.2 Kvantitative data	10
2.2.1 Spørreundersøkelser til skoleeiere og skoleledere	10
2.2.2 Spørreundersøkelser til foreldre	11
2.3 Kvalitative data	14
2.3.1 Utvalg	14
2.3.2 Intervjuer	15
2.3.3 Dokumentanalyse	17
2.4 Evalueringskonferanse	17
3. Måloppnåelse og implementering av lovendringen	18
3.1 Innledning	18
3.2 Hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten	18
3.2.1 Implementering av aktivitetsplikten jf. oppl. § 9 A-4	19
3.2.2 Dokumentasjonskrav	25
3.2.3 Implementering av skjerpet aktivitetsplikt jf. oppl. § 9 A-5	26
3.2.4 Saksomfanget	27
3.3 Hvordan skoleeierne ivaretar ansvaret for at lovens krav blir oppfylt	27
3.3.1 Skoleeiers føringer for hvordan skolene skal jobbe for å oppfylle aktivitetsplikten	27
3.3.2 Skoleeiers involvering i enkeltsaker	29
3.3.3 Skoleeiers systemer for å kontrollere/følge opp etterlevelse av lovkrav ved skolene	29
3.4 Hvordan fylkesmennene ivaretar sin rolle som håndhevingsmyndighet	30
3.4.1 Fylkesmennenes implementering av håndhevingsordningen jf. oppl. § 9 A-6	31
3.4.2 Omfanget av saker meldt til fylkesmannen	35
3.4.3 Adgangen til å pålegge skoleeier tvangsmulkt jf. oppl. § 9 A-12	36
3.5 Hvordan ivaretar Utdanningsdirektoratet sin rolle som klageinstans?	36
3.6 Oppsummering	37
4. Konsekvenser og erfaringer	39
4.1 Innledning	39
4.2 Erfaringer med endringene i regelverket	40
4.2.1 Fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt	40
4.2.2 Elevens stemme og vektlegging av elevens subjektive opplevelse	45

4.2.3	Skjerpet aktivitetsplikt	46
4.2.4	Håndhevingsordningen	48
4.2.5	Utdanningsdirektoratets rolle som klageinstans	56
4.3	Har endringene ført til at elever i større grad har det trygt og godt på skolen?	57
4.4	Har ordningen blitt enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlig?	59
4.4.1	Enklere og mer brukervennlig	61
4.4.2	Raskere	62
4.4.3	Tryggere	62
4.5	Oppsummering	64
5.	Informasjon og kommunikasjon om lovendringen	67
5.1	Innledning	67
5.2	Informasjonen om lovendringen til berørte aktører	67
5.2.1	Informasjon fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene	67
5.2.2	Informasjon til skoleeiere og skoleledere	68
5.2.3	Informasjon til ansatte i skolene	71
5.2.4	Informasjon til elever og foresatte	72
5.3	Oppsummering	76
6.	Avsluttende drøfting og anbefalinger	77
6.1	Hvorvidt nytt kapittel 9 A virker i samsvar med intensjonen	77
6.1.1	Kunnskap om rettigheter og plikter	77
6.1.2	Aktivitetsplikten	78
6.1.3	Håndhevingsordningen	78
6.2	Utfordringer og utilsiktede konsekvenser relatert til bestemmelsene i kapittel 9 A	79
6.2.1	Dokumentasjonskravet	79
6.2.2	Elevens subjektive opplevelse	79
6.2.3	Håndhevingsordningen, rett til innsyn og partsrettigheter	80
6.2.4	Skoleeiers rolle og involvering i håndhevingssaker	81
6.2.5	Vedtak om tiltak i håndhevingssaker	82
6.2.6	Skjerpet aktivitetsplikt	82
6.2.7	Avslutning av tiltak	83
6.3	Oppsummering av hovedfunn og anbefalinger	83
	Litteraturliste	85
	Vedlegg – spørreundersøkelser til foreldre	88

Tabeller og figurer

Tabell 1: Svarprosent spørreundersøkelse til skoleeiere og skoleledere.....	11
Tabell 2 Antall respondenter på spørreundersøkelsen til foreldre til elever i videregående skole, fordelt per fylke.	12
Tabell 3 Antall respondenter på spørreundersøkelsen til foreldre til elever i grunnskolen, fordelt per kommune.	12
Tabell 4 Elevtall og antall respondenter på spørreundersøkelsen til foreldre.....	13
Figur 1 Utvalg av fylker	15
Tabell 5 Oversikt over antall intervjuer og intervjuobjekter.	16
Figur 2 Skolelederens svar på om skolen har rutiner for å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten.	20
Figur 3 Skolelederens oppfatning om hvorvidt ansatte ved skolen ivaretar sine handlingsplikter.	21
Figur 4 Skolelederens oppfatning om skolens ivaretagelse av handlingsplikter.....	22
Figur 5 Rutiner for å utarbeide aktivitetsplan. Svar fra skoleledere.....	23
Figur 6 Rutiner for å sikre at involverte elever blir hørt. Svar fra skoleledere.....	24
Figur 7 Innhold i skriftlig plan. Erfaringer fra foreldre til elever i grunnskole og videregående skole.....	25
Figur 8 Skolenes rutiner for å ivareta den skjerpede aktivitetsplikten. Svar fra skoleledere.	26
Figur 9 Felles rutiner og retningslinjer for å oppfylle aktivitetsplikten i opplæringsloven 9 A.	28
Tabell 6 Fordelingen av respondenter med erfaring med saker meldt til fylkesmann per fylkesmannsembetene.....	54
Figur 10 Foreldre til elever i grunnskole og VGS sine erfaringer med saker som er meldt til fylkesmannen.	55
Figur 11 Andel elever som mobbes 2-3 ganger i måneden eller mer, 2009-2018	58
Figur 12 Skolelederens vurdering av konsekvenser av aktivitetsplikten.	60
Figur 13 Skoleeieres vurdering av konsekvenser av aktivitetsplikten.	61
Figur 14 Skoleeieres erfaring med håndhevingsordningen.	63
Figur 15 Foreldres oppfatning om håndhevingsordningen.....	64
Figur 16 Skoleeieres oppfatning av informasjon og veiledning fra fylkesmannen (N=120).	70
Figur 17 Rutiner for å sikre at ansatte er informert om plikter. Skoleledere.	71
Figur 18 Skolelederens svar på hvorvidt det er gitt informasjon om opplæringsloven kap. 9 A til elever og foreldre.	72
Figur 19 Informasjon til foreldre om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø.	73
Figur 20 Hvordan foreldre har fått informasjon om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø.	74
Figur 21 Informasjon til foreldre om adgangen til å kontakte fylkesmannen dersom skolen ikke gjør nok for å sikre at barnet har et trygt og godt skolemiljø.	74

Forord

Med dette foreligger sluttrapport fra evalueringen av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven som Deloitte har gjennomført på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.

Arbeidet med evalueringen har pågått fra februar 2018 til mai 2019. Ved Deloitte har evalueringsarbeidet blitt gjennomført av et team bestående av Line M. Johansen (prosjektleder), Kristina Overn Krohn, Helga Rognstad, Lina Hamre, Frode Løvlie, Rune Strupstad Andreassen og Hanne Gulbrandsen. Ansvarlig partner har vært Stein Ove Songstad.

Vi vil takke alle som har stilt opp som informanter i forbindelse med evalueringen, og som i intervju har delt sine erfaringer og tanker med evalueringsteamet. Dette gjelder både representanter for Utdanningsdirektoratet, utvalgte fylkesmannsembeter, skoleeiere, skoleledere, lærere og elever. Vi vil også takke alle skoleeiere, skoleledere og foreldre som har tatt seg tid til å svare på spørreundersøkelser i forbindelse med evalueringen.

Takk også til alle som deltok på evalueringskonferansen 24. april 2019 for gode og nyttige diskusjoner og innspill mot slutten av prosessen.

Til slutt ønsker vi å takke Utdanningsdirektoratet for oppdraget, og vår kontaktperson Ine Kjølstad Sander for godt samarbeid og god dialog gjennom hele oppdragsperioden.

Bergen, 1. juni 2019

Sammendrag

Et nytt kapittel 9 A i opplæringsloven ble innført med virkning fra 1. august 2017. Intensjonen med det nye regelverket har vært å styrke rettighetene til elever som blir mobbet og deres foreldre, å være et effektivt virkemiddel mot mobbing og dårlige skolemiljøer, samt å lovfeste enda tydeligere krav til hva skolene skal gjøre når elever blir mobbet eller av andre årsaker ikke har det trygt og godt på skolen.

De mest sentrale endringene i kapittelet kan oppsummeres i punktene under:

- Lovfesting av nulltoleranse mot mobbing og andre krenkelser
- Innføringen av en aktivitetsplikt som erstatning for den tidligere vedtaksplikten
- Innføring av en skjerpet aktivitetsplikt i saker der noen som arbeider på skolen krenker en elev
- Innføring av en håndhevingsordning, som gir elever og foreldre adgang til å melde en sak til fylkesmannen dersom skolen ikke har gjort nok for å sikre elevens rett til et trygt og godt skolemiljø. Fylkesmannen kan vedta hva som må gjøres for å sikre at eleven får det trygt og godt på skolen. Utdanningsdirektoratet er klageinstans for vedtakene fattet av fylkesmannen.
- Adgang til å ilegge skoleeier tvangsmulkt dersom fylkesmannen og/eller Utdanningsdirektoratets vedtak etter håndhevingsordningen ikke følges opp.
- Krav til at skolen skal informere elever og elevenes foreldre om deres rettigheter og skolens plikter.

Om evalueringen

Da lovendringene ble vedtatt bestemte Stortinget at lovendringene skulle evalueres senest innen 2 år etter ikrafttredelse. Evalueringen har hatt følgende formål:

Evalueringen skal gi en vurdering av måloppnåelse av lovendringen. Evalueringen skal dessuten gi et kunnskapsgrunnlag som skal brukes inn i vurderingen av eventuelle endringer av regelverk eller andre virkemidler. Konsekvenser av omleggingen for både elever, ansatte i skolen, kommunene og statsforvaltningen bør belyses i evalueringen.¹

Evalueringen har, basert på formålet, rettet oppmerksomheten mot følgende tre hovedtema med tilhørende problemstillinger:

1. *En vurdering av måloppnåelse, ved å undersøke hvordan nye lovkrav er implementert*
2. *Konsekvenser av endringene i loven, belyst gjennom en kartlegging av ulike aktørers erfaringer med loven så langt*
3. *Informasjon og kommunikasjon i forbindelse med lovendringen*

Det første temaet retter oppmerksomheten mot selve implementeringen av nye bestemmelser i loven, og i hvilken grad de nye elementene i loven er tatt i bruk i samsvar med intensjonen. Det er her et viktig moment å vurdere hvorvidt selve regelverksanvendelsen bidrar til å fremme målsetningene, og dermed blir graden av implementering i seg selv sentral for å kunne si noe om måloppnåelse. Det er loven som styringsinstrument som her står i fokus, uten hensyn til den konteksten den opererer innenfor.

Det andre temaet retter fokus mot i hvilken grad og hvordan bestemmelsene «virker», blant annet med hensyn til noen av de sentrale målsetningene om at flere elever skal få det trygt og godt på skolen, og at lovendringen skal bidra til en ordning som er enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlig enn tidligere ordning. Ulike aktørers erfaringer med hvordan loven virker er sentralt i denne delen av evalueringen, og også kontekstuelle faktorer er relevante her, da andre faktorer enn selve loven kan bidra til at målsetningene med loven nås.

Det tredje temaet har fokus på informasjon som virkemiddel for å støtte opp under lovendringen. For å øke sannsynligheten for at en lovendring virker, og at målene med lovendringen nås, vil god informasjon om lovendringen være sentralt. Det er avgjørende at de som er pålagt plikter etter loven er godt kjent med hvilke krav som er stilt, og hva som er deres ansvar som følge av loven. Likeledes er det viktig at de som

¹ Gjengitt i konkurransegrunnlaget for evalueringsoppdraget.

er tilkjent rettigheter etter loven er kjent med sine rettigheter. Informasjon er med andre ord et svært viktig virkemiddel for å bidra til at loven kan «virke» etter hensikten.

Som grunnlag for evalueringen er det innhentet et omfattende datamateriale, bestående av både kvalitative og kvantitative data. Fem fylker, og to kommuner i hvert fylke, ble valgt ut som case for undersøkelsene. I de fem utvalgte casene er det gjennomført 76 intervjuer med til sammen 190 personer fra ulike aktører som omfattes av lovendringen. Dette inkluderer representanter fra de ulike fylkesmannsembetene, fylkeskommunale og kommunale skoleeiere, skoleledere i videregående skoler og grunnskoler, ansatte i videregående skoler og i grunnskoler, samt elever fra mellomtrinnet, ungdomsskole og videregående skole. Fire private skoler er også representert i utvalget. I tillegg er ansatte i Utdanningsdirektoratet intervjuet i forbindelse med evalueringen.

I tillegg til intervjudata er det samlet inn kvantitative data gjennom spørreundersøkelser til skoleledere, skoleeiere og foreldre. Også relevante dokumenter og øvrige sekundærdata er gjennomgått og analysert. Dette inkluderer blant annet lovens forarbeider, rundskriv og lovtolkninger, samt relevante rapporter og utredninger.

Sentrale funn fra evalueringen

Måloppnåelse og implementering av lovendringen

Evalueringen viser at implementeringen av kapittel 9 A i opplæringsloven er en prosess som fremdeles pågår, og at det blant skoleeiere og på skoler fremdeles er til dels ulike forståelser av regelverket og dermed også ulik praksis i håndhevingen av lovbestemmelsene. Også for fylkesmennene, og deres forvaltning av håndhevingsordningen, er implementeringen en pågående prosess, der det fremdeles er utfordringer knyttet til ulik praksis mellom embetene.

Sentrale målsettinger med lovendringen synes likevel langt på vei å være oppnådd, og det har skjedd tydelige endringer i skolenes praksis som følge av lovendringen. Et gjennomgående funn er at det utarbeides flere aktivitetsplaner enn det tidligere ble fattet enkeltvedtak, noe som indikerer at skolene sørger for en systematisk oppfølging av langt flere situasjoner der elever ikke har det trygt og godt, enn de gjorde tidligere. Skolene rapporterer også i stor grad at de tar raskere tak i saker enn før.

Videre viser evalueringen at håndhevingsordningen har blitt tatt i bruk i utstrakt grad og bidrar til at flere elever enn før får prøvd sin sak for et høyere forvaltningsnivå. Håndhevingsordningen har også en viktig funksjon med tanke på å korrigere praksis hos skoleeiere og skoler, og bidrar således til læring og bedre implementering av lovverket på skolene. Det er stor variasjon i saksbehandlingstiden hos fylkesmennene, og saksbehandlingstiden er til dels svært lang. Lang saksbehandlingstid støtter ikke opp under målet med en ordning som er raskere, og det kan fremdeles ta lang tid for en elev å få avklart sin situasjon og sine rettigheter. Dette betyr at selv om måloppnåelsen på skolenivå synes å være god når det gjelder målet om raskere handling, har man i varierende grad lyktes med å nå dette målet når en sak blir meldt videre til neste forvaltningsnivå.

Utdanningsdirektoratet har så langt mottatt få klager på saker som er behandlet hos fylkesmannen. Det lave antallet klager som behandles av Utdanningsdirektoratet kan tyde på at fylkesmannen ivaretar sin rolle som håndhevingsmyndighet på en god måte, til tross for utfordringene det blir vist til, og at saker blir løst på et lavere nivå.

Konsekvenser og erfaringer

Når det gjelder aktivitetsplikten, synes målet om en raskere og enklere ordning langt på vei å være nådd, eller være på vei til å bli nådd. Det blir pekt på flere positive endringer som følge av aktivitetsplikten, blant annet raskere handling på skolen, mer systematisk oppfølging og håndtering av et bredere sakskompleks enn tidligere, i tillegg til et mer systematisk forebyggende arbeid. Samtidig blir det også pekt på utfordringer relatert til hvorvidt aktivitetsplikten har de ønskede konsekvensene. Flere skoleeiere og skoler bekymrer seg for om terskelen for hva som regnes som en skolemiljøsak har blitt for lav, og viser til at skolene har fått ansvar for et sakskompleks som til dels oppleves som svært krevende å håndtere.

Lovendringen oppleves å ha medført økte krav til dokumentasjon på skolene, og skolene rapporterer om at det, i stor grad på grunn av dokumentasjonsplikten, er arbeidskrevende å følge opp aktivitetsplikten. Samtidig hersker det også til dels stor usikkerhet rundt hva som i praksis kreves for å overholde dokumentasjonsplikten, og praksis varierer både mellom og innenfor skoler og skoleeiere.

Skolene viser til at lovendringen har bidratt til økt vektlegging av å høre elevens stemme og å vektlegge elevens subjektive oppfattelse, både når det gjelder hvorvidt eleven har det trygt og godt, og ved utarbeidelse av aktivitetsplaner og tiltak. Det blir vist til at det i mindre grad enn tidligere forekommer at elevens opplevelse av å ha blitt krenket blir overprøvd av skolen. Imidlertid vises det også til situasjoner der kravet om å vektlegge elevens subjektive opplevelse kan få uheldige følger, som i situasjoner der det er flere involverte, og svært ulike oppfatninger av hva som har skjedd. I slike situasjoner opplever enkelte at eleven som meldte å ikke ha det trygt og godt på skolen i for stor grad får definisjonsmakten i en skolemiljøsak.

Det blir også vist til at den subjektive opplevelsen medfører at skoler bruker mye tid på å følge opp saker som skolen selv ikke ville definert som en sak, for eksempel knyttet til vanlige irettesettelser eller uenigheter i vurderingssituasjoner. Det at mye tid og ressurser benyttes til å følge opp mindre saker og konflikter, på bakgrunn av at eleven eller elevens foreldre krever handling fra skolen, kan potensielt medføre at mindre oppmerksomhet og ressurser rettes mot andre områder og tema som kunne trenge mer oppmerksomhet. At aktivitetsplan og tiltak må opprettholdes frem til eleven sier at han eller hun opplever å ha det trygt og godt, kan også unntaksvis medføre at noen saker blir såkalte «evighetssaker» der aktivitetsplanen opprettholdes mot skolens ønske. Det blir stilt spørsmål ved om terskelen for å kunne avslutte en sak er for høy.

Selv om det er stor oppslutning om at opplæringsloven bør inneholde en bestemmelse om skjerpet aktivitetsplikt, stilles det også spørsmål ved om de ansattes rettssikkerhet i tilstrekkelig grad ivaretas når det er elevens subjektive opplevelse som skal vektlegges i disse sakene. Det oppleves av mange skoleeiere og skoler at det kan være krevende å balansere hensynene i både opplæringsloven og arbeidsmiljøloven, og at det er problematisk at lærere eller andre ansatte ved skolen som beskyldes for å krenke en elev ikke i tilstrekkelig grad får mulighet til å uttale seg og komme med sin versjon av saken. I tillegg opplever skoler og skoleeiere at regelverket i noen tilfeller brukes som et pressmiddel mot skolene, ved at elever og/eller foreldre har truet en ansatt eller skolen om å melde en sak etter den skjerpede aktivitetsplikten. Det blir blant annet vist til vurderingssituasjoner der dette har forekommet. Til tross for disse utfordringene pekes det også gjennomgående på at den skjerpede aktivitetsplikten er både viktig og riktig.

At mange elever og foreldre benytter seg av håndhevingsordningen kan i seg selv tyde på at ordningen oppleves som enkel og brukervennlig for elever og foreldre, i tråd med intensjonen i lovverket. Samtidig viser resultatene fra spørreundersøkelsen til foreldre at det er delte erfaringer med hvorvidt fylkesmannens involvering bidrar til å bedre situasjonen for barnet og skolens oppfølging av saken. Til dels lang saksbehandlingstid hos fylkesmennene strider også mot intensjonen om en raskere ordning, og kan kanskje være en av årsakene til at foreldre i ulik grad opplever at håndhevingsordningen bidrar til å bedre situasjonen. Den økte saksmengden som følge av håndhevingsordningen har lagt beslag på store ressurser hos fylkesmennene. Det er tydelige føringer på at fylkesmennene skal gi 9 A-sakene prioritet, og konsekvensen av dette har for embetene vært at andre oppgaver må nedprioriteres.

Flere skoleeiere og skoler opplever at saker behandlet hos fylkesmannen ofte blir ensidig belyst fra eleven og foreldrenes perspektiv, og gir uttrykk for at fylkesmannen i mange sammenhenger fremstår som «foreldrenes advokat». Det oppleves i en del saker som at skolens og skoleeiers faglige vurderinger blir underkjent, og at andre involverte ikke blir hørt. Med bakgrunn i det at elever og foreldre med partsrettigheter vil kunne få innsyn i dokumentene, er det også enkelte skoler som ikke sender over all relevant dokumentasjon til fylkesmannen i saker som også omhandler andre elever enn den som har meldt saken. En slik praksis ved enkelte skoler medfører risiko for at saker blir mangelfullt opplyst.

Spørsmålet om hvem som skal ha partsrettigheter i håndhevingssakene er basert på det som kommer frem i evalueringen ikke tilstrekkelig tydelig, noe som har bidratt til å skape usikkerhet om ordningen blant involverte aktører. Det blir av mange av de intervjuede aktørene stilt spørsmål ved om de som beskyldes for å ha krenket en elev bør ha partsretter etter forvaltningsloven, med rett både til innsyn og uttalelse.

Videre involveres skoleeiere i svært ulik grad på tvers av sakstype og fylkesmannsembeter i håndhevings-sakene. Det oppleves som problematisk fra skoleeierens perspektiv at skoleeier, som er ansvarlig for at skolene følger lov og forskrift, og som kan ilegges tvangsmulkt dersom skolen ikke følger påleggene fra fylkesmannen, i en del tilfeller ikke har blitt involvert i sakene før vedtak er fattet.

Skoleeiere og skoler opplever det også som problematisk at fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om spesifikke tiltak som skolen må iverksette, selv om skole og skoleeier mener at tiltakene er u hensiktsmessige og/eller kan ha negativ innvirkning på andre elever. En mulighet til innsyns- og uttalerett, samt eventuelt klagerett for skoleeier, er derfor noe mange skoleeiere og skoler opplever at ville styrket ordningen.

Informasjon og kommunikasjon

Skoleeiere og skoler synes å ha god kunnskap om de plikter og rettigheter som er nedfelt i loven, men det er fortsatt behov for kontinuerlig læring og forbedring for å sikre at intensjonene og målene med lovendringen nås. For at loven skal kunne virke i samsvar med intensjonen, er det helt sentralt at de som er pålagt plikter etter loven er godt kjent med hvilke krav som er stilt, og hva som er deres ansvar og oppgaver etter loven. Selv om det generelle inntrykket er at målgruppene til lovverket har relativt god kjennskap til sentrale bestemmelser i regelverket, er det på flere punkter behov for å tydeliggjøre hvilke krav som ligger på skolene. Dette gjelder eksempelvis knyttet til dokumentasjon, hvor det til dels er stor variasjon mellom skolene for hvordan de dokumenterer at aktivitetsplikten er ivaretatt, og hvilken dokumentasjon skolene oversender fylkesmannen i saker som meldes dit. Det ser også ut til å være et behov for mer informasjon til elevene om deres rettigheter etter kapittel 9 A, da det varierer i hvilken grad elevene har kjennskap til dette. Foreldre opplyser i relativt stor grad å ha fått informasjon om retter og plikter, men i noe mindre grad om muligheten til å kontakte fylkesmannen i skolemiljøsaker.

Konklusjon og anbefalinger

Evalueringen viser at nytt kapittel 9 A langt på vei virker i samsvar med intensjonen. Samlet sett er det vår vurdering at utviklingen går i retning av at skolene handler raskere og riktigere i situasjoner der elever ikke har det trygt og godt på skolen, og at elevens subjektive oppfattelse av en sak blir vektlagt i større grad enn tidligere. Håndhevingsordningen vurderes også å være både enklere og mer brukervennlig enn tidligere ordninger, samt tryggere med hensyn til eleven som melder en sak og denne elevens foreldre. Håndhevingsordningen er imidlertid fremdeles et stykke unna å oppfylle intensjonen om en raskere ordning. I tillegg er det skoleeiere og skoler som fortsatt har en vei å gå for å implementere lovkravene, og det er derfor viktig å opprettholde fokuset på tematikken og på kontinuerlig læring og forbedring for å sikre at intensjonene og målene med lovendringen innfris.

Evalueringen avdekker også at lovendringen på flere områder har skapt utfordringer og utilsiktede konsekvenser, og at det er behov for nærmere føringer og avklaringer på en del punkter. Basert på funn i evalueringen vil vi anbefale at følgende momenter blir særlig fulgt opp i det videre arbeidet med å vurdere behov for endringer i regelverk eller andre virkemidler:

- Det synes å være behov for nærmere føringer knyttet til dokumentasjonskravene som følger av opplæringsloven § 9 A-4. Dette for å sikre mest mulig lik praksis, og at arbeidsbyrden knyttet til dokumentasjonskravene ikke blir uforholdsmessig stor.
- Det synes å være behov for en tydeliggjøring overfor skoleeiere og skoleledere, og eventuelt også fylkesmennene, om hvilke regler som gjelder for innsynskrav i håndhevingssaker jf. opplæringsloven § 9 A-6. Dette er blant annet viktig for å sikre at relevant dokumentasjon alltid blir oversendt fra skolene, også i tilfeller der andre elever enn eleven som har meldt saken er involvert.
- Det synes å være behov for tydeligere informasjon og føringer knyttet til i hvilke situasjoner enkeltpersoner kan få partsrettigheter i håndhevingssaker jf. opplæringsloven § 9 A-6. Dette oppleves som til dels uklart og krevende å vurdere.
- Det bør vurderes å gjøre en nærmere utgreiing/avklaring av forholdet mellom manglende partsrettigheter og utøvelse av personvernrettighetene. Dette er blant annet viktig for å sikre at personer som blir beskyldt for å ha krenket andre, får oppfylt sine rettigheter etter

personvernforordningen i tilfeller der de selv ikke har partsrettigheter, men likevel er omtalt i saksdokumentene i en skolemiljøsak som vedrører en annen elev.

- Det synes å være behov for å gi ytterligere retningslinjer knyttet til om det kan være situasjoner der en sak som dreier seg om en elevs psykososiale skolemiljø kan avsluttes selv om det ikke er enighet om dette. Dette for å redusere risikoen for at det oppstår såkalte «evighetssaker» der eleven selv eller elevens foreldre krever at aktivitetsplanen opprettholdes selv om skolen har gjort det som det er rimelig å forvente at skolen kan gjøre i saken.
- Det bør vurderes å nedfelle en rett for skoleeier til å uttale seg før vedtak fattes i en sak etter opplæringsloven § 9 A-6. En slik uttalerett vil kunne bidra til å sikre at saken er godt opplyst, og redusere risikoen for at det i håndhevingssaker fattes vedtak om tiltak som skolen og skoleeier opplever som uhensiktsmessige eller i verste fall kontraproduktive. En uttalerett vil også kunne redusere skoleeieres opplevde behov for klagerett i håndhevingssaker.
- Det synes å være behov for å tydeliggjøre hvilke vurderingspunkt som er sentrale i saker som gjelder skjerpet aktivitetsplikt, herunder forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven. Dette rapporteres fra skoleledere og skoleeiere å være krevende saker å håndtere, og det er etter vår vurdering viktig å sikre at relevante aktører er godt informert om reglene som gjelder.
- Det bør vurderes i hvilken grad det er hensiktsmessig at fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet i håndhevingssaker har anledning til å fatte vedtak om detaljerte tiltak som skolen/skoleeier pålegges å gjennomføre. Vi mener dette er en viktig problemstilling, da det med økende avstand til skolen er risiko for at treffsikkerheten i tiltakene avtar, og at ikke alle kontekstuelle momenter blir tatt tilstrekkelig i betraktning, noe også flere aktører i evalueringen peker på.

Summary

A new chapter 9 A of the Education Act came into force on 1 August 2017. The intention behind this new chapter has been to strengthen the rights of pupils being bullied and their parents, to be an effective instrument against bullying and bad school environments, and to legislate clearer requirements for what schools must do when pupils are being bullied or for other reasons do not have a safe and enjoyable school environment.

The most central changes to the chapter are as follows:

- Making zero tolerance for bullying and harassment a statutory right.
- Enactment of a duty to act ("aktivitetsplikten") as a replacement for the duty to make a decision ("vedtaksplikten").
- Enactment of an intensified duty to act ("skjerpet aktivitetsplikt") in cases where a school employee harasses a student.
- Enactment of an enforcement scheme ("håndhevingsordning"), which gives pupils and parents access to report a case to the County Governor if the school has not taken sufficient action to ensure the pupil's right to a safe and enjoyable school environment. The County Governor can decide what must be done to ensure that the pupil has a safe and enjoyable school environment. The Directorate for Education and Training is the appellate for decisions made by the County Governor.
- Access to impose coercive fines on school owners if the County Governor and/or the Directorate for Education and Training decisions made in the enforcement scheme are not being followed
- A requirement that the school must inform pupils and pupils' parents about their rights and the school's duties.

About the Evaluation

When Parliament adopted the statutory changes, it decided that the changes would be evaluated within two years of their implementation. The evaluation has had the following purpose:

The evaluation must review the achievement of objectives of the change in legislation. Further, the evaluation must provide a basis of knowledge to be used in the assessment of any changes to legislation or other instruments. The consequences of the restructuring for pupils, school employees, municipalities, and the state administration should be illuminated in the evaluation.²

The evaluation has, based on its purpose, focused on the following three themes with associated research questions:

1. *An assessment of the achievement of objectives through an examination of the implementation of the new statutory requirements*
2. *Consequences of the statutory changes, illuminated by a mapping of different actors' experiences with the law thus far*
3. *Information and communication related to the statutory change*

The first theme focuses on the implementation of the new elements of the Education Act and to what degree the new elements are used in accordance with their intention. In this regard, it is important to evaluate whether the use of the law contributes to promote the law's objectives. The degree of implementation is therefore central in evaluating the achievement of objectives. Here, the focus is on the law as a management tool without regard to the context it operates in.

The second theme focuses on to what degree and how the provisions "work," among other things regarding some of the central objectives, such as pupils having a safe and enjoyable school environment and that the change will contribute to an easier, faster, safer and more user-friendly scheme than what existed before. Different actors' experiences with how the law works is central in this part of the evaluation.

² This quote is a translation of text from the evaluation's tender

Additionally, contextual factors are relevant in this part, as factors other than the law itself might contribute to reaching the law's objectives.

The third theme focuses on information as a tool to support the statutory change. Good information about a statutory change increases the likelihood of the change being effective and the objectives of the change being achieved. It is essential that those levied duties by the law are familiar with what requirements are posed and what responsibilities they have according to the law. Likewise, it is important that those awarded rights by the law are familiar with these rights. Information is in other words a crucial tool to contribute to the law working according to the intentions behind it.

The evaluation is based on extensive data material, both qualitative and quantitative. Five counties, with two municipalities in each county, were selected as cases for the examination. 76 interviews, with a total of 190 people representing different actors affected by the statutory change, were conducted. This includes representatives from the different County Governor's offices, school owners (both counties and municipalities), head teachers, primary and secondary school staff, and pupils from the upper classes of primary school, middle school, and secondary school. Four private schools are represented in the selection of schools.

In addition to interview material, quantitative data from surveys sent to head teachers, school owners and parents has been gathered. Relevant documents and other types of secondary data have also been analysed. This includes the preparatory works, white papers, and interpretations of the law, in addition to relevant reports and evaluations.

Key findings from the Evaluation

Achievement of objectives and implementation of the statutory change

The evaluation shows that the implementation of chapter 9 A of the Education Act is a still ongoing process, and that there still are varying understandings of the legislation between different school owners and in different schools, resulting in differences in implementation of the legal provisions. The County Governors' implementation of their responsibility to monitor schools' duty to act is also an ongoing process. There are still challenges related to differing practices among the offices.

Even though the implementation still has not fully occurred, key objectives with the statutory change seem to have come a long way in being reached, and schools' practices have changed significantly as a result of the statutory change. A general finding is that more activity plans have been created now than the number of individual decisions that were made prior to the statutory change, something that indicates that schools monitor far more situations where pupils do not have a safe and enjoyable environment systematically now than they did before. Schools also report to a large degree that they handle situations faster now than they did before.

Further, the evaluation shows that the enforcement scheme has been extensively used and contributes to more pupils than before being able to take their case to a higher public administrative level. The enforcement scheme also has an important function regarding adjusting the practice of school owners and schools, thus contributing to learning and improved implementation of the law in schools. There is large variation in the different County Governors' processing time, and in some instances the processing time is very long. Long processing time does not align with the objective of having a scheme that is faster, and the time it takes for a pupil to have her or his situation and rights determined is still long. This means that even though the schools reach the law's objective of faster processing times for claims of bullying and harassment, it varies a great deal across the cases whether this objective is reached at a higher administrative level.

The Directorate for Education and Training has so far received few complaints for cases processed by the County Governor. The low number of complaints handled by the Directorate could imply that the County Governor fulfils its role as an enforcement agency in a satisfactory manner, despite the aforementioned challenges and the fact that most claims are resolved at a lower level of administration.

Consequences and Experiences

Regarding the duty to act, the objective of a faster and simpler scheme seems to have been reached or close to being reached. Several positive changes resulting from duty to act can be pointed to, for instance quicker action by schools, more systematic follow-up and handling of a broader variety of cases, and more systematic preventive work. At the same time, there are also challenges related to whether the duty to act results in desired outcomes. Several school owners and schools worry that the threshold for what is considered a school environment case has become too low, and they refer to the fact that some of the cases are perceived as very challenging to handle.

The statutory change is perceived to have resulted in stricter requirements for documentation in schools, and schools report that it is arduous to follow up the duty to act. There is also uncertainty as to what documentation practice is required to uphold the duty to document, and the practice varies both between and within schools and school owners.

Schools report that the statutory change has contributed to increased emphasis on listening to the pupil and place emphasis on the pupil's subjective experience, both in regards to whether the pupil has a safe and enjoyable school environment and in regards to the development of activity plans and measures. Schools report that a pupil's experience of having been harassed is overruled by the schools to a lesser extent now than before. However, the evaluation also shows that the requirement to emphasize the pupil's subjective experience can have negative consequences, for instance in situations where several people, whose subjective experiences differ, are involved. In these instances some feel that the pupil who reported not having a safe and enjoyable school environment disproportionately gets the power to define the situation relative to the others involved.

Schools also report that the emphasis on subjective experience leads them to spend a lot of time following up on cases the schools themselves would not define as a case of bullying or harassment, for instance normal reprimands or disagreements in pupil evaluations. The fact that a lot of time is spent following up smaller conflicts or cases because a pupil or parents demand action from the school could potentially lead to less attention and resources for other areas that need to be worked on. The fact that the activity plan has to be in motion until the pupil experiences a safe and enjoyable school environment could in exceptional cases lead to "never-ending" cases where the activity plan is kept in motion against the school's wishes. There are questions as to whether the threshold for closing a case is too high.

Even though there is great support for the Education Act to contain a clause regarding an intensified duty to act (in cases of a school employee harassing a pupil), some also question whether school employees' legal protection is sufficiently safeguarded when the pupil's subjective experience is decisive in these cases. Many school owners and schools consider it challenging to balance considerations in the Education Act with those in the Work Environment Act, and consider it problematic that school staff accused of harassing a pupil do not sufficiently get a chance to bring their version of events to the table. Additionally, schools and school owners in some cases experience that the law is used by parents or pupils to extort schools, by threatening employees that they will report a case, for instance in situations where a pupil or parents are dissatisfied with a teacher's evaluation of the pupil's performance.

The fact that many pupils and parents make use of the enforcement scheme could imply that they perceive the scheme as easy and user-friendly, in accordance with the law's intention. Nonetheless the results from the survey for parents show mixed experiences with whether taking the case to the County Governor improves the situation for the pupil and the school's handling of the case or not. The sometimes long processing time at the County Governor's offices contradicts the intention of a faster scheme. This might be one of the reasons for parents' differing experiences with whether the enforcement scheme contributes to improving the situation. The increase in cases following from the statutory change has taken up a significant amount of resources at the County Governor's offices. There are clear guidelines dictating that County Governors must prioritise 9 A cases, rendering the other tasks deprioritised.

Several school owners and schools experience that cases handled by the County Governor only take into account the pupil's and parents' perspective, and express that the County Governor in many cases appear

to be “the parents’ lawyer.” In several cases schools and school owners perceive that their professional judgment is overruled and that other people involved are ignored. Because pupils and parents with rights as a party (“partsrettigheter”) could get access to documents, some schools refrain from sending all relevant documentation to the County governor in cases where other pupils are also involved. This practice incur risks that cases are insufficiently informed.

The question of who should have rights as a party in the enforcement scheme cases is, according to the evaluation’s findings, not sufficiently clear, something that has contributed to creating uncertainty about the scheme among involved actors. Many interviewees have questioned whether it would be beneficial if those accused of having harassed a pupil should have rights as a party by the Public Administration Act, with rights both to access the documentation and to make a statement. Schools are involved to very differing degrees in the enforcement scheme cases across types of cases and across different County Governor offices. In some cases, school owners have not been involved in the cases before a decision has been made. This is problematic from the school owners’ perspective as they are the ones who are responsible for the schools following laws and regulations and coercive fines can be imposed on them if they do not follow the decision made by the County Governor. School owners and schools also see it as problematic that the County Governor and the Directorate for Education and Training can make decisions about specific measures a school has to implement, even if the school and school owner think the measures are unsuitable and/or can have a negative impact on other pupils. Many schools and school owners therefore think that a possibility to have the right of access and the right to make a statement would strengthen the scheme.

Information and Communication

School owners and schools seem to have a good understanding of the duties and rights enshrined in the law, but there is still a need for continuous learning and improvement to ensure that the intentions and objectives of the law are reached. In order for the law to work according to its intention, it is essential that those subject to duties by the law are familiar with what requirements the law puts on them, and what their duties and tasks are. Even if the general impression is that the target groups for the legislation are relatively familiar with central requirements in the law, there is still a need to clarify what duties schools have to uphold them. For instance, this applies to requirements about documentation, as there is a great variety in how different schools document that they safeguard the duty to act and what documentation schools have to send the County Governor when cases are sent there. There also seems to be a need for more information to be given to pupils about what rights they have according to chapter 9 A, as pupils’ knowledge of these rights vary. Parents report to a relatively large degree that they have received information about rights and duties, but report to a lesser extent that they have received knowledge of the possibility to contact the County Governor for school environment cases.

Conclusion and Recommendations

The evaluation shows that the new chapter 9 A to a large degree works according to its intention. Overall, it is our assessment that the trend is that schools act faster and more correctly in situations where pupils do not have a safe and enjoyable school environment, and that pupils’ subjective experience of a situation is emphasised to a larger degree now than before. The enforcement scheme is also assessed to be both simpler and more user-friendly than previous schemes, as well as safer in regards to the pupils who report a case and their parents. However, the enforcement scheme is still some way away from fulfilling its intention of a faster scheme. Some schools and school owners also have a way to go when it comes to implementing the legal requirements, and it is therefore important to maintain focus on the subject and on continuous learning and improvement to ensure that the intentions and objectives of the statutory change are fulfilled.

The evaluation also uncovers that the statutory change has created challenges and unintended consequences in several areas, and that there is a need for more detailed guidelines and clarifications for some parts. Based on the evaluation’s findings, we will recommend that the following points be especially followed up in further work with assessing the need for changes to the legislation or other measures:

- There seems to be a need for more detailed guidelines related to the documentation requirements that follow from the Education Act chapter 9A to ensure similar practices and that the workload linked to the documentation requirements is not disproportionately large.
- There seems to be a need for a clarification for schools owners and head teachers, and possibly also County Governors, about what rules apply in relation to disclosure claims in cases going through the enforcement scheme jf. The Education Act § 9 A-6. This seems to be important to ensure that relevant documentation is always provided by the schools, also in cases where other pupils than she or he who have reported the case are involved.
- There seems to be a need for clearer information and guidelines related to in which situations individuals can obtain rights as a party in enforcement scheme cases jf. The Education Act § 9 A-6. This is experienced as somewhat unclear and challenging to assess.
- One should consider further clarifying the relationship between lacking party rights and exercising privacy rights. Among other things, this is important to ensure that individuals accused of having harassed others get their privacy rights fulfilled in those cases where they do not have rights as a party but are mentioned in the dossier for a school environment case affecting another pupil.
- There seems to be a need for further guidelines for whether there can be situations where a school environment case can be closed even if there is no agreement for this. This is to reduce the risk of “never-ending” cases where the pupil or her or his parents demand that the activity plan is maintained even when the school has done everything expected of it.
- One should evaluate whether to enshrine a right for the school owner to make a statement before a decision is made in a 9 A-case. Such a right could contribute to ensure that the case is illuminated from all sides and thus reduce the risk for decisions that the school and school owner find unsuitable or counterproductive being made. A right to make a statement could also reduce school owners’ experienced need for a right to complain in enforcement scheme cases.
- There seems to be a need to clarify what assessment points are central in cases concerning the intensified duty to act, hereunder the relationship between the Education Act and the Working Environment Act. School leaders and school owners report that these are challenging cases to handle, and according to our assessment it is important to ensure that relevant actors are well informed about what rules apply.
- To what extent it is beneficial that the County Governor or the Directorate for Education and Training in enforcement scheme cases are able to decide on detailed measures that the school/school owner have to implement should be evaluated. We think this is an important question, as there is a risk for a decrease in accuracy of measures and a risk that not all contextual points are sufficiently accounted for when the distance to the school in question increases. This is something several actors in the evaluation have addressed.

1. Innledning

Et nytt regelverk om elevenes skolemiljø ble innført 1. august 2017. Hensikten med lovendringen var å styrke elevenes rett til å ha det trygt og godt på skolen. I tillegg fikk skolene et større ansvar for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø, og det ble innført en ny håndhevingsordning som ga fylkesmannen en ny rolle og nye oppgaver.

Opplæringslovens kapittel 9 A omhandler skolemiljøet til elever i grunnskole og videregående skole, og skal bidra til at elevene har det trygt og godt på skolen, slik at de trives og kan lære best mulig.³ Kapittelet ble første gang tatt inn i loven i 2002, og i 2017 ble et nytt kapittel 9 A vedtatt med virkning fra 1. august 2017. De samme reglene gjelder for private skoler som for offentlige skoler.⁴ Bakgrunnen for nytt kapittel 9 A, og sentrale målsetninger med det nye regelverket, er nærmere omtalt senere i dette kapittelet.

Alle offentlige tiltak og virksomheter, også lov- og forskriftsreguleringer og forvaltningen av disse, er underlagt evalueringsplikt. Dette fremgår av reglement for økonomistyring i staten § 16, som beskriver et generelt krav om at statlige virksomheter skal gjennomføre evalueringer innenfor sitt virksomhetsområde, under dette også evaluering av lover. Evalueringer skal ifølge veileder om evaluering av lover⁵ og bidra til læring, styring og kontroll. Videre går det frem av veilederen at Stortinget i noen tilfeller eksplisitt kan be om evaluering av et gitt lovverk. Når det gjelder nytt kapittel 9 A i opplæringsloven, var det Stortinget som ba om en evaluering. Da Stortinget behandlet regjeringens forslag til nye regler om skolemiljø i mai 2017, fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

Stortinget ber regjeringen sørge for at omleggingen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt samt de lovendringene som gjøres når det gjelder klageordningen i mobbesaker, evalueres senest innen 2 år etter ikrafttredelse.⁶

Med bakgrunn i dette vedtaket, fikk Utdanningsdirektoratet i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å sørge for at det ble gjennomført en evaluering. Deloitte har gjennomført evalueringen på oppdrag for Utdanningsdirektoratet.

Evaluering av lover skal bidra til å vurdere om målene med lovreguleringen nås og om regelverksanvendelsen bidrar til å fremme målsettingen med rettsreglene.⁷ I konkurransegrunnlaget for evalueringen er det vist til oppdragsbrev 26-17 fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet, der det går frem at evalueringen skal gi en vurdering av måloppnåelse av lovendringen, og bidra til et kunnskapsgrunnlag som skal brukes i vurderingen av behovet for endringer i regelverket eller andre virkemidler. Det ble uttrykt en forventning om at konsekvenser av omleggingen for både elever, ansatte i skolen, kommunene og statsforvaltningen burde belyses i evalueringen.⁸

Vi vil i avsnittene under presentere evalueringsspørsmål, evalueringstilnærming og evalueringsmodell som ligger til grunn for denne evalueringen. Deretter går vi nærmere inn på nasjonale myndigheters virkemiddelbruk for å nå viktige statlige målsetninger, før vi gir en kort introduksjon til nytt kapittel 9 A i opplæringsloven.

³ Utdanningsdirektoratet (2017a). *Skolemiljø Udir-3-2017*. Rundskriv.

⁴ Jf. friskoleloven § 2-4 andre ledd.

⁵ Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2009). *Evaluering av lover*. Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler. Veileder.

⁶ Innst. 302 L (2016-2017). Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø).

⁷ Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2009).

⁸ Utdanningsdirektoratet (2017b). *Konkurransegrunnlag*. Konkurranse med forhandlinger etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser del I, for anskaffelse av evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven. Saksnr. 2017/6791.

1.1 Om evalueringen

1.1.1 Evalueringsspørsmål

Lovfesting av rettigheter og plikter kan være et effektivt virkemiddel for å nå statlige målsettinger på viktige samfunnsområder, ved at det tvinger aktørene til å gjennomføre tiltak for å implementere og etterleve regelverket. Det er også rimelig å anta at innføring av juridiske virkemidler for å pålegge tiltak og øvrige sanksjonsmuligheter vil medføre større grad av etterlevelse blant aktørene som omfattes av regelverket. Bruk av juridiske virkemidler omtales gjerne som ett av fem grunnleggende verktøy for å iverksette politikk⁹ og regnes som det «hardeste» virkemiddelet i sammenligning med de øvrige fire: økonomiske virkemidler, fysiske virkemidler, organisatoriske virkemidler og informasjon.

I veileder om evaluering av lover blir det vist til at man i situasjoner hvor lovregulering benyttes som virkemiddel har en forventning om visse gevinster for individer eller samfunnet.¹⁰ Samtidig vil en lovregulering også ha ulemper og kostnader, ut over den tilsktede ulempen for dem som eventuelt rammes av sanksjoner dersom en regel brytes. Denne type ulempe kan være:

(...) kostnader i forbindelse med offentlige myndigheters håndhevelse og forvaltning, ressursbruk og bryderi i forbindelse med rapporteringskrav og andre plikter som stilles til private aktører, og ulempen ved å begrense folks frihet til å foreta handlinger slik de selv ønsker.¹¹

Det blir videre vist til at det er viktig å spørre seg om innføringen av en lovregulering faktisk fører til at samfunnsmålene nås, og de tilsktede målsetningene, eller gevinstene, realiseres. Det er ofte et formål med evalueringen av en lov å undersøke om loven er utformet slik at målsetningene kan nås, samtidig som ulempene minimeres. Videre er det viktig å undersøke om selve regelverksanvendelsen bidrar til å fremme målsetningene med rettsreglene. En regulering kan også ha utilsiktede virkninger, og det kan føre til at man ønsker å evaluere nytten og kostnadene av disse.

Evalueringen av opplæringsloven kapittel 9 A tar opp i seg flere av disse momentene som fremheves i veileder om evaluering av lover som sentrale formål med lovevalueringer. I bestillingen fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet er formålet med evalueringen beskrevet slik:

Evalueringen skal gi en vurdering av måloppnåelse av lovendringen. Evalueringen skal dessuten gi et kunnskapsgrunnlag som skal brukes inn i vurderingen av eventuelle endringer av regelverk eller andre virkemidler. Konsekvenser av omleggingen for både elever, ansatte i skolen, kommunene og statsforvaltningen bør belyses i evalueringen.¹²

Evalueringen har, basert på formålet, rettet oppmerksomheten mot følgende tre hovedtema, med tilhørende hovedproblemstillinger:

1. En vurdering av måloppnåelse, ved å undersøke hvordan nye lovkrav er implementert

- Hvordan oppfyller skolene aktivitetsplikten?
- Hvordan ivaretar skoleeierne ansvaret for at lovens krav blir oppfylt?
- Hvordan ivaretar Fylkesmannen sin rolle som håndhevingsmyndighet?
- Hvordan ivaretar Utdanningsdirektoratet sin rolle som klageinstans?

2. Konsekvenser av endringene i loven, belyst gjennom en kartlegging av ulike aktørers erfaringer med loven så langt

- Hvilke konsekvenser har de ulike aktørene, hhv elevene, foreldrene, skolene, skoleeier og statsforvaltningen erfart at endringene i loven har hatt?
- Har endringene ført til at elever i større grad opplever det trygt og godt på skolen?
- Har endringene ført til at ordningen har blitt enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlig?

⁹ Sverdrup, S. (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget.

¹⁰ Justis- og politidepartementet (2009): *Evaluering av lover. Veileder*.

¹¹ Justis- og politidepartementet (2009): *Evaluering av lover. Veileder*, s. 3.

¹² Gjengitt i konkurransegrunnlaget for evalueringoppdraget. Utdanningsdirektoratet (2017b).

3. Informasjon og kommunikasjon i forbindelse med lovendringen

- a. Hvordan har informasjon om lovendringen til aktuelle nivåer/berørte aktører blitt forstått og brukt/videreformidlet?
- b. Har informasjon om lovendringen bidratt til å sikre en felles forståelse for målene med og intensjonen bak lovendringen?

Det første temaet retter oppmerksomheten mot selve implementeringen av nye bestemmelser i loven, og i hvilken grad de nye elementene i loven er tatt i bruk i samsvar med intensjonen. Det er her et viktig moment å vurdere hvorvidt selve regelverksanvendelsen bidrar til å fremme målsetningene, og dermed blir graden av implementering i seg selv sentral for å kunne si noe om måloppnåelse.

Det andre temaet retter fokus mot i hvilken grad og hvordan bestemmelsene «virker», blant annet med hensyn til noen av de sentrale målsetningene om at flere elever skal få det trygt og godt på skolen, og at lovendringen skal bidra til en ordening som er enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlig enn tidligere ordening. Det tredje temaet har fokus på informasjon som virkemiddel for å støtte opp under lovendringen.

Hvert tema vil bli nærmere introdusert i de respektive hovedkapitlene i rapporten som omhandler det enkelte tema med tilhørende hovedproblemstillinger.

1.1.2 Evalueringstilnærming

Vi har, i evalueringen av nytt kapittel 9 A i opplæringsloven, basert oss på en realistisk evalueringstilnærming. Dette er en tilnærming som tar sikte på å besvare spørsmål om hva som fungerer for hvem under hvilke forhold, på hvilke måter og hvordan.¹³ Sentralt for denne tilnærmingen er at den også kan gi innsikt i hva som eventuelt ikke fungerer, og hvorfor. Tilnærmingen er en form for effekt- (eller mål-) evaluering, men er en pragmatisk og kontekstbasert tilnærming, som et alternativ til mer tradisjonelle effektevalueringer som benytter kvasiekperimentelle design.

Evalueringen stiller, i likhet med alle målevalueringer, spørsmål om hvorvidt A har ført til B, men tilnærmingen er likevel noe forenklet i forhold til mer tradisjonelle målevalueringer. Spørsmål som blir stilt er om lovendringen er implementert som intendert (tema 1 i presentasjonen av evalueringsspørsmålene over), og om den har ført til bedre kvalitet i arbeidet med å hindre at elever blir krenket (tema 2 i presentasjonen av evalueringsspørsmålene over). Når det gjelder spørsmålet om bedre kvalitet i arbeidet, er det viktig å presisere at dette er et spørsmål som ikke fullt ut vil kunne besvares gjennom evalueringen. Vi kan ikke isolere effekten av lovendringen fra andre kontekstuelle forhold og andre virkemidler som har en samtidig påvirkning. Vi har heller ikke sammenlignbar statistikk fra før og etter lovendringen som kan belyse måloppnåelsen. Spørsmålet om virkninger har i dette tilfellet også blitt undersøkt relativt kort tid etter at loven trådte i kraft. Temaet om virkninger er derfor innrettet som en kartlegging av erfaringer og opplevde konsekvenser, og er slik en pragmatisk tilnærming til å vurdere virkningene av lovendringen. I tillegg rettes oppmerksomheten mot bruken av informasjon som en del av implementeringen av lovendringen (tema 3 i presentasjonen av evalueringsspørsmålene over).

Basert på tidspunktet for og omfanget av denne evalueringen, er det med andre ord særlig implementeringsprosessen og tidlige resultater av lovendringen som har stått i fokus. I hvilken grad lovendringen medfører ønskete effekter på lengre sikt, blant annet gjennom å bidra til bedre forebygging og bedre håndtering av hendelser slik at elever i større grad opplever å ha et trygt og godt skolemiljø, gir ikke denne evalueringen direkte svar på. Vår intensjon er imidlertid å kunne si noe om hvorvidt resultatene på kort sikt legger til rette for ønskete effekter på lengre sikt knyttet til å skape et trygt og godt skolemiljø.

1.1.3 Evalueringsmodell

Opplæringsloven er en rettighetslov. Også kapittel 9 A har fokus på rettigheter, og slår fast at «(a)lle elever har rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring».¹⁴ Dette er ikke en rett som man må kreve gjennom søknad eller annet fremsatt krav – som er tilfelle med en rekke andre lover. For eksempel gir kontantstøtteleven rett på kontantstøtte gitt at visse kriterier er oppfylt, men dette er likevel rettigheter som må vurderes etter søknad. Det påligger skolen og skoleeier en plikt til å sørge for at elevens rett etter opplæringsloven kapittel 9 A blir oppfylt. Eleven selv eller elevens foreldre trenger således ikke

¹³ Sverdrup, Sidsel (2014): Evaluering. Tilnærminger, modeller og eksempler. Oslo: Gyldendal Akademisk.

¹⁴ Opplæringsloven § 9 A-2.

engang være kjent med retten etter kapittel 9 A for at denne skal kunne oppfylles. Samtidig er det deler av kapittel 9 A, og da i særdeleshet § 9 A-6 om håndhevingsordningen, som krever at målgruppen er kjent med retten til å benytte seg av denne bestemmelsen, for at bestemmelsen skal «virke» i samsvar med intensjonen.

Opplæringsloven kapittel 9 A pålegger med andre ord ulike aktører på ulike nivå en rekke plikter. De skal sørge for at loven implementeres, og er i en pliktposisjon overfor «brukerne». Brukerne på sin side, altså elevene, får gjennom loven rettigheter og kan stille krav i henhold til loven. De står dermed i en rettighetsposisjon. Man står dermed overfor et møte mellom to rettsposisjoner; en rettighetsposisjon og en pliktposisjon. Møtet mellom disse to rettsposisjonene blir viktig i evalueringen av hvordan loven «virker». En evalueringsmodell som betegnes som «*motsatte rettsposisjoner*» innebærer en forståelse av at den ene partens rett tilsvarer den andre partens plikt,¹⁵ og er en modell som danner et viktig analytisk utgangspunkt for evalueringen av nytt kapittel 9 A. Lovens styringseffektivitet avhenger av at samspillet mellom pliktdelen og rettighetsdelen i loven fungerer, og her spiller også informasjon om rettigheter en sentral rolle. Dette poenget er anerkjent gjennom å fremheve informasjon som ett av tre tema som evalueringen omfatter.

Dersom de som har plikter ikke oppfyller disse, kan følgen være at de som har rettigheter ikke får oppfylt disse. Ulike forståelser av hva som ligger i rettighetene - og dermed også pliktene - kan også medføre at den som er i en rettighetsposisjon *opplever* at pliktene ikke blir ivaretatt. På samme vis, og med bakgrunn i ulike forståelser av hva som ligger i rettighetene, kan også den som er i en pliktposisjon oppleve at det stilles urettmessige krav. Det kan med andre ord oppstå konflikter mellom de to rettsposisjonene. Også forholdet mellom de ulike forvaltningsnivåene som har plikter kan være konfliktfylt, for eksempel forholdet mellom statlig nivå og kommunalt nivå. Modellen om motsatte rettsposisjoner ligger til grunn for at det er vurdert som hensiktsmessig at en beskrivelse av praksisen i henhold til lovens ulike bestemmelser er en sentral del av evalueringen. De ulike forvaltningsnivåene som har plikter inngår alle i undersøkelsen (skolenivå, skoleeiernivå, fylkesmann, direktorat). Samtidig er også rettighetsperspektivet representert, ved elever og foreldre. Evalueringen har således tatt sikte på å avklare sterke og svake sider ved implementeringen, og undersøke både evne og vilje til å imøtekomme de krav som er formulert gjennom loven. Videre har det vært et formål å undersøke eventuelle forskjeller i utførelsen av pliktene.

I tillegg har vi lagt til grunn elementer fra tre andre evalueringsmodeller som er aktuelle ved evaluering av lover. Bruken av elementer fra flere modeller gjenspeiler således kompleksiteten i virkemiddelbruken. Sverdrup viser til tre evalueringsmodeller som med fordel kan brukes i kombinasjon ved evaluering av lover, gjerne supplert av modellen «motsatte rettsposisjoner» som er beskrevet over:

- En lov- og regelbasert evalueringsmodell
- En målgruppebasert evalueringsmodell
- En kontekstbasert evalueringsmodell¹⁶

Modellene som presenteres av Sverdrup er benyttet i flere evalueringer av norske lover.¹⁷ Samlet legger disse modellene grunnlaget for å fange opp vesentlige faktorer av ulik art som påvirker effekten av lovendringen. Også det moment at lovendringen i dette tilfellet er kombinert med andre virkemidler fra statens side; organisatoriske virkemidler, økonomiske virkemidler og informasjon, er sentralt med tanke på at det er behov for en tilnærming der ulike evalueringsmodeller og ulike metoder kombineres.

Den *lov- og regelbaserte evalueringsmodellen* bygger på prinsipper for målevaluering. Denne modellen fokuserer på loven som sådan, og tar utgangspunkt i konkrete og målbare variabler i selve loven, herunder lovanvendelse og håndheving, uten hensyn til påvirkninger fra involverte aktører eller andre mekanismer.¹⁸ Prinsippet i denne modellen er relevant for undersøkelsene knyttet til implementering av lovverket under hovedtema 1. Samtidig er det viktig å presisere at det i relativt liten grad foreligger sammenlignbare kvantitative data fra før og etter lovendringen som kan belyse måloppnåelsen. Modellen vil derfor bare

¹⁵ Sverdrup (2014)

¹⁶ Sverdrup (2014)

¹⁷ Vista Analyse (2014) *Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester*; Oxford Research og Proba Samfunnsanalyse (2015) *Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt. Evaluering av offentliglova*.

¹⁸ Sverdrup, Sidsel (2014); Vista Analyse (2014); Oxford Research og Proba Samfunnsanalyse (2015)

kunne benyttes i begrenset grad, siden den normalt forutsetter et empirisk grunnlag hentet fra ulike registre eller annet tallmateriale.

Den *målgruppebaserte evalueringsmodellen* tar for seg forhold som ligger på siden av anvendelse og håndheving av selve loven, ved å rette oppmerksomheten mot aktørene som omfattes av lovendringen.¹⁹ Vesentlig i dette perspektivet er forholdet mellom loven og de som omfattes av den, og de forutsetninger som kreves for at virkningene kan oppnås. En slik helt sentral forutsetning er aktørenes kjennskap til, kompetanse om og forståelse av regelverket og de plikter og rettigheter som følger av det.²⁰

Modellen kan gjerne benyttes i kombinasjon med begreper om aktørers motsatte rettsposisjoner, ved at en lov kan ha flere målgrupper. Både aktører som omfattes av plikter og aktører som omfattes av rettigheter kan omtales som *primære målgrupper* for den samme loven. Begge målgruppene må således analyseres for å kunne vurdere lovens virkning. Videre er modellens analytiske fokus rettet mot prosess og utvikling, og aktuelle evalueringskriterier vil være relatert til hvorvidt en påvirkningsprosess overfor en målgruppe har vært vellykket eller ikke. Målgruppens kunnskap om den aktuelle lovteksten og rettsreglene vil derfor være viktig, og dette gjenspeiles i denne evalueringen i fokuset på informasjon knyttet til lovendringen. I en lov med motsatte rettsposisjoner, som opplæringsloven kapittel 9 A, vil det være aktuelt å undersøke hvorvidt målgrupper med ulike rettsposisjoner har samme forståelse for de ulike rettsreglene.

I den målgruppebaserte modellen er det også sentralt å undersøke hvilke forhold som kan bidra til å motivere til etterlevelse – eller brudd – på rettsregler. En lovs effektivitet vil således påvirkes av «(...) folks vurderinger av hvilke fordeler, ulemper og risikoer som knytter seg til å etterleve eller overtre dem.»²¹

Den *kontekstbaserte evalueringsmodellen* retter oppmerksomheten mot samspillet mellom loven og de rammebetingelsene loven opererer i. Også dette perspektivet er relevant for problemstillingene om erfaringer og konsekvenser (tema 2), da det blant annet bidrar til å belyse hvorvidt andre forhold – som altså inngår i konteksten –virker sammen med loven eller i motsetning til lovens hensikt.

1.2 Bruk av statlige virkemidler for å oppnå viktige statlige målsetninger

Som nevnt innledningsvis i kapittelet er lovfesting av rettigheter og plikter et virkemiddel som benyttes for å nå statlige målsetninger på vesentlige samfunnsområder. Reguleringer og lovgivning trekkes av Sverdrup (2014) frem som en av fem hovedkategorier av virkemidler som benyttes på statlig nivå. De andre sentrale virkemidlene er økonomiske virkemidler, fysiske virkemidler eller påvirkningsmuligheter, organisatoriske virkemidler, samt informasjon. Denne evalueringen har som hovedformål å vurdere virkningen av endringene som er gjort i opplæringsloven kapittel 9 A. Det er imidlertid viktig å være bevisst på at det er store metodiske og analytiske utfordringer knyttet til det å studere og evaluere virkninger av lover.²² Lovene virker i samspill med andre faktorer i samfunnet, noe som gjør det vanskelig å isolere effekten av loven i seg selv fra andre samvirkende, kontekstuelle faktorer.²³ Kunnskapsdepartementet peker også i forarbeidene til nytt kapittel 9 A på at «(...) regelverk og regelverksendringer [ikke] alene [kan] løse samfunnets utfordringer med mobbing i skolen og dårlige skolemiljø. Endringene departementet foreslår er derfor bare ett av flere tiltak regjeringen gjennomfører for å sikre elever trygge og gode skolemiljøer.»²⁴

Virkningen av lovregulering har vært gjenstand for diskusjon blant annet i rettssosiologisk litteratur, og Torstein Eckhoff har eksempelvis stilt spørsmål ved den store tiltroen mange har til lovregulering som virkemiddel:

¹⁹ Sverdrup (2014)

²⁰ Vista Analyse (2014)

²¹ Sverdrup, Sidsel (2014), s. 104.

²² Sverdrup (2014)

²³ Vista analyse (2014)

²⁴ Prop.57 L (2016-2017) Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø). Oslo: Kunnskapsdepartementet. s. 5.

Mange mennesker har overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning. (...) Det virker nesten som folk tror at loven har magisk kraft, slik at hvis det bare blir bestemt ved lov hvordan noe skal være, så blir det slik.²⁵

Også Sverdrup viser til at selv om man ofte har stor tro på regulering gjennom lovgivning, er det ikke noen automatikk i at en lov får tilsiktede virkninger kun gjennom at den trer i kraft.²⁶ Blant annet er informasjon om loven til målgruppene helt sentralt for å legge til rette for at loven skal virke. Ofte benyttes derfor flere virkemidler i kombinasjon, og virkemidlene fungerer i et samspill for å være mest mulig effektive. De er således både avhengige av hverandre og forutsetninger for hverandre. Gjennom å kombinere flere virkemidler oppnår man ofte høyest sannsynlighet for at det enkelte virkemiddelet er effektivt.

Også nytt kapittel 9 A i opplæringsloven er kombinert med flere andre virkemidler. Vi tar i evalueringen ikke opp alle statlige virkemidler som benyttes for å nå målsetningen om redusert mobbing i skolene, men retter fokus mot virkemidlene som er tettest relatert til lovendringen og som således inngår som en del av evalueringen.

Bruken av lovgivning kan her defineres som hovedvirkemidlet som er gjenstand for evaluering, men dette virkemidlet er benyttet i kombinasjon med både organisatoriske virkemidler (blant annet relatert til at fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet tildeles nye roller og oppgaver) og økonomiske virkemidler (gjennom at skoleeier kan ilegges tvangsmulkt). Både de organisatoriske og økonomiske virkemidlene som er sentrale i dette tilfellet forutsetter hjemmel i lov, og inngår slik også i lovgivningen. I tillegg er også informasjon et sentralt virkemiddel som benyttes i kombinasjon med de øvrige virkemidlene, og som er sentralt for å få de øvrige virkemidlene til å virke best mulig. Virkemiddelbruken er med andre ord kompleks, og denne kompleksiteten i virkemiddelbruken har også konsekvenser for hvordan virkemidlene kan evalueres.

1.3 Om nytt kapittel 9 A

1.3.1 Bakgrunn for lovendringen

Ved innføringen av det forrige kapittel 9a i Opplæringsloven i 2002 endret Stortinget, ved en sjelden anledning, ordlyden i lovforslaget for å understreke elevens individuelle rett til et godt psykososialt skolemiljø.²⁷ Formuleringen i lovteksten har ligget til grunn for statens mål knyttet til mobbing og skolemiljø siden tidligere kapittel 9a trådte i kraft i 2003.²⁸ Til tross for at norske elever på papiret har sterke rettigheter og vern mot mobbing og krenkelser, har utredninger, evalueringer og tilsyn vist at disse ikke alltid følges opp i praksis.²⁹ Både gjennom Elevundersøkelsen og medieoppslag har det også gått tydelig frem at mobbing preger hverdagen til et betydelig antall elever i norsk skole.

Djupedalutvalget ble oppnevnt i statsråd i 2013, og ble ledet av fylkesmannen i Aust-Agder, Øystein Djupedal. Utvalgets mandat var å se på hva som må til for å forbedre skolemiljøet og redusere mobbingen. Utvalget vurderte de samlede virkemidlene for å skape et trygt psykososialt skolemiljø, motvirke og håndtere krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering i skolen, og stilte gjennom sin utredning blant annet spørsmål om hvorvidt virkemidlene ble brukt på en hensiktsmessig måte for å oppfylle formålet med daværende kapittel 9a. I utredningen blir blant annet skolens ansvar for å håndtere ulike former for krenkende ord og handlinger drøftet, og det blir pekt på viktigheten av god saksbehandling og det å ta den enkelte elevs subjektive opplevelse av situasjonen på alvor:

Håndtering av krenkelser, mobbing, trakassering og diskriminering stiller krav til saksbehandlingen. Håndteringen må legges opp slik at den ivaretar alle berørte parter rettssikkerhet på en forutsigbar måte. Den

²⁵ Eckhoff, Thorstein (1983). Statens Styringsmuligheter. Oslo: Tanum-Norli. S. 35.

²⁶ Sverdrup (2014)

²⁷ Innst. O. nr. 7 (2002-2003). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Om skolemiljøet til elevane).*

²⁸ NOU 2015:2. *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

²⁹ Utdanningsdirektoratet (2017c): *Alle barn har rett til... Fylkesmennenes tilsyn med barnehage og opplæringsområdet i 2016*; NOU 2015:2; Barneombudet (2012). *Bekymringsmelding. Krenkelser i skolen – brudd på elevenes rett til et godt skolemiljø*; Welstad (2011). *Skolerett og elever – en gjennomgang og analyse av klagesaker for Fylkesmannen i Oslo og Akershus.* Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/2011. Oslo: Institutt for offentlig rett, UiO.

ansatte skal ikke stille spørsmål ved den krenkede elevs subjektive opplevelse. Det foreligger en krenkelse om en elev føler det slik.³⁰

Djupedalutvalget foreslo en rekke tiltak for å redusere antallet elever som blir krenket i skolen, enten det dreier seg om mobbing, trakassering, diskriminering eller andre former for krenkelser. Utvalget kom med forslag til endringer i regelverket, bruk av pedagogiske virkemidler samt forslag til organisatoriske endringer. Opplæringsloven kapittel 9 A ble endret for å adressere blant annet de utfordringene Djupedalutvalget trakk frem.

1.3.2 Målsetninger med nytt kapittel 9 A

I forarbeidene til nytt kapittel 9 A slås det fast at mobbing er et alvorlig samfunnsproblem, og at antallet elever som oppgir at de blir mobbet har holdt seg høyt på tross av tiltak og kampanjer de siste 20 årene rettet mot å sikre barn og unge et godt skolemiljø.³¹ Intensjonen med det nye regelverket er å styrke rettighetene til elever som blir mobbet og deres foreldre, å være et effektivt virkemiddel mot mobbing og dårlige skolemiljøer, samt å lovfeste enda tydeligere krav til hva skolene skal gjøre når elever blir mobbet eller av andre årsaker ikke har det trygt og godt på skolen. I det endrede regelverket ligger det en klar forventning om at skolene skal mobilisere det forebyggende arbeidet og vise rask og effektiv handling i enkeltsaker.³² Videre fremgår det at «(d)et nye kapitlet skal bidra til å styrke elevenes rettssikkerhet. Det skal legges til rette for at regelverket følges slik at færre elever opplever mobbing på skolen og at hjelpen kommer raskere når det likevel trengs».³³ Spesifikke målsetninger med noen av de sentrale endringene i kapittel 9 A er beskrevet nedenfor.

Nulltoleranse mot krenkelser jf. § 9 A-3

Nulltoleranse mot krenkelser går frem av § 9 A-3 første ledd og er et nytt lovkrav fra 1. august 2017:

Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering.

Det går frem av forarbeidene til loven at begrepet krenkelser skal tolkes vidt, og at det kan «(...) omfatte både direkte handlinger og verbale uttrykk rettet mot eleven, men også mer indirekte krenkelser som utestenging, isolering og baksnakking».³⁴ Videre går det frem at et formål med å ta bestemmelsen inn i lovteksten var å understreke viktigheten av tydelige holdninger til skolemiljøet fra skolens side. Denne endringen innebærer ingen endringer i elevens individuelle rett til et godt psykososialt miljø, som var nedfelt i tidligere kapittel 9a. Intensjonen med endringen er å få en tydeligere og mer brukervennlig måte å uttrykke elevenes rett på.

Aktivitetsplikten jf. § 9 A-4

Skolens vedtaksplikt og handlingsplikt etter tidligere kapittel 9a er erstattet av en aktivitetsplikt jf. § 9 A-4. Av forarbeidene til nytt kapittel 9 A går det frem at aktivitetsplikten skal sikre «at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen.»³⁵ Aktivitetsplikten er delt inn i flere delplikter som skal bidra til å sikre rask og riktig handling.

Et handlingsrettet dokumentasjonskrav ble innført som erstatning for enkeltvedtaket, og består blant annet av en aktivitetsplan som skal opprettes ved iverksetting av tiltak. I forarbeidene går det frem at dokumentasjonskravet skal legges til rette for at tiltakene faktisk gjennomføres, og at eleven og foreldrene har trygghet for at noe skjer. En viktig årsak til at den tidlige vedtaksplikten ble fjernet, var et ønske om at aktivitetsplikten skal være så handlingsrettet som mulig, og at skolens ressurser skal benyttes til å sørge for handlinger som hjelper elevene, fremfor forvaltningsrettslige form- og prosesskrav.

Når det gjelder krav om dokumentasjon av skolens aktivitet, går det frem i forarbeidene at tydelige og forutsigbare dokumentasjonskrav skal redusere risikoen for både for lite dokumentasjon og for overdokumentasjon. Det er gjennom forarbeidene vist til flere spesifikke mål med dokumentasjonskravene:

- Understøtte faglig forsvarlig og hensiktsmessig praksis ved skolene

³⁰ NOU 2015: 2, Kapittel 14.

³¹ Prop 57L (2016-2017)

³² Innst. 302 L (2016-2017)

³³ Prop. 57 L (2016-2017), s. 5.

³⁴ Prop. 57 L (2016-2017)

³⁵ Prop. 57 L (2016-2017)

- Sikre at elever og foreldre får en håndgripelig sikkerhet for at skolen tar deres sak seriøst
- Sikre dokumentasjon av skolens arbeid med å oppfylle aktivitetsplikten, slik at fylkesmannens gjennomgang av fakta kan skje raskt og effektivt
- Være en styrke ved andre typer saker, som tilsyn, erstatningssaker mv.

Skjerpet aktivitetsplikt jf. § 9 A-5

§ 9 A-5 om skjerpet aktivitetsplikt dreier seg om saker der en som arbeider på skolen krenker en elev. I forarbeidene til nytt kapittel 9 A blir det vist til at et viktig formål med en egen bestemmelse om skjerpet aktivitetsplikt, er å bidra til at det i disse sakene reageres raskt og strengt. Tidligere kapittel 9a inneholdt ingen spesifikke bestemmelser om håndtering av saker der en som arbeider på skolen krenker en elev.

Håndhevingsordningen jf. § 9 A-6

Fylkesmannen har jf. § 9 A-6 fått rollen som håndhevingsmyndighet for skolenes ivaretagelse av aktivitetsplikten. Det går frem av forarbeidene til loven at dersom skolene ikke handler raskt og riktig, skal elevene enkelt kunne få saken prøvd av fylkesmannen. Fylkesmannen skal vurdere om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt. Det blir pekt på at den tidligere klageordningen ikke har fungert bra nok, og at endringene i loven skal legge til rette for at det blir både enklere og raskere å få hjelp, og at ordningen skal fungere som et sikkerhetsnett; «Den nye håndhevingsordningen skal bedre sikre at elevens rettigheter oppfylles og at skolenes og skoleeierens plikter etter loven håndheves».³⁶

Etter tidligere ordning kunne elever og foreldre klage på enkeltvedtak fattet ved skolen, eller på at skolen ikke hadde fattet enkeltvedtak innen rimelig tid. Klageadgangen skulle følge forvaltningslovens bestemmelser om klage på enkeltvedtak. Dagens håndhevingsordning innebærer at elever og foreldre kan melde sin sak direkte til fylkesmannen etter at saken er tatt opp med skolen. Det er ingen formkrav til meldingen. Målsetninger med innføring av håndhevingsordningen er:

- En ordning som er enklere, raskere og tryggere enn tidligere ordning
- En ordning som er brukerorientert og lett tilgjengelig
- En ordning som fører til reell endring i de sakene der det trengs

Det var ifølge forarbeidene til loven en forventning om at det med den nye ordningen ville komme flere saker til fylkesmennene enn etter tidligere ordning.

Tvangsmulkt jf. § 9 A-12

Tvangsmulkt ble innført som et økonomisk sanksjonsmiddel i tilfeller der vedtak fra fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet ikke blir fulgt opp, jf. § 9 A-12. Det er skoleeier som kan ilegges tvangsmulkt. Tvangsmulkt er et nytt virkemiddel på opplæringslovens område, og innføringen av et økonomisk pressmiddel har til hensikt å sikre at elevens rett til et trygt og godt skolemiljø blir oppfylt.

I forarbeidene til nytt kapittel 9 A vises det til at selv om en elev fikk medhold av fylkesmannen i en klage etter tidligere § 9a-3, kunne det i mange tilfeller ta alt for lang tid før skoleeieren eller skolen gjorde nok for å bedre elevens skolehverdag. Denne erfaringen var bakgrunnen for at det ble vurdert som nødvendig å innføre et pressmiddel – tvangsmulkt – rettet mot skoleeieren. Det blir presisert at siktemålet med en slik reaksjon «er ikke å gi en straff for lovbruddet, men å drive fram aktivitet. Meningen er at det i slike saker *skal nytte å si ifra.*»³⁷ Bestemmelsen om tvangsmulkt er en *kan*-bestemmelse, noe som betyr at virkemiddelet kan tas i bruk når det anses hensiktsmessig. Virkemiddelet kan benyttes i de spesielle tilfellene der et vedtak unntaksvis ikke gjennomføres, og av forarbeidene går det frem at departementet legger til grunn at de tilfellene der dette vil være aktuelt tilhører unntakene.

Informasjon til elever og foreldre jf. § 9 A-9

Det ble gjennom § 9 A-9 innført et krav om at skolen skal informere elever og elevenes foreldre om deres rettigheter og skolens plikter. Formålet med bestemmelsen er ifølge forarbeidene å sikre at rettighetene til elevene skal oppfylles i praksis, og ikke bare på papiret. For at dette skal skje er det viktig at elevene og foreldrene er kjent med hva de kan kreve av skolen, og hvordan de kan ta saken videre dersom de mener at skolen ikke oppfyller sin aktivitetsplikt. Det er ikke stilt mer detaljerte krav til når og hvordan informasjonen skal gis, men i forarbeidene til kapittel 9 A presiseres det at informasjonen må gis på en

³⁶ Prop. 57 L (2016–2017), s. 6.

³⁷ Prop. 57 L (2016–2017), s. 49.

måte og i et omfang som gjør at elevene kan ivareta sine rettigheter etter loven. Informasjonsplikten er eksplisitt knyttet til skolens aktivitetsplikt, skolens skjerpede aktivitetsplikt og muligheten til å melde saken til fylkesmannen, men i forarbeidene blir det presisert at informasjonsplikten i loven er en minimumsplikt.

Strukturelle endringer i loven

I loven er det, i tillegg til materielle endringer som beskrevet over, gjort en rekke strukturelle endringer. Av forarbeidene går det frem at språket er omarbeidet i nesten alle paragrafene, og at et viktig formål med de språklige endringene er at reglene skal være enklere å forstå for de som arbeider i sektoren, og ikke minst for elever og foreldre.

1.4 Rapportens oppbygging

Kapittel 1 har gitt en introduksjon til evalueringen, gjennom å presentere bakgrunnen for evalueringen, de endringer som er gjort i opplæringsloven kapittel 9 A og som er gjenstand for evaluering, samt en beskrivelse av evalueringsspørsmål, evalueringstilnærming og evalueringsmodeller som benyttes som analytisk utgangspunkt.

Kapittel 2 beskriver den metodiske tilnærmingen som ligger til grunn for evalueringen, og de datakilder som benyttes for å belyse virkningene av loven.

Kapittel 3 tar for seg det første hovedtemaet i evalueringen, og retter fokus mot selve implementeringen av lovkravene i nytt kapittel 9 A, og måloppnåelse i tilknytning til implementeringen i seg selv.

I kapittel 4 ser vi på konsekvenser og erfaringer i et bredere perspektiv, og relaterer disse til virkninger av loven. Konsekvenser for målgruppene står her sentralt; både de målgruppene som omfattes av rettigheter og de som omfattes av plikter i henhold til nytt kapittel 9 A i opplæringsloven.

Kapittel 5 tar for seg det tredje hovedtemaet i evalueringen, og undersøker hvordan informasjon er benyttet for å legge til rette for en god implementering og for at lovens intensjoner skal kunne oppfylles. Igjen er perspektivet om motsatte rettsposisjoner sentralt, da informasjon både rettet mot målgruppen som gis rettigheter og målgruppen som gis plikter er viktig i dette kapittelet.

I kapittel 6 gjør vi en samlet analyse av funnene i evalueringen, både med hensyn til måloppnåelse og virkninger, og med hensyn til å vurdere hvorvidt funnene tilsier at det kan være behov for endringer av regelverk eller andre virkemidler.

2. Metode og datakilder

For å belyse problemstillingene på en helhetlig og hensiktsmessig måte, er det i evalueringen valgt en metodisk tilnærming som kombinerer kvalitative og kvantitative samfunnsvitenskapelige metoder, altså metodetriangulering.

I evalueringen er det benyttet sekundærdata i den grad det foreligger relevante data, for eksempel gjennom Elevundersøkelsen og statikk som gir oversikt over antall saker de ulike fylkesmannsembetene har behandlet som del av håndhevingsordningen. Datakildene i evalueringen består likevel i all hovedsak av primærdata – altså data som er samlet inn i forbindelse med denne evalueringen. Store deler av datagrunnlaget er kvalitativt, ved at det er gjort intervjuer med ulike aktører på ulike forvaltningsnivå i fem utvalgte case. Det er også gjennomført intervju med elever. I tillegg er det samlet inn kvantitative data gjennom spørreundersøkelser til skoleledere, skoleeiere og foreldre. Både de kvalitative og de kvantitative dataene, og måten disse er innhentet på, er nærmere beskrevet i avsnittene nedenfor.

2.1 Innledende dokumentgjennomgang

I evalueringens første fase ble det gjennomført en innledende dokumentgjennomgang av lovtekst og relaterte dokumenter, tidligere forskning og undersøkelser og informasjonsmaterieell knyttet til elevers skolemiljø og endringen av opplæringslovens kapittel 9 A.

Videre er relevante rapporter, lovtolkninger mv. fortløpende gjennomgått. Blant annet har Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet i tiden etter at nytt kapittel 9 A trådte i kraft kommet med en rekke lovtolkninger. Videre kom Barneombudet våren 2018 med en rapport som omtaler hvordan håndhevingsordningen fungerte den første tiden etter at loven trådte i kraft. Også andre relevante rapporter og litteratur har vært gjennomgått i forbindelse med evalueringen (se litteraturliste).

2.2 Kvantitative data

I forbindelse med evalueringen er det gjennomført flere elektroniske spørreundersøkelser, rettet henholdsvis mot skoleeiere, skoleledere og foreldre. Spørreundersøkelser er benyttet for å få breddedata som kan belyse utbredelsen av et fenomen, eller som i dette tilfellet; Utbredelsen av og variasjoner i erfaringer målgruppene har med nytt kapittel 9 A, samt system og rutiner skoleeiere og skoler har etablert for å ivareta lovkravene på en god måte. De ulike spørreundersøkelsene er nærmere beskrevet i avsnittene under.

I tillegg er analyser av relevante data fra Elevundersøkelsen gjengitt med det formål å belyse lovens virkning. Videre er statistikker som viser antall saker de ulike fylkesmannsembetene har behandlet som del av håndhevingsordningen analysert og lagt til grunn for å vise i hvilken grad håndhevingsordningen er implementert og virker i samsvar med intensjonen.

2.2.1 Spørreundersøkelser til skoleeiere og skoleledere

Ved oppstart av evalueringen ble det avklart at spørreundersøkelsen til skoleledere og skoleeiere kunne gjennomføres som del av Utdanningsdirektoratets store spørring til skole-Norge høsten 2018. Spørsmål til begge respondentgruppene ble utarbeidet, med innspill fra Utdanningsdirektoratet. Undersøkelsene ble deretter pilotert blant et utvalg skoleledere og skoleeiere, før endelig versjon ble oversendt til direktoratet og videreformidlet til Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), som administrerer den årlige spørringen til skole-Norge.

Spørreundersøkelsene inneholdt åtte spørsmål, med en del underspørsmål. Noen av spørsmålene var like til skoleeiere og skoleledere, mens andre bare ble stilt til den ene eller den andre respondentgruppen. Spørsmålene fokuserte på hvordan skoleeiere og skoleledere ivaretar de plikter som er pålagt dem i nytt kapittel 9 A i opplæringsloven.

Deloitte mottok resultatene fra NIFU 21. november 2018. Oversendte data fra NIFU er anonymiserte, det vil si at svarene ikke kan knyttes verken til navn på skole, kommune eller fylke.

Totalt gikk spørreundersøkelsen ut til 1192 respondenter, og det kom inn 742 gyldige svar. Tabell 1 viser svarprosenten per respondenttype. Merk at ikke alle respondentene som svarte på spørreundersøkelsen, svarte på alle spørsmålene. Antall respondenter (N) som har svart på spørsmålene som er brukt i denne evalueringen, varierer derfor noe.

Tabell 1: Svarprosent spørreundersøkelse til skoleeiere og skoleledere.

Respondenttype	Inviterte	Gyldige svar	Svarprosent
Fylkeskommunal skoleeier	18	17	94 %
Kommunal skoleeier	149	116	77 %
Skoleleder, videregående	132	88	66 %
Skoleleder, grunnskolen	893	521	58 %
Sum	1192	742	62 %

Resultatene fra spørreundersøkelsen er analysert deskriptivt, og presentert i figurer. Resultatene gir et overordnet bilde av hvordan skoleeiere og skoleledere svarer at de har fulgt opp sine nye forpliktelser, og av hvordan respondentene opplever at lovendringen virker. Videre gir resultatene fra spørreundersøkelsen indikasjoner på hvordan skoleeiere opplever at skolene ivaretar sine forpliktelser og hvordan de opplever at fylkesmannen håndterer sin nye rolle. Resultatene gir også et inntrykk av hvordan skolelederne opplever at skolen og de ansatte ivaretar aktivitetsplikten.

2.2.2 Spørreundersøkelser til foreldre

Det er også gjennomført en spørreundersøkelse til foreldre ved skolene i de utvalgte kommunene og fylkeskommunene (se omtale av caseundersøkelser og utvalg av kommuner og fylkeskommuner i avsnitt 2.3 nedenfor). Det ble laget et utkast til spørreundersøkelsen til foreldre som Utdanningsdirektoratet ga innspill til før sommeren 2018. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i etterkant av intervjuene, i perioden 04.03.2019 - 16.04.2019. Undersøkelsen er gjennomført med full anonymitet, og det er ikke samlet inn noen personopplysninger i forbindelse med gjennomføring av spørreundersøkelsen. Før undersøkelsen ble gjennomført, ble den pilotert på et lite utvalg personer som har barn i henholdsvis grunnskole og videregående skole.

Det ble utarbeidet to separate spørreundersøkelser i Questback,³⁸ men med like spørsmål. En av undersøkelsene er rettet mot foreldre til elever i grunnskolen, mens den andre er rettet mot foreldre til elever under 18 år i videregående skole. Undersøkelsene inneholdt spørsmål om hvilken kommune eller hvilken fylkeskommune skolen ligger i, slik at det er mulig å gjøre sammenligninger mellom henholdsvis kommunene og fylkeskommunene som inngår i utvalget.

Spørreundersøkelsen er distribuert som en invitasjonstekst med lenke via skoleeier eller den enkelte skole, avhengig av hva slags system skoleeier eller skolene har for direkte kommunikasjon med foreldre. Denne måten å distribuere undersøkelsen på ble valgt da den gjør det mulig for Deloitte å gjennomføre undersøkelsen uten å måtte innhente personopplysninger til alle foreldrene i målgruppen. Å distribuere en lenke på denne måten medfører noen metodiske utfordringer da lenken ikke gjøres personlig og derfor kan benyttes flere ganger av samme person for å svare på undersøkelsen. Deloitte har likevel vurdert det som lite sannsynlig at foreldre vil ønske å svare mange ganger på undersøkelsen. Med et så stort antall respondenter, skal det også mye til før svarene til en enkelt forelder skal kunne påvirke de aggregerte resultatene. I noen tilfeller har det også vært ønskelig at foreldre svarer på undersøkelsen flere ganger, eksempelvis i situasjoner der foreldre har mer enn ett barn ved samme skole eller barn på ulike skoler i samme kommune/fylke. I disse tilfellene er foreldrene bedt om å svare på undersøkelsen slik at det blir ett svar per barn. For å ivareta respondentenes anonymitet, og av hensyn til omfanget av analysene av

³⁸ Questback er et nettbasert spørreundersøkelsesverktøy som kan benyttes til å utarbeide, publisere, følge opp og analysere elektroniske spørreundersøkelser.

spørreundersøkelsen, ble ikke respondentene gitt mulighet til å gi utfyllende opplysninger gjennom fritekstfelt.

Spørreundersøkelsen til foreldre til elever i videregående skoler hadde 2 956 respondenter fordelt på fem fylker. Tabell 2 viser fordelingen av respondenter per fylke.

Tabell 2 Antall respondenter på spørreundersøkelsen til foreldre til elever i videregående skole, fordelt per fylke.

Fylke	
Akershus	1 035
Hedmark	237
Hordaland	265
Nordland	673
Trøndelag	746
Sum	2 956

Spørreundersøkelsen til foreldre til elever i grunnskolen hadde 16 211 respondenter fra ti kommuner i fem forskjellige fylker. 7 688 av respondentene hadde barn på småtrinnet (1.-4. trinn), 4973 av respondenter hadde barn på mellomtrinnet (5.-7. trinn) og 3541 av respondentene hadde barn på ungdomstrinnet. Tabell 3 viser fordelingen av respondenter per trinn og kommune.

Tabell 3 Antall respondenter på spørreundersøkelsen til foreldre til elever i grunnskolen, fordelt per kommune.

Kommune	Småtrinnet (1.-4. trinn)	Mellomtrinnet (5.-7. trinn)	Ungdomstrinnet	Totalt
Bergen	2 287	1 385	1 019	4 694
Bodø	561	436	397	1 394
Bærum	1 216	882	237	2 336
Kongsvinger	34	23	23	80
Meland	74	46	34	154
Sortland	102	86	73	261
Stjørdal	432	299	143	876
Sør-Odal	42	31	38	111
Trondheim	2 664	1 581	1 344	5 592
Ullensaker	276	204	233	713
Sum	7 688	4 973	3 541	16 211

Ettersom vi i forbindelse med spørreundersøkelsen ikke har innhentet kontaktinformasjon til foreldre, og det er skoleeiere og skoler som har formidlet undersøkelsen på våre vegne, har vi ikke et eksakt tall for antallet foreldre i utvalget. Det er derfor ikke mulig å regne ut en reell svarprosent. Elevtallet i de utvalgte kommunene tilsier 84 938 elever i grunnskolene og 52 682 elever i de videregående skolene.³⁹ Imidlertid kan heller ikke disse tallene brukes som grunnlag for å beregne en eksakt svarprosent. Dette er det flere grunner til. For det første har ikke undersøkelsen gått ut til alle foreldre i alle kommunene og fylkeskommunene, da noen skoleeiere har valgt å begrense utsendelsen av spørreundersøkelsen til et utvalg skoler. Dette er gjort av praktiske hensyn. For det andre vil det i en del tilfeller være mer enn én forelder

³⁹ Tall hentet fra GSI og skoleporten, for inneværende skoleår (2018-19).

som har fått undersøkelsen per barn. I tillegg har undersøkelsen i videregående skole kun gått ut til foreldre til elever *under* 18 år.

For å kunne sammenligne andelen svar mellom kommuner og fylkeskommuner, har vi, med bakgrunn i elevtallet inneværende skoleår, likevel beregnet en estimert svarprosent (se tabell 4). Denne er som nevnt ikke nøyaktig, og er kun beregnet for å gi en viss pekepinn på forholdet mellom antall svar og antall elever, samt for å kunne se hvordan svarfordelingen ser ut på tvers av deltakerkommunene og -fylkene.

Tabell 4 Elevtall og antall respondenter på spørreundersøkelsen til foreldre

Kommune/fylkeskommune	Elevtall	Respondenter	Estimert svarprosent
Bergen kommune	29048	4 694	16,2 %
Bodø kommune	6094	1 394	22,9 %
Bærum kommune	16181	2 336	14,4 %
Kongsvinger kommune	1801	80	4,4 %
Meland kommune	1174	154	13,1 %
Sortland kommune	1233	261	21,2 %
Stjørdal kommune	2989	876	29,3 %
Sør-Odal kommune	801	111	13,9 %
Trondheim kommune	20563	5 592	27,2 %
Ullensaker kommune	5054	713	14,1 %
Akershus fylkeskommune	22 084	1 035	4,7 %
Hedmark fylkeskommune	15 857	237	1,5 %
Hordaland fylkeskommune	8 581	265	3,1 %
Nordland fylkeskommune	6 621	673	10,2 %
Trøndelag fylkeskommune	15 396	746	4,8 %
Sum	137 620	19 167	13,9 %

Det er store forskjeller mellom de ulike kommunene og fylkeskommunene når det gjelder hvordan spørreundersøkelsene er distribuert, og dette ansees som hovedårsaken til at den estimerte svarprosenten varierer mellom de ulike kommunene og fylkeskommunene. I enkelte kommuner/fylkeskommuner har skoleeier delt undersøkelsen med alle foreldre via en digital plattform som eksempelvis Transponder. I andre kommuner/fylker har skoleeier bedt skolene om å dele spørreundersøkelsen med foreldrene via skolens egne kanaler for dialog med foreldre, som oftest e-post. I ett fylke distribuerte skoleeier spørreundersøkelsen via SMS til foreldre ved ti utvalgte skoler. I et annet fylke er det mange skoler som har distribuert undersøkelsen via brevpost, da det er eneste kommunikasjonsform de har med foreldre. De ulike distribusjonsmåtene har derfor påvirket både hvor stor andel av foreldrene som har fått undersøkelsen, og hvor lett tilgjengelig den har vært for respondentene.

Som det går frem av tabellen over, er svarprosenten sett i forhold til totalt elevtall relativt lav, selv om det totale antall svar på spørreundersøkelsene er høyt. Vi har ikke mulighet til å si med sikkerhet hvorvidt frafallet er systematisk, altså om de som har valgt å svare på undersøkelsen svarer annerledes enn de som ikke har svart ville gjort. I en drøfting av frafall i spørreundersøkelser i en rapport fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD)⁴⁰ blir det blant annet vist til at det kan være risiko for at personer som er sterkt involvert i temaet for undersøkelsen blir overrepresenterte blant respondentene i en spørreundersøkelse. Det betyr at det gjerne er en tendens til at det i undersøkelser som omhandler

⁴⁰ Mortensen, Anne Katrine (2010). Undersøkelse om religion 2008. Undersøking koordinert og tilrettelagt av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Rapport nr. 126.

sensitive tema, som eksempelvis mobbing og diskriminering, kan oppstå skjevhet i respondentgruppen. I dette tilfellet vil en slik skjevhet oppstå dersom foreldre med barn som har erfaringer med å ikke ha et trygt og godt skolemiljø i større grad svarer på undersøkelsen enn foreldre som ikke har slik erfaring.

I undersøkelsen til foreldre med elever i videregående skole er det nesten 11 prosent av respondentene som svarer at de har erfaring med at barnet ikke har hatt det trygt og godt på skolen inneværende skoleår, mens tilsvarende andel i grunnskoleundersøkelsen er 21 prosent. Sett i forhold til siste års resultater fra Elevundersøkelsen, der det fremgår at 4,6 prosent av elevene hadde opplevd å bli mobbet av medelever 2-3 ganger i måneden eller oftere, 1,9 prosent hadde opplevd digital mobbing 2-3 ganger i måneden eller mer, og 1,6 prosent hadde opplevd å bli mobbet av voksne 2-3 ganger i måneden eller mer, kan dette indikere at foreldre som har erfaring med at barna ikke har hatt det trygt og godt på skolen, er overrepresentert blant de som har svart på spørreundersøkelsen. Det kan derfor ha vært en viss tendens til systematisk frafall når det gjelder hvem som har valgt å besvare spørreundersøkelsen, ved at foreldre som har opplevd at barna har hatt utfordringer knyttet til skolemiljøet i større grad har svart enn de som ikke har opplevd dette.

Risikoen for at systematisk frafall kan påvirke resultatene er særlig stor når svarprosenten i undersøkelsen er lav, slik som i dette tilfellet. Dette innebærer at resultatene i undersøkelsen i liten grad er egnet for statistisk generalisering. Resultatene er derfor i hovedsak gjennomgått og tolket på aggregert nivå, men i noen grad er det også gjort analyser kommune- og fylkesvis. Der hvor resultatene på tvers av kommuner og/eller fylker har spriket mye, har vi presentert resultatene med hensyn til dette, men i tilfeller der det er få respondenter (dette gjelder noen av spørsmålene i undersøkelsen) har kommunenavn blitt anonymisert. Resultatene fra grunnskoleundersøkelsen er på noen av spørsmålene også analysert for å avdekke eventuelle forskjeller mellom småtrinnet, mellomtrinnet eller ungdomstrinnet. Resultatene må imidlertid tolkes med varsomhet.

2.3 Kvalitative data

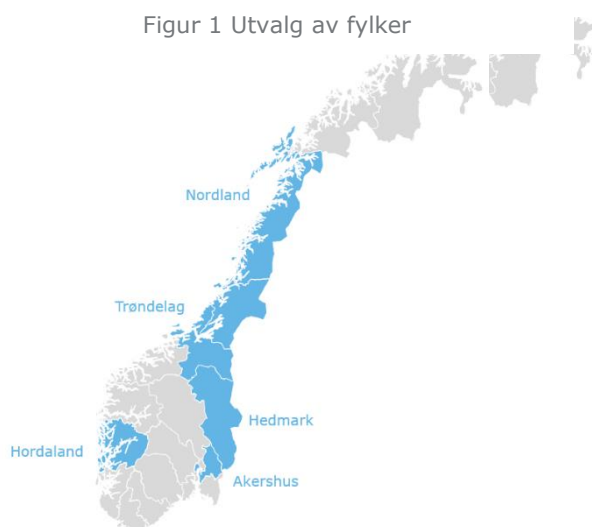
I forbindelse med evalueringen er det gjennomført dybdeundersøkelser i utvalgte case. Dybdeundersøkelser er godt egnet til å gi en dypere innsikt i det fenomenet man studerer, særlig når man i tillegg til kunnskap om utbredelse ønsker å vite noe om årsaker og konsekvenser, samt opplevde sammenhenger mellom ulike faktorer.

2.3.1 Utvalg

Utvalget tar utgangspunkt i inndelingen av fylkesmannsembeter og fylker per 1. juni 2018. På dette tidspunktet var disse sammenfallende. Fra 1. januar 2019 er flere av fylkesmannsembetene slått sammen, og Oslo og Akershus fylkesmannsembete inngår nå i Oslo og Viken fylkesmannsembete, Hedmark fylkesmannsembete inngår i Innlandet fylkesmannsembete, mens Hordaland fylkesmannsembete inngår i Vestland fylkesmannsembete.

Følgende fem fylker ble valgt ut til dybdeundersøkelsene, med to utvalgte kommuner per fylke:

- Akershus
 - Bærum kommune
 - Ullensaker kommune
- Hedmark
 - Kongsvinger kommune
 - Sør-Odal kommune
- Trøndelag
 - Trondheim kommune
 - Stjørdal kommune
- Nordland
 - Bodø kommune
 - Sortland kommune
- Hordaland
 - Bergen kommune
 - Meland kommune



Blant kriteriene som ble lagt til grunn ved utvelgelse av fylker, ble følgende vektlagt:

- Geografisk spredning (fire landsdeler er representert; øst-, vest-, midt- og nord-Norge)
- Variasjon i folketall i de utvalgte fylkene
- Variasjon i folketall i de utvalgte kommunene

Ved valg av fylker ble det vektlagt å inkludere både små og store fylker, fra Hedmark med et innbyggertall på 196 870 til Akershus med et innbyggertall på 614 026 per 1. januar 2018. De ti kommunene er også valgt ut på grunnlag av variasjon i innbyggertall, samt en variasjon mellom by og land. Innbyggertallet varierer fra 7885 i Sør-Odal kommune til 281 445 i Bergen kommune.

Det er valgt ut 14 grunnskoler på grunnlag av variasjon i skolestørrelse, variasjon i antall trinn ved skolene, samt en variasjon mellom offentlige og private skoler. Det er en overvekt av offentlige skoler i utvalget (12 av 14 skoler). Elevtallet varierer fra 58 elever til 792 elever.

Ved valg av videregående skoler i de fem fylkene er kriterier for utvalget ulike størrelse, variasjon i utdanningstilbud, samt inkludering av både offentlige og private skoler. En overvekt av skolene er offentlige (seks av åtte skoler). Spennet i elevtallet ved de utvalgte skolene er fra 221 elever til 1 421 elever. Det er variasjoner i tilbudte utdanningsprogram ved skolene, men de fleste tilbyr både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram. De utvalgte videregående skolene ligger i kommunene som er valgt ut som case.

Totalt er fire private skoler inkludert i utvalget, derav to videregående skoler og to grunnskoler. Det er valgt ut private skoler med beliggenhet i kommuner som inngår i utvalget.

2.3.2 Intervjuer

I hvert av de fem casene er det gjennomført intervjuer med følgende aktører:

- Fylkesmannen
- Fylkeskommunal skoleeier
- To utvalgte kommunale skoleeiere
- 1-2 videregående skoler per fylke, med følgende intervjuer på hver av skolene:
 - Rektor og ev. andre representanter for ledelsen
 - Et utvalg lærere, i noen tilfeller supplert med f.eks. miljøarbeider og/eller helsesykepleier
 - Ved noen av skolene: Representanter for elevrådet
- 1-2 grunnskoler per kommune, med følgende intervjuer på hver skole:

- Rektor og ev. andre representanter for ledelsen
- Et utvalg lærere, i noen tilfeller supplert med f.eks. miljøarbeider og/eller helsesykepleier
- Ved noen av skolene: Representanter for elevrådet

I tre av de fem casene er det gjennomført intervju med representanter for elevrådet ved et utvalg av skolene. I tillegg er det gjennomført intervju med aktuelle representanter fra Utdanningsdirektoratet.

Blant intervjuobjektene er det en overvekt av intervjuobjekter som har fått pålagt plikter som følge av endringene i lovverket, herunder de ulike forvaltningsnivåene og ansatte i skolene. En sentral del av evalueringen er å undersøke hvordan lovverket er implementert, og det har derfor vært naturlig å legge stor vekt på innhente data fra denne gruppen. Når det gjelder gruppen som er gitt rettigheter etter loven, elever og foreldre, er det kun gjort intervjuer med enkelte elever. Elever er intervjuet gjennom elevråd på utvalgte skoler. Ettersom mobbing og krenkelser kan være sensitive tema for barn og unge å snakke om i en intervjusituasjon, er det i intervjuene ikke lagt vekt på å innhente elevers egne erfaringer med enkeltsaker knyttet til skolemiljø, men heller deres generelle oppfatning av hvordan skolen ivaretar sine plikter jf. regelverket. For foreldre har vi vurdert det som mest hensiktsmessig å innhente informasjon gjennom en spørreundersøkelse, hvor både foreldre med og uten direkte erfaring med håndtering av enkeltsaker etter nytt kapittel 9 A har svart.

Intervjuene med fylkesmann, skoleeiere, Utdanningsdirektoratet og på skolene er i hovedsak gjennomført som gruppeintervjuer med to til fire representanter, og derfor er det totale antallet personer som er intervjuet langt høyere enn antallet gjennomførte intervjuer. Ut fra skolenes egne preferanser har rektor blitt intervjuet alene eller sammen med assisterende rektor og/eller en eller flere avdelingsledere. Intervju med ansatte på skolene har blitt gjennomført som gruppeintervju med 2-4 ansatte. I de fleste tilfeller er det lærere som er intervjuet, men også sosiallærere, miljøterapeuter og helsesykepleiere har deltatt i intervjuene med ansatte. Intervju med elevrådsrepresentanter er gjennomført som gruppeintervju med 3-6 elever. Intervjuene i fylkene Akershus, Trøndelag, Hordaland og Hedmark er i all hovedsak gjennomført som stedlige intervjuer, mens intervjuene i Nordland er gjennomført via Skype eller telefon. Alle intervjuene med elevrådsrepresentanter er gjort som stedlige intervjuer.

Det er innhentet skriftlig samtykke til deltakelse i evalueringen fra de som er intervjuet. Fra elever under 15 år er det hentet inn samtykke fra foreldre i forkant av intervjuet.

Oversikt over totalt antall intervjuer som er gjennomført med ulike respondentgrupper, og hvor mange personer som har deltatt i intervjuene, fremgår av Tabell 5.

Tabell 5 Oversikt over antall intervjuer og intervjuobjekter.

Respondentgruppe	Antall intervju	Antall personer intervjuet
Fylkesmann	5	14
Fylkeskommunal skoleeier	5	14
Kommunal skoleeier	10	20
Skoleleder vgs.	8 ⁴¹	13
Skoleleder grunnskole	14 ⁴²	20
Ansatte skole	22	67
Elever	11	39
Ansatte Utdanningsdirektoratet	1	3
SUM	76	190

⁴¹ To av åtte videregående skoler som inngår i utvalget er private.

⁴² To av fjorten grunnskoler som inngår i utvalget er private.

2.3.3 Dokumentanalyse

I tillegg til intervju, er det også gjennomført dokumentanalyser i tilknytning til caseundersøkelsene.

Samtlige intervjuede skoler og skoleeiere ble oppfordret til å oversende det de hadde av eventuelle handlingsplaner for trygt og godt skolemiljø, maler og rutiner for ivaretagelse av aktivitetsplikten og utarbeidelse av aktivitetsplaner, informasjonsmateriell som er benyttet overfor ansatte, foreldre og elever, samt oversikt eller statistikk over antall aktivitetsplaner som er utarbeidet mv.

På samme vis ble samtlige fylkesmannsembeter der det er gjennomført intervju bedt om å oversende dokumenter i form av blant annet saksbehandlingsrutiner og maler relatert til håndhevingsordningen, og eventuelle oversikter og statistikker som viser antall mottatte meldinger og antall vedtak som er fattet i henhold til opplæringsloven § 9 A-6 etter 1. august 2017. Fylkesmannsembetene ble også bedt om å dele eventuelt informasjonsmateriell de har benyttet i forbindelse med kurs og samlinger med representanter fra skoleeiere og/eller skoler.

2.4 Evalueringskonferanse

Evalueringskonferanse ble gjennomført 24. april 2019 i Deloitte's lokaler i Bjørvika i Oslo. Til sammen deltok 25 representanter fra Utdanningsdirektoratet, Kunnskapsdepartementet, et fylkesmannsembete, kommunale og fylkeskommunale skoleeiere, samt rektorer ved ulike typer skoler. Formålet med evalueringskonferansen var å kvalitetssikre noen sentrale funn og vurderinger fra evalueringen, få ytterligere innsikt i problemstillingene og få deltakernes innspill til spissing og konkretisering av vurderinger og anbefalinger.

3. Måloppnåelse og implementering av lovendringen

Det er viktig å ha kunnskap om selve implementeringen av en lov for å kunne si noe om måloppnåelsen. Er de ulike bestemmelsene i loven satt i verk i samsvar med intensjonen, og i hvilken grad bidrar regelverksanvendelsen i seg selv til å fremme målsetningene?

3.1 Innledning

I dette kapitlet retter vi oppmerksomheten mot hvordan nye krav i opplæringsloven kapittel 9 A har blitt implementert fra 1. august 2017 og frem til i dag, og i hvilken grad og hvordan selve lovanvendelsen bidrar til å fremme målsetningene.

Det er loven som styringsinstrument som står i fokus, uten hensyn til den konteksten den opererer innenfor. Vi har lagt til grunn elementer av en lov- og regelverksbasert evalueringsmodell, og vil belyse måloppnåelse gjennom foreliggende tallmateriale i den grad det foreligger. Blant annet var det en målsetning med håndhevingsordningen at den skulle være enklere og mer brukervennlig enn den tidligere klageordningen, og det var en forventning om at fylkesmannen ville få flere henvendelser enn tidligere. Hvorvidt dette faktisk har skjedd, vil belyses ved å sammenligne sakstilfanget til fylkesmennene før og etter at nytt kapittel 9 A trådte i kraft. Imidlertid er det begrenset tilgang til sammenlignbart tallmateriale før og etter lovendringen som kan belyse måloppnåelse som direkte følge av implementeringen av nye lovbestemmelser. Vi vil derfor også basere oss på mer kvalitative data om implementering av lovendringen og om lovanvendelsen, hentet inn primært gjennom intervjuene som er gjennomført. I tillegg blir survey-data om skoleledere og skoleeieres oppfatninger om implementering og lovanvendelse, samt data fra spørreundersøkelse til foreldre til elever i grunnskole og videregående skole, benyttet til å belyse problemstillingene i dette kapitlet.

I dette kapitlet rettes fokus mot:

- Hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten
- Hvordan skoleeier ivaretar ansvaret for at lovens krav blir oppfylt
- Hvordan fylkesmannen ivaretar sin rolle som håndhevingsmyndighet
- Hvordan Utdanningsdirektoratet ivaretar sin rolle som klageinstans

Med andre ord vil kapitlet omhandle alle forvaltningsnivåene som gjennom opplæringsloven kapittel 9 A eksplisitt er pålagt plikter, og skal bidra til at elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø blir ivaretatt. Vi vil i dette kapitlet undersøke hvordan pliktene blir ivaretatt, men vil bare i begrenset grad gjøre en vurdering av virkningen dette får for målgruppen som har rettigheter etter kapittel 9 A. Dette vil i større grad være tema i kapittel 4, som tar for seg konsekvenser av og erfaringer med nytt kapittel 9 A. Regelverket er omfattende, med en rekke spesifikke bestemmelser som skal implementeres. Av hensyn til evalueringens omfang vil ikke alle elementer knyttet til implementering og forvaltning av nytt lovverk bli omtalt i like stor detalj.

3.2 Hvordan skolene oppfyller aktivitetsplikten

I forarbeidene til kapittel 9 A viser departementet til Djupedalutvalgets utredning som slo fast at den gamle handlings- og vedtaksplikten som påla skolene å fatte enkeltvedtak i skolemiljøsaker, ikke fungerte optimalt. Djupedalutvalget hevdet at det med denne ordningen tok for lang tid før tiltak ble satt inn i skolemiljøsaker, og at ordningen kunne bidra til å skape konflikt mellom skole og hjem. Departementets

erfaring fra tilsyn og klagesaksbehandling etter daværende § 9a-3 viste også at regelverket var krevende å forstå og praktisere for skolene, og at kravene i regelverket ofte ble feiltolket og derfor ikke oppfylt.⁴³

Formålet med innføringen av aktivitetsplikten har derfor vært å «sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen».⁴⁴ Aktivitetsplikten består av fem handlingsplikter.

Alle som arbeider på skolen har plikt til å:

- Følge med
- Gripe inn
- Varsle hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

Skolen har plikt til å:

- Undersøke saken
- Sette inn egnede tiltak som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø

Det blir stilt krav om en skriftlig plan når det settes inn tiltak i en sak, i tillegg til krav om at skolen skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

3.2.1 Implementering av aktivitetsplikten jf. oppl. § 9 A-4

Skoleledere og ansatte i skolene forteller i intervjuer at de opplever at aktivitetsplikten på mange måter formaliserer og systematiserer mye av det skolene allerede gjør gjennom det forebyggende arbeidet og i håndteringen av skolemiljøsaker.

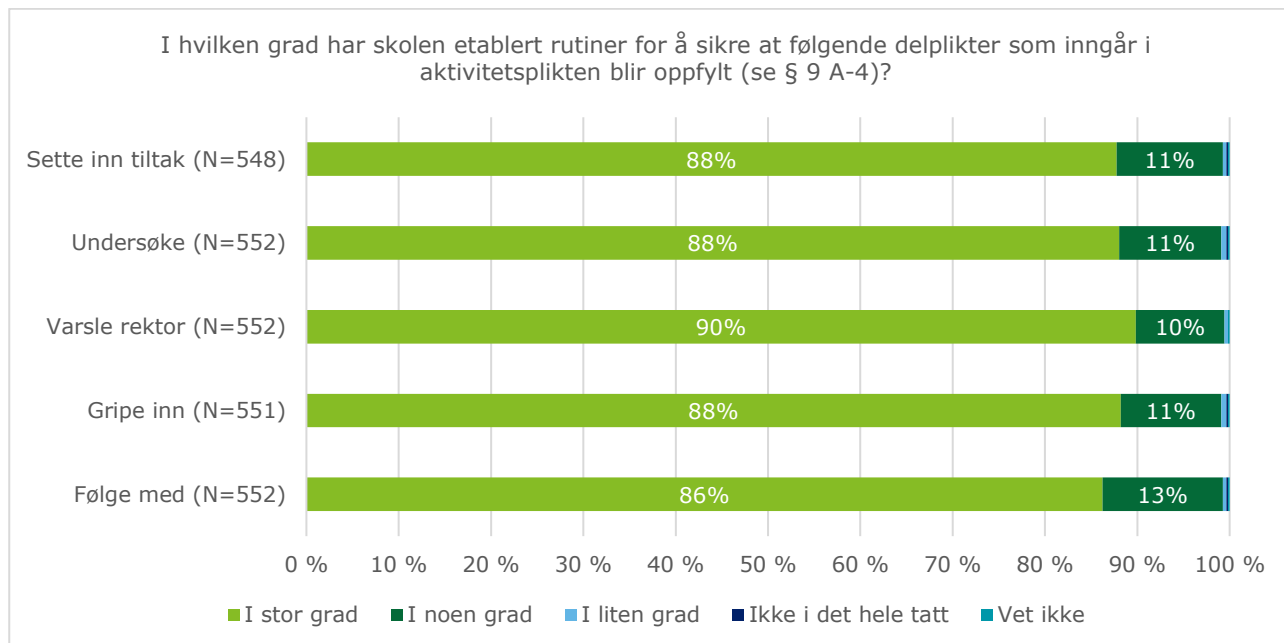
Det varierer i hvilken grad skolenes systematiske arbeid for å sikre et trygt og godt skolemiljø har blitt endret som et ledd i arbeidet med å implementere og følge opp aktivitetsplikten. En del skoler har revidert lokale handlingsplaner i etterkant av lovendringen, særlig for å sikre at begrepsbruken samsvarer med de begrepene som anvendes i loven, samt for å inkludere ansvar og oppgaver som følger av aktivitetsplikten i planene. Det er imidlertid ikke alle skoler som har slike lokale planer, og heller ikke alle som har slike planer som har revidert disse. De fleste skolene har imidlertid utarbeidet noen nye rutiner og/eller revidert tidligere rutiner og systemer.

Spørreundersøkelsen gjennomført blant skoleledere bekrefter at skolene i stor grad har etablert rutiner for å sikre at alle delpliktene i aktivitetsplikten følges (se Figur 2).

⁴³ Prop.57 L (2016-2017), s. 16.

⁴⁴ Utdanningsdirektoratet (2017a), Pkt. 6.1.

Figur 2 Skolelederes svar på om skolen har rutiner for å oppfylle delpliktene i aktivitetsplikten.



Flere skoleeiere forteller i intervju at det er forskjeller mellom skolene i hvordan de har forstått de nye kravene som følger av aktivitetsplikten. Det blir vist til at dette blant annet oppleves å ha sammenheng med skolestørrelse og skolens praktiske erfaring med aktivitetsplikten – altså hvor mange saker de har hatt etter iverksetting av nytt kapittel 9 A. Også fra fylkesmennene blir det vist til at man erfarer at det er ulik praksis mellom skolene. Det blir blant annet kommentert at det er stor forskjell når det gjelder hvor alvorlig rektorene tar de sakene som oppstår. Noen rektorer «hiver seg rundt» og tar tak i ting og håndterer situasjonen med det samme, mens andre rektorer fremdeles bruker mye tid på å bortforklare elevens opplevelse av å ikke ha det trygt og godt. Det blir presisert at det er flest av førstnevnte kategori rektorer. Generelt blir det fra en rekke skoleeiere, skoleledere og lærere pekt på at skolen og de ansatte handler raskere enn før, ikke minst som følge av femdagersregelen. Femdagersregelen tilsier at det skal være minst fem dager siden en sak ble tatt opp med skolen før eleven eller foreldrene kan melde saken til fylkesmannen for behandling etter håndhevingsordningen. Det opplyses at skolene handler raskt og venter i mindre grad enn før for å se an om en situasjon løser seg av seg selv.

Å ta lærdom av egen og andres erfaringer pekes på som sentralt for å oppnå en god lovanvendelse. Derfor har også mange skoler og skoleeiere brukt anonymiserte enkeltsaker og aktivitetsplaner som caseoppgaver for å sikre læring og forbedring av arbeidet med oppfylting av aktivitetsplikten og utarbeidelse av aktivitetsplaner. Ved en av skolene blir det blant annet vist til at gruppearbeid med utgangspunkt i case har vært helt avgjørende for å sikre at de ansatte har fått en klar forståelse for hva de ulike handlingspliktene i aktivitetsplikten betyr for dem, og hvordan man praktisk skal gå frem når det er en elev som ikke har det trygt og godt på skolen. Det blir kommentert at arbeidet med casene viste at det var ulike fortolkninger av lovkravene blant de ansatte, og at dette var et viktig ledd i arbeidet med å sørge for en likere praksis internt på skolen.

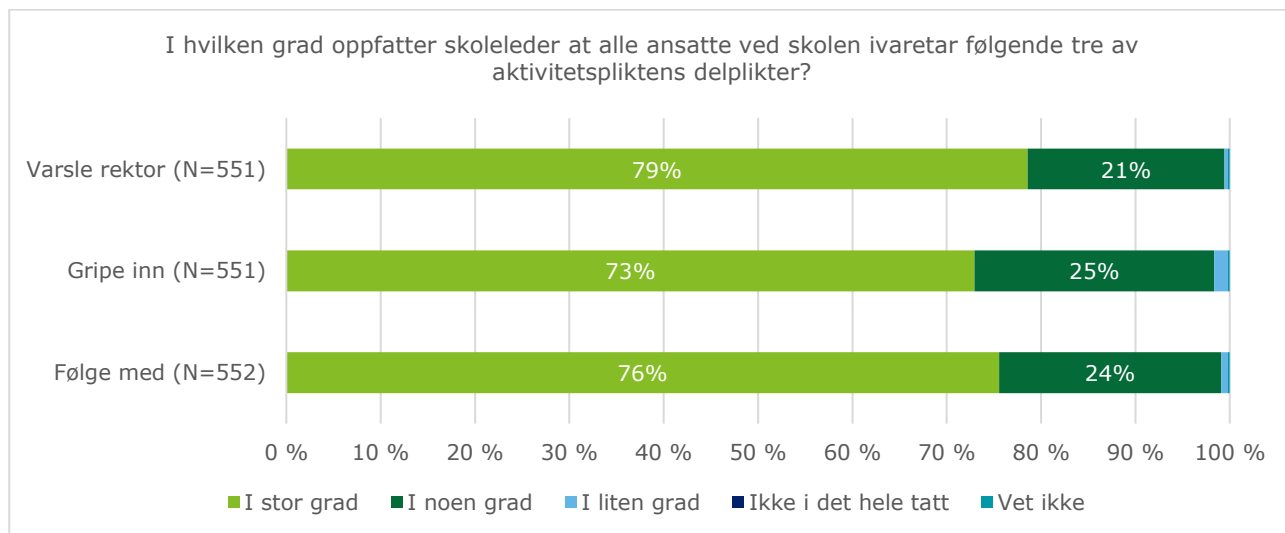
Oppfyllelse av delpliktene i aktivitetsplikten

Alle ansatte på skolene er omfattet av pliktene til å varsle, følge med og gripe inn dersom de har mistanke om eller kjennskap om at elever ikke har det trygt og godt på skolen. I intervjuer trekker flere frem at plikten til å følge med er den delplikten som oppleves som mest krevende å oppfylle fullt ut. Det blir uttrykt noe usikkerhet rundt hva man som ansatt egentlig må gjøre for å følge godt nok med. Mange skoler har som følge av lovendringen innført nye inspeksjonsrutiner, loggføringssystemer og lignende for å dokumentere hvordan de følger med på at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder for plikten til å varsle, hvor mange skoler har opprettet nye varslingsrutiner og meldeskjemaer som de ansatte benytter ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Også plikten til å gripe inn blir av enkelte av de intervjuede omtalt som utfordrende å overholde i enkelte tilfeller. Det blir vist til at det er vanskelig å vite når det er riktig å gripe inn i ulike typer situasjoner, og at det i enkelte situasjoner kan være vanskelig å vurdere hvorvidt måten man griper inn på i en eskalerende situasjon, kan oppleves som krenkende for eleven eller elevene det gripes inn overfor. I en rapport fra Barneombudet blir det også pekt på at en gjennomgang av saker behandlet av fylkesmennene viser at det forekommer at ansatte bruker fysisk makt eller tvang mot elever for å gripe inn, og at bruken av makt eller tvang ikke alltid blir vurdert å være forholdsmessig.⁴⁵

Også resultatene fra spørreundersøkelsen til skoleledere indikerer at plikten til å gripe inn og plikten til å følge med er de delpliktene ansatte ved skolene har størst utfordringer med å ivareta, jf. Figur 3 under. Selv om et klart flertall av skolelederne har svart «i stor grad» på spørsmål om de ansatte ved skolen ivaretar pliktene til å varle, gripe inn og følge med, er det også en vesentlig andel som svarer «i noen grad» på disse spørsmålene. Denne andelen er størst når det er snakk om plikten til å gripe inn og plikten til å følge med.

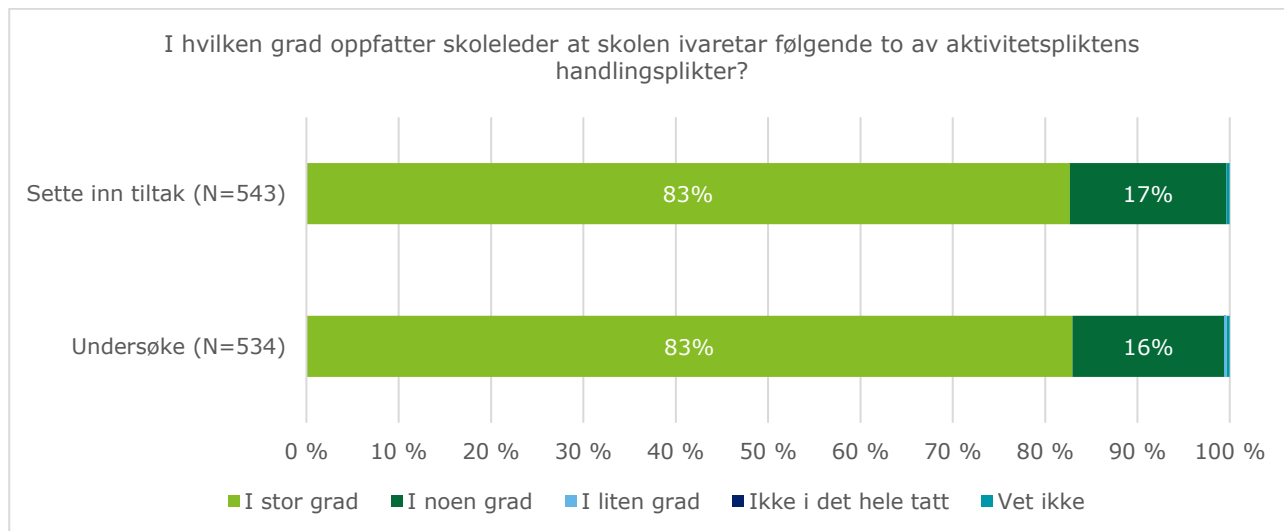
Figur 3 Skolelederes oppfatning om hvorvidt ansatte ved skolen ivaretar sine handlingsplikter.



Som det går frem av figuren under, er det en noe større andel av skolelederne som mener at skolen i stor grad ivaretar plikten til å undersøke saken, og plikten til å sette inn tiltak.

⁴⁵ Barneombudet (2018) *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevningsordningen om elevenes skolemiljø*. Se nærmere omtale av rapporten i avsnitt 3.4 under.

Figur 4 Skolelederes oppfatning om skolens ivaretagelse av handlingsplikter.



Rutiner for opprettelse av aktivitetsplan

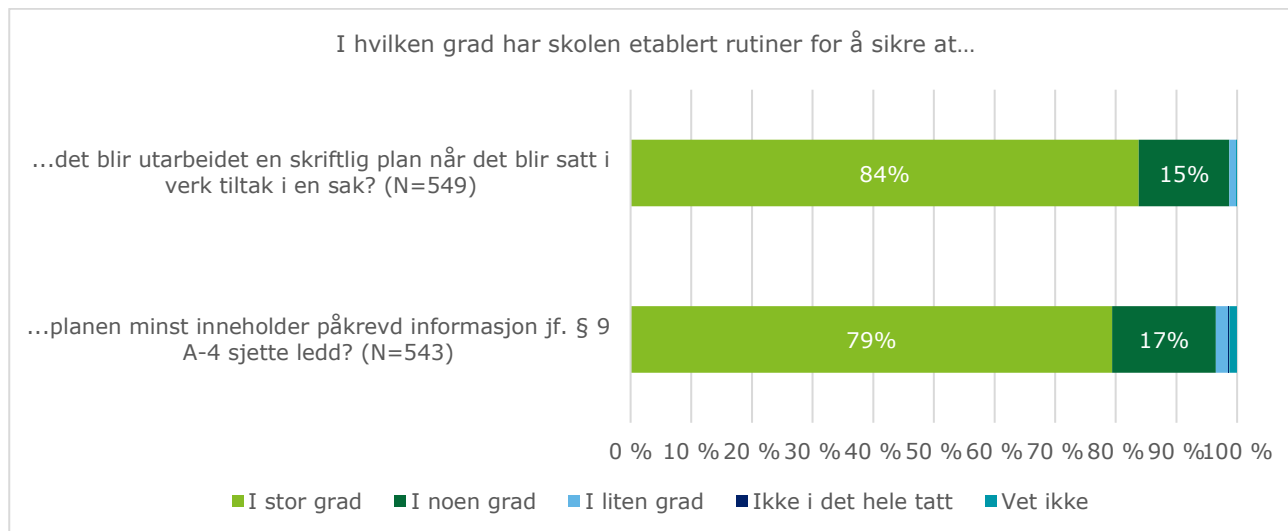
Skolene plikter etter aktivitetsplikten å undersøke og sette inn tiltak i saker der elever ikke har det trygt og godt på skolen. Skolene skal i slike tilfeller utarbeide en skriftlig plan, ofte kalt aktivitetsplan eller tiltaksplan,⁴⁶ som må møte kravene til innhold jf. § 9 A-4 sjette ledd. Planen skal som et minimum inneholde en beskrivelse av hvilket problem som skal løses, hva slags tiltak skolen vil gjennomføre, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlige for gjennomføringen og når de skal evalueres. I tillegg skal skolen sørge for at involverte elever blir hørt i forbindelse med utarbeidelsen av en aktivitetsplan.

Ved de aller fleste skolene der det er gjennomført intervju, er det utarbeidet maler for aktivitetsplan, enten av skoleeier eller av skolen selv. Bare to av de intervjuede skolene hadde ikke noen mal for aktivitetsplan. Det er noe ulik praksis mellom skolene for hvem som utarbeider en aktivitetsplan. Ved en del skoler er det ledelsen som utarbeider aktivitetsplaner, mens det andre steder kan være kontaktlærere eller sosiallæreres ansvar. Ofte utarbeides aktivitetsplaner i samarbeid mellom ledelsen, kontaktlærer og miljøarbeidere, sosiallærere og/eller andre støttefunksjoner ved skolene.

I spørreundersøkelsen til skoleledere svarer henholdsvis 84 prosent og 15 prosent at de i stor eller i noen grad har etablert rutiner for å utarbeide skriftlig plan når det blir satt i verk tiltak i en sak, og 79 prosent svarer at planen i stor grad møter kravene til innhold jf. § 9 A-4 sjette ledd (se Figur 5).

⁴⁶ Heretter benyttes begrepet aktivitetsplan da det er det mest brukte blant skolene, og også er betegnelsen som benyttes både i rundskriv og forarbeidene til kapittel 9 A.

Figur 5 Rutiner for å utarbeide aktivitetsplan. Svar fra skoleledere.



Det observeres videre at terskelen for å opprette en aktivitetsplan er ulik mellom skoler, også mellom skoler innen samme kommune eller fylkeskommune. Antallet aktivitetsplaner ved en skole er i stor grad avhengig av hvor denne terskelen er lagt, og ikke nødvendigvis av om utfordringer ved skolemiljøet oppleves å være større ved en skole enn en annen. Mange skoleeiere og skoleledere opplever også at terskelen for å opprette aktivitetsplan er betydelig lavere sett i forhold til terskelen for å opprette enkeltvedtak etter den tidligere ordningen. En del lærere stiller spørsmål ved hva som egentlig skal til for at en aktivitetsplan må opprettes, og opplever at dette er uklart. Enkelte har fått beskjed fra skoleledelsen om at dersom de er usikre, skal de utarbeide en aktivitetsplan for å være på den sikre siden. Noen lærere gir dermed uttrykk for at «alt» nå krever aktivitetsplan. Det er imidlertid ikke alle som deler denne oppfatningen, og på noen skoler forteller skoleledelsen og ansatte at de ikke har betydelig flere aktivitetsplaner enn de tidligere hadde enkeltvedtak.

Lærerne har fått beskjed om at de skal lage aktivitetsplan på «alt». Dersom et barn for eksempel ikke har lyst til å gå på skolen en dag: lag aktivitetsplan.

(Lærere ved grunnskole)

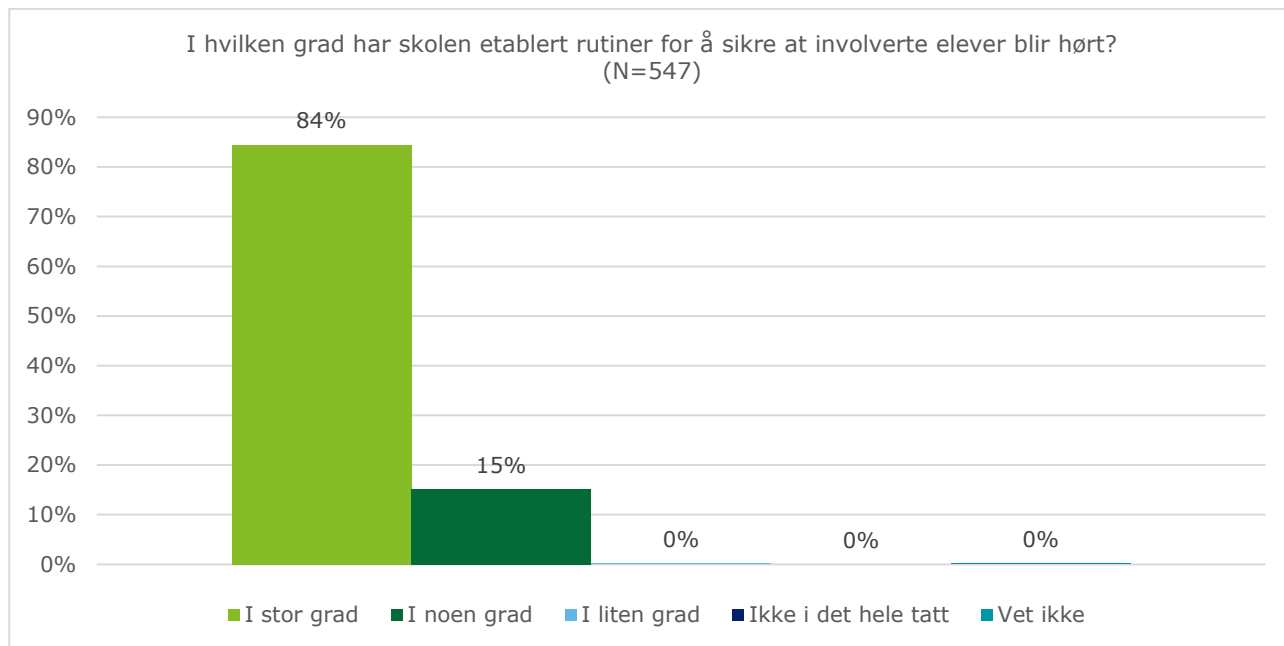
Av intervjuene fremgår det at de aller fleste skoler oppretter aktivitetsplaner for eleven som er utsatt for en krenkelse og ikke har et trygt og godt skolemiljø. Noen skoler har også som praksis å alltid opprette aktivitetsplaner for eleven som utpekes som krenkeren. Det er også skoler som viser til at det forekommer at de oppretter aktivitetsplaner for en gruppe elever.

Valg av tiltak og involvering av elever

Flere skoleeiere viser til at skolene noen ganger kan slite med å finne konkrete nok tiltak å fylle aktivitetsplanene med. Dette bekreftes gjennom intervjuer med representanter for fylkesmannsembetene, som ser at mange skoler lager for dårlige tiltak. Skoleeiere og skolene mener imidlertid at det har pågått en læringsprosess siden loven trådte i kraft, og at skolene har blitt flinkere til å finne gode og virkningsfulle tiltak. Flere har også opplevd mye læring på dette punktet som følge av saker som har blitt behandlet hos fylkesmannen.

Flere skoler og skoleeiere trekker frem at elevens stemme i større grad enn før høres som følge av aktivitetsplikten. I spørreundersøkelsen til skoleledere svarer 84 prosent at de i stor grad har rutiner for å sikre at involverte elever blir hørt, mens 15 prosent svarer at de i noen grad har rutiner for dette (se Figur 6).

Figur 6 Rutiner for å sikre at involverte elever blir hørt. Svar fra skoleledere.



Samtidig viser intervjuer med fylkesmennene at det er mange skoler som ikke i tilstrekkelig grad klarer å dokumentere at elevens stemme er hørt i forbindelse med utarbeidelse av aktivitetsplan og iverksettelse av tiltak. I flere intervju på skoler går det også frem at det er noe ulikt hva man legger i det å høre involverte elever.

De aller fleste viser til at det å snakke med involverte elever er en viktig del av undersøkelsen skolen gjør. Når det gjelder iverksettelse av tiltak, er det imidlertid ulikt hvorvidt skolen spør eleven hvilke tiltak eleven selv mener kan hjelpe, eller om skolen informerer eleven om tiltakene skolen mener kan hjelpe på situasjonen, og eventuelt spør om eleven er enig i de aktuelle tiltakene. En av rektorene som er intervjuet opplyser at det har forekommet at skolen har fastsatt tiltak i en sak uten at det har vært diskutert med foreldre eller elev, og at planen i disse tilfellene sendes hjem til foreldrene, slik at de blir underrettet. Flere viser til at behovet for å involvere eleven i større grad har vært en viktig tilbakemelding fra fylkesmannen i håndhevingssaker, og at praksisen dermed har vært i stadig utvikling i perioden fra nytt kapittel 9 A ble iverksatt.

Ofte er ikke elevene involvert i utarbeidelsen av tiltaksplaner, og de kjenner ikke til hvilke tiltak som er satt inn for at han eller hun skal få det bedre. Ofte er heller ikke foreldre involvert i utarbeidelse av aktivitetsplaner.

(Representant for et fylkesmannsembete)

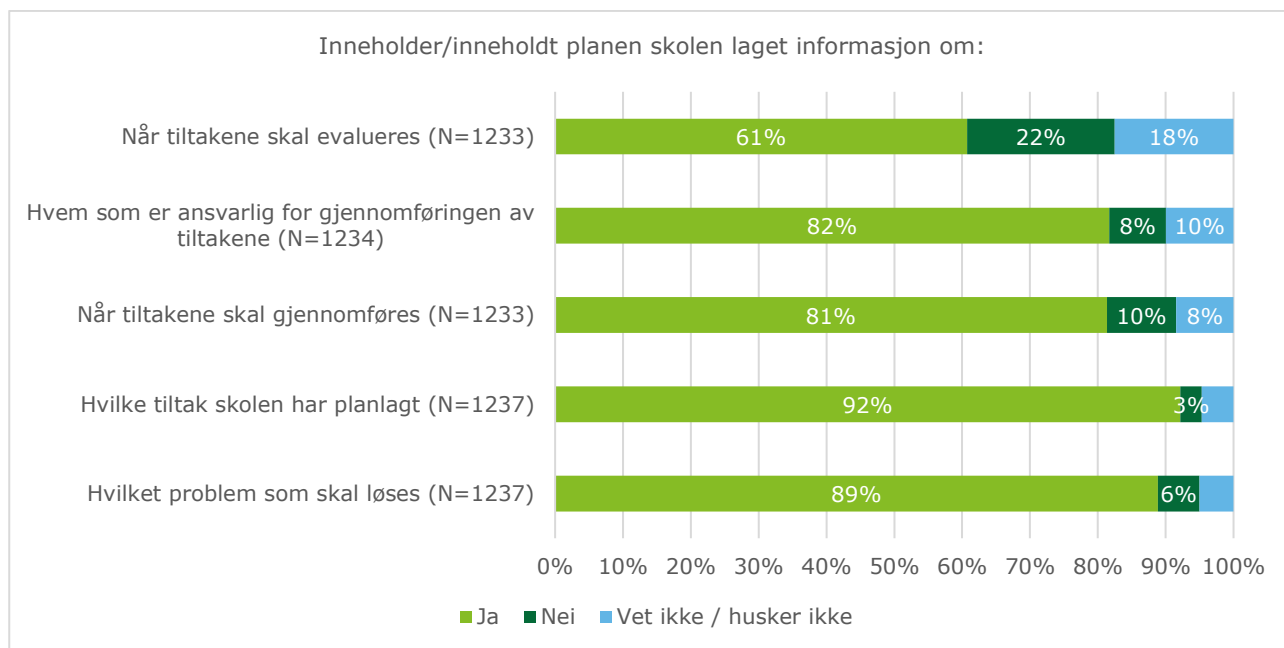
Foreldres erfaringer med implementering av krav om utarbeidelse av aktivitetsplan

Av foreldre som har svart på spørreundersøkelsen svarer 21 prosent og 11 prosent av foreldrene til elevene i henholdsvis grunnskole og videregående skole at deres barn har opplevd å ikke ha det trygt og godt på skolen de siste to skoleårene. Av disse opplyser 93 prosent av foreldrene til elever i grunnskolen og 79 prosent av foreldrene til elever i videregående skole at de har varslet skolen om saken.

Til tross for at det er over 90 prosent av foreldrene til elever i grunnskolen som har svart at skolen er varslet om at barnet ikke har det trygt og godt på skolen, er det likevel bare 26 prosent av foreldrene som svarer at skolen har utarbeidet en skriftlig plan for hvordan barnet skal få et trygt og godt skolemiljø. Av de 79 prosentene foreldre til elever i videregående skole som har varslet skolen om at deres barn ikke har det trygt og godt på skolen, har 20 prosent av foreldrene svart at skolen har utarbeidet en skriftlig plan.

De foreldrene som har svart at skolen har utarbeidet en skriftlig plan for hvordan barnet/eleven skal få et trygt og godt skolemiljø, fikk spørsmål om hvorvidt planen hadde et innhold som dekket minstekravene til en aktivitetsplan jf. § 9 A-4 sjette ledd. Av de fem punktene som skal inngå i en aktivitetsplan, var det flest som opplyste at planen ikke inneholdt informasjon om når tiltakene skal evalueres. 22 prosent av foreldrene til elever i grunnskolen og videregående skole svarte nei på dette spørsmålet. Til sammenligning var det tre prosent som svarte nei på spørsmål om planen inneholdt informasjon om hvilke tiltak som skulle gjennomføres (se Figur 7).

Figur 7 Innhold i skriftlig plan. Erfaringer fra foreldre til elever i grunnskole og videregående skole.



3.2.2 Dokumentasjonskrav

De aller fleste skolene trekker frem at aktivitetsplikten har bidratt til mer skriftliggjøring og større krav til dokumentasjon. Den største implementeringsutfordringen for mange, særlig i begynnelsen, har derfor ikke vært å oppfylle aktivitetsplikten, men å klare å dokumentere hvordan man oppfyller den. Av intervju går det frem at praksisen for hva man dokumenterer og hvordan man dokumenterer til dels er svært varierende, både mellom og innenfor skoler. Det oppfattes til dels som uklart hva plikten til å dokumentere hva skolen gjør for å oppfylle aktivitetsplikten betyr i praksis. Noen skoler har maler og rutiner for å ivareta dokumentasjonsplikten, men ikke alle.

Blant annet blir det ved enkelte skoler pekt på at det er stor variasjon når det gjelder hvorvidt observasjoner som er knyttet til *mistanker* om at en elev ikke har det trygt og godt blir dokumentert. Enkelte kommenterer at det ikke foreligger systematisk dokumentasjon før ved utarbeidelse av en aktivitetsplan. Samtidig er det mange som viser til at dokumentasjonskravet har medført at mer av det som blir gjort fra skolens side i skolemiljø saker blir dokumentert. Ansatte opplyser i stor grad å arbeide med sakene som før, men i motsetning til tidligere blir det nå i større grad dokumentert hva som gjøres.

Mange av de intervjuede viser til usikkerhet når det gjelder hvordan dokumentasjonen, for eksempel i form av en logg, kan oppbevares. Det blir kommentert fra flere av de som er intervjuet at de er usikre på om personvern hensyn blir tilstrekkelig ivarettatt. Mange viser også til at implementeringen av dokumentasjonskravene har vært en læringsprosess; i løpet av det halvannet året som har gått har både skoleeiere, skoleledere og ansatte fått en bedre forståelse for hva dokumentasjonskravet betyr. Kunnskapen om hva som kreves for å oppfylle dokumentasjonsplikten, har blant annet økt som følge av at en del saker har blitt behandlet av fylkesmannen, og fylkesmannen har vurdert om dokumentasjonsplikten er oppfylt.

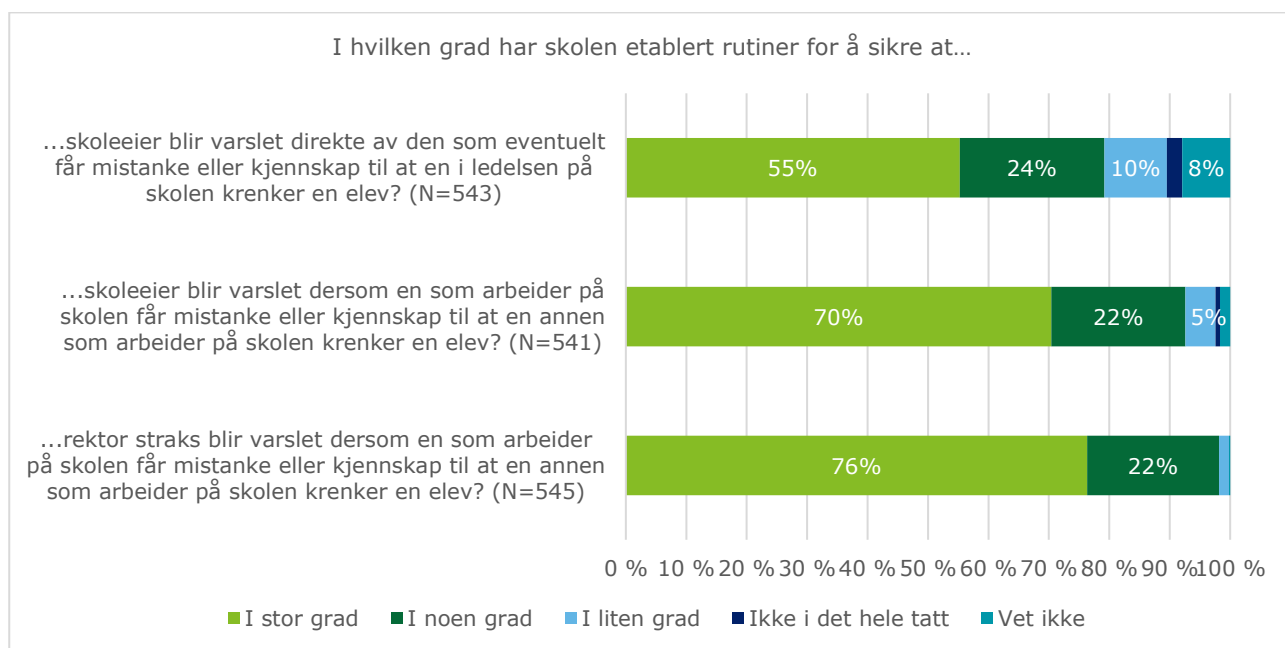
3.2.3 Implementering av skjerpet aktivitetsplikt jf. oppl. § 9 A-5

Det tidligere regelverket hadde ikke noen særskilte bestemmelser for hvordan skolene skulle håndtere saker der en ansatt krenker en elev.⁴⁷ Kunnskapsdepartementet understreket i forarbeidene at slike saker er av en særlig alvorlighetsgrad og krever skjerpede krav til varsling og tempo i saksgangen.⁴⁸ Den skjerpede aktivitetsplikten som følger av oppl. § 9 A-5 ble derfor innført, og slår blant annet fast at rektor skal varsles straks ved mistanke om at en ansatt på skolen krenker en elev. Rektor skal deretter varsle skoleeier. Dersom mistanken gjelder en ansatt i skoleledelsen, skal skoleeier varsles direkte.

Skoleledere og skoleeiere forteller i intervju at det fremstår som tydelig hvordan skolene skal oppfylle den skjerpede aktivitetsplikten, og alle de intervjuede skoleeierne og skolene har etablert rutiner for å varsle skoleeier i saker som gjelder skjerpet aktivitetsplikt. Resultatene fra spørreundersøkelsen blant skoleledere viser også at skolene i stor grad har etablerte rutiner for å ivareta skolens plikter etter den skjerpede aktivitetsplikten (se Figur 8), men i noe mindre grad enn for den generelle aktivitetsplikten som vist over (se Figur 2).

76 prosent av skolelederne svarer at de i stor grad har etablert rutiner for å sikre at rektor varsles dersom det er mistanke om at en som arbeider på skolen krenker en elev. 22 prosent svarer at de i noen grad har rutiner for dette. Henholdsvis 70 prosent og 20 prosent av skolelederne svarer at de i stor grad og i noen grad har rutiner for å varsle skoleeier dersom det er mistanke om at en som arbeider på skolen krenker en elev. Om lag halvparten, 55 prosent, svarer at de har rutiner som sikrer at skoleeier varsles direkte dersom mistanken er knyttet til en ansatt i skoleledelsen. 24 prosent svarer at de i noen grad har rutiner for dette, mens 10 prosent svarer «i liten grad» (se Figur 8).

Figur 8 Skolenes rutiner for å ivareta den skjerpede aktivitetsplikten. Svar fra skoleledere.



I intervju kommer det også frem at det varierer i hvilken grad den skjerpede aktivitetsplikten har vært et spesifikt tema ved skolene. Den generelle observasjonen er at skoler som har erfaring med denne typer saker har rettet betydelig mer oppmerksomhet mot hva man skal gjøre og hvordan man skal gå frem i henhold til den skjerpede aktivitetsplikten, enn skoler uten førstehåndserfaringer med denne typen saker. Imidlertid blir det ved flere skoler og av skoleeiere vist til at flere situasjoner og saker der ansatte på skolen er involvert er tatt tak i og håndtert på bakgrunn av de tydelige kravene som følger av den skjerpede

⁴⁷ Prop. 57 L (2016–2017), s. 16.

⁴⁸ Prop. 57 L (2016–2017), s. 28.

aktivitetsplikten. Det er med andre ord en opplevelse av at bestemmelsen utgjør en forskjell når det gjelder i hvilken grad og hvordan situasjoner der en som arbeider på skolen krenker en elev blir håndtert. Enkelte av de som er intervjuet viser til at innføringen av en skjerpet aktivitetsplikt har gitt skolen og skoleeiere en mulighet til å skjerpe behandlingen av denne typen saker, i tråd med skjerpet regelverk.

3.2.4 Saksomfanget

Informasjon om utviklingen i antall saker ved skolene som får en formell oppfølging gjennom utarbeidelse av aktivitetsplan, sett i forhold til tidligere enkeltvedtak, kan gi en indikasjon på hvorvidt bestemmelsen om aktivitetsplikt er implementert på skolene. Det foreligger imidlertid ikke tallmateriale på nasjonalt nivå som kan si noe om det totale antall enkeltvedtak etter tidligere § 9a-3, eller aktivitetsplaner etter ny § 9 A-4.

Evalueringen har etterspurt tall for antall aktivitetsplaner skoleåret 2017/2018, og tall for antall enkeltvedtak skoleåret 2016/2017 blant skoleeierne som er utvalgt som case i undersøkelsen. Mange skoleeiere eller skoler har ikke hatt mulighet til å fremskaffe slike tall, men de fleste anslår at de har et høyere antall aktivitetsplaner enn de hadde enkeltvedtak tidligere. Av de skoleeiere som har kunnet fremskaffe tallgrunnlag viser dette en betydelig økning - noen steder så mye som en dobling eller tredobling av antallet aktivitetsplaner sammenlignet med enkeltvedtak. Dette er etter vår vurdering en klar indikasjon på at endringen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt «virker», med hensyn til at flere situasjoner der elever ikke har det trygt og godt blir fulgt systematisk opp med tiltak.

Samtidig er det slik at selv om det er sannsynliggjort at økningen i saksmengden har sammenheng med lovendringen, er det flere skoler og skoleeiere som påpeker at økningen sannsynligvis også har sammenheng med et generelt økt fokus på mobbe- og skolemiljøsaker de siste årene, samt skolenes systematiske arbeid med dette over tid.

3.3 Hvordan skoleeierne ivaretar ansvaret for at lovens krav blir oppfylt

Skoleeier har ifølge opplæringsloven § 13-10 første ledd ansvar for at krav i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, og dette gjelder også plikter som etter loven eksplisitt er lagt til skolen, rektor eller den enkelte lærer. For private skoler har skolens styre tilsvarende ansvar, jf. friskoleloven § 5-2. Det er således skoleeiers ansvar å sikre at endringer i regelverket er tilstrekkelig kjent, og at nye lovkrav som regulerer skolenes praksis blir implementert ved alle skolene i kommunen/fylkeskommunen/hos den private skoleeieren.

3.3.1 Skoleeiers føringer for hvordan skolene skal jobbe for å oppfylle aktivitetsplikten

De fleste skoleeiere har satt i gang arbeid for å utarbeide system og rutiner for å sikre at skolene og skoleeier ivaretar kravene i kapittel 9 A. Skoleeiere som har vært tett på implementeringen har eksempelvis laget detaljerte handlingsplaner med klare retningslinjer for hvordan kapittel 9 A skal implementeres og etterleves, inkludert maler for eksempelvis varsling, aktivitetsplan og evaluering. Noen skoleeiere har også laget en veiledning til hvordan aktivitetsplaner skal fylles ut. Flere skoleeiere har laget årshjul som beskriver hva skolene gjennom året skal gjøre for å etterleve lovkravene.

Et mindretall av de intervjuede skoleeierne hadde system og rutiner for implementering av kapittel 9 A på plass til skolestart 2017/2018 da loven trådte i kraft. For de fleste har system og rutiner kommet på plass i løpet av det første skoleåret som loven var i kraft. De som var tidlig ute med å etablere nye system og rutiner viser til at de i løpet av skoleåret har revidert og tilpasset disse i henhold til erfaringer fra og praksis på skolene. Det blir presisert at både skolene og skoleeier stadig får en bedre forståelse for hva som ligger i lovkravene, og at maler og rutiner dermed må justeres og forbedres kontinuerlig.

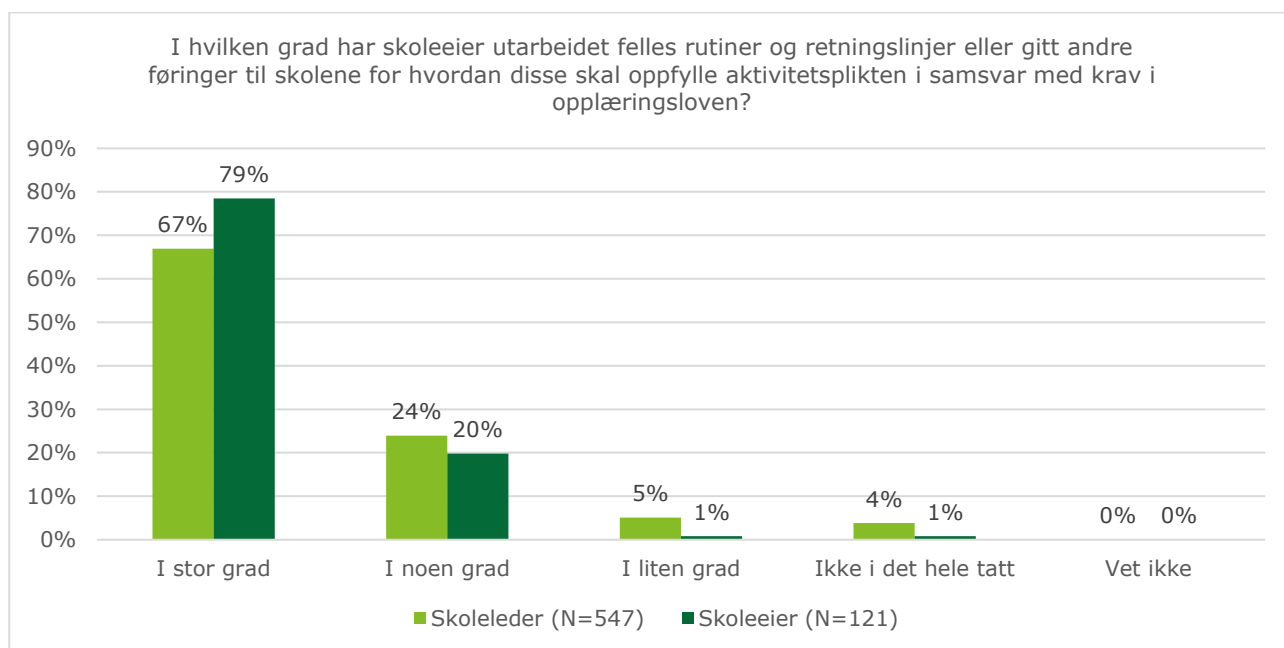
I tillegg til maler og rutiner har flere skoleeiere pålagt eller oppfordret skolene til å jobbe med kapittel 9 A på planleggingsdager, og stilt krav om at skolene skal gi informasjon om kapittel 9 A i opplæringsloven i forbindelse med foreldremøter på begynnelsen av skoleåret. De fleste skoleeiere har også laget rutiner for å sikre at alle som omfattes av aktivitetsplikten får informasjon om dette, som vaktmestere, renholdere og SFO-ansatte. Noen skoleeiere har også gått til innkjøp av en såkalt «MobbeKnapp» som er lagt ut på skoleeier og enkeltskolens hjemmesider. MobbeKnappen benyttes for å varsle om skolemiljørelaterte saker, og gjør det mulig for varsleren å varsle anonymt.

Flere opplyser også at skolemiljø og 9 A jevnlig er tema på ledermøter, rektormøter, fagdager og samlinger med ansatte, miljøarbeidere og/eller sosiallærere. Enkelte av kommunene der det er gjennomført intervju har også deltatt i Læringsmiljøprosjektet i regi av Utdanningsdirektoratet og Læringsmiljøsentret ved Universitetet i Stavanger, og viser i intervju til at de har brukt ressurser fra Læringsmiljøsentret for å holde foredrag og gi informasjon om lovendringen for ansatte i skolene.

Svarene til skoleeiere og skoleledere i spørreundersøkelsen indikerer at skoleeiere i stor grad har bidratt til å etablere felles rutiner og føringer for hvordan skolene skal oppfylle aktivitetsplikten, men at svarene på disse spørsmålene i noen grad varierer mellom skoleledere og skoleeiere. 79 prosent av skoleeiere som har svart på spørreundersøkelsen oppgir at skoleeier i stor grad har utarbeidet felles rutiner og retningslinjer eller gitt andre føringer til skolene for hvordan de skal oppfylle aktivitetsplikten i samsvar med krav i opplæringsloven. 20 prosent svarer at skoleeier har gjort dette «i noen grad», mens én prosent svarer «i liten grad». Én prosent svarer at skoleeier ikke i det hele tatt har utarbeidet slike felles føringer og rutiner.

Av skoleledere svarer 67 prosent at skoleeier i stor grad har utarbeidet felles rutiner og retningslinjer eller gitt andre føringer til skolene for hvordan disse skal oppfylle aktivitetsplikten, mens 24 prosent svarer at skoleeier i noen grad har gjort dette. Fem prosent svarer «i liten grad» og fire prosent svarer «ikke i det hele tatt» (se Figur 9).

Figur 9 Felles rutiner og retningslinjer for å oppfylle aktivitetsplikten i opplæringsloven 9 A.



Selv om mange skoleeiere har gjort mye for å sikre at skolene implementerer lovendringene, er det også stor variasjon i hvor tett oppfølging skolene har fått. En del skoleeiere har lagt seg på et mindre detaljert nivå, og har i større grad fokusert på å gi skolene informasjon om lovendringen og skolens plikter, og å lage arenaer for drøfting og erfaringsutveksling mellom skoleledere. Selv om omfanget av skoleeienes malverk og rutiner varierer en del, er det kun et fåtall av kommunene/fylkeskommunene som ikke har laget en felles mal for aktivitetsplan for skolene i kommunen/fylkeskommunen. Skoler i kommuner og fylkeskommuner hvor det ikke er utarbeidet felles maler og lignende har gitt uttrykk i intervju for at dette er noe de har savnet/savner. I disse tilfellene har skolene i hovedsak utarbeidet egne maler og rutiner, noe som medfører en risiko for at praksis kan bli ulik mellom skolene.

Hvordan pliktene og rettighetene etter nytt kapittel 9 A forstås ute i skolene, og hvilke konsekvenser det har for hvordan skolene jobber med skolemiljøsaker, fremstår i stor grad som avhengig av hvordan

skoleeier følger opp og jobber for å sørge for felles forståelse blant skolene. I kommuner og fylkeskommuner hvor skoleeier i liten grad har utarbeidet felles systemer og rutiner for implementering av kapittel 9 A, er det også større variasjon mellom skolene når det gjelder hvordan de har forstått og implementert lovverket. Det kan eksempelvis innad i samme kommune eller fylkeskommune være ulike forståelser for når og hvilke saker som skal varsles skoleledelsen eller skoleeier, eller terskelen for å opprette en aktivitetsplan. Det kan også være ulik forståelse for hva skolen er pliktig å gjøre innen en uke etter at skolen har fått et varsel om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, og hva slags dokumentasjon som er nødvendig for å ivareta dokumentasjonsplikten.

3.3.2 Skoleeiers involvering i enkeltsaker

Etter § 9 A-4 skal rektor varsle skoleeier i alvorlige saker, og i saker som omhandler skjerpet aktivitetsplikt jf. § 9 A-5. Dette er det som tidligere omtalt laget felles rutiner for fra skoleeier i de fleste kommuner/fylkeskommuner. Flere av skoleeierne har definert hvilke typer saker som ansees som alvorlige saker og som skoleeier derfor skal varsles om. Det generelle inntrykket fra intervjuer på skolene er også at det oppleves som klart i hvilke saker skoleeier skal varsles. Enkelte skoleeiere ga likevel uttrykk for at de ikke var trygge på at skolene faktisk varslet i alle saker som de var ment å varsle om, til tross for system og rutiner for dette.

Noen skoleeiere har etablert nye roller og dedikert egne ressurser til å følge opp 9 A-saker ved skolene. Noen skoleeiere har også tilgang på juridisk kompetanse dersom skolene skulle trenger det. Det er i de fleste tilfeller ikke bevilget mer ressurser til oppfølging av skolene i skolemiljø saker som følge av selve lovendringen, men skoleeiere trekker frem i intervju at skolemiljø arbeidet har fått økt fokus etter lovendringen.

I intervju med skoleledere og ansatte fremgår det at skoleeiers oppfølging av enkeltsaker i all hovedsak skjer i form av drøftinger med skolene om håndtering og valg av tiltak. I noen tilfeller er skoleeier også delaktig i utarbeidelsen av aktivitetsplaner, eller deltar i møter med involverte parter. Generelt sett gir skolene uttrykk for at de er fornøyde med den oppfølgingen de får fra skoleeier i enkeltsaker. Behovet for, og graden av, involvering av skoleeier er mange steder avhengig av skolestørrelse, kommunestørrelse og hvilke ressurser og kompetanse skolen og skoleeier har tilgang på. Store skoler med et større apparat miljøarbeidere, sosiallærere og lignende, gir uttrykk for at de i mindre grad involverer skoleeier i enkeltsaker enn mindre skoler med få ressurser utover lærerstab og ledelsen. Samtidig kan det også forekomme at små kommuner ikke har nødvendige ressurser fra skoleeiers side til å bistå skolene, slik at skolene i stor grad må klare seg selv, til tross for involvering av skoleeier.

Mange skoleeiere opplever at de som følge av lovendringen er tettere på skolene i oppfølgingen av skolemiljø saker. Dette er tydelig hos de skoleeiere som i stor grad har etablert felles rutiner og retningslinjer for implementering av kapittel 9 A, og som følger antall aktivitetsplaner i skolene tett. Skoleeiere opplyser at dette i all hovedsak oppleves som positivt, selv om det kan være ressurskrevende for skoleeiere å følge opp skolenes arbeid i enkeltsaker.

Det er også skoleeiere som opplever at de er mindre delaktige i skolenes arbeid med skolemiljø saker ettersom vedtaksplikten er fjernet med nytt kapittel 9 A. Dette fordi de ikke lengre er involvert i sakene dersom de påklages, slik de var tidligere.

Det kan være utfordrende å ha tid nok til å følge opp skolene. Vi slites mellom å være et skolefaglig kontor og en fagressurs, og samtidig skulle kontrollere og følge opp skolenes virksomhet.
(Representant for skoleeier)

3.3.3 Skoleeiers systemer for å kontrollere/følge opp etterlevelse av lovkrav ved skolene

Skoleeiere opplyser i intervju at de følger opp skolenes etterlevelse av kapittel 9 A gjennom styringsdialogen, virksomhetsbesøk, tilsyn og tilstandsrapporter. Flere viser også til at arbeidet med skolemiljø er en naturlig del av oppfølgingen av den årlige Elevundersøkelsen. Det er også vist til at noen skoleeiere har pålagt rektorene å gjennomføre egenvurdering ved bruk av RefLex, et nettbasert verktøy for å vurdere om skolens praksis er i tråd med lovverk. Resultatene fra denne vurderingen er av skoleeier brukt i videre oppfølging av skolenes implementering av kapittel 9 A.

Selv om skoleeiere ikke er pliktig å holde oversikt over det totale antallet skolemiljøsaker ved skolene, er det flere skoleeiere som har opprettet systemer for at skolene skal melde fra når det opprettes en aktivitetsplan (uavhengig av alvorlighetsgrad). Mange skoleeiere har opprettet system for å registrere skolemiljøsaker og aktivitetsplaner i kommunen/fylkeskommunens digitale saks- og arkivsystem (som for eksempel arkivsystemet ESA). Gjennom slike systemer har noen skoleeiere tilgang til den utfylte aktivitetsplanen, mens andre skoleeiere kun får melding om at en plan er opprettet. Andre har pålagt skolene årlige rapporteringer om antallet aktivitetsplaner ved skolene. Dette har flere skoleeiere ansett som en del av internkontrollen. Ifølge skoleeiere brukes denne informasjonen til å følge opp skoler som enten har veldig mange eller få aktivitetsplaner. Flere skoleeiere påpeker i intervju at de også stiller spørsmål hvis det er få aktivitetsplaner ved skolene, da dette kan ha med terskelen for å lage aktivitetsplaner å gjøre, mer enn det faktiske antallet saker ved skolen. Enkelte skoleeiere opplyser i intervju at de har etablert eller planlegger å etablere rutiner for å gjøre stikkprøver av aktivitetsplaner. Andre skoleeiere forteller at de kun har rutine for å registrere saker som blir varslet til skoleeier.

Oppfølging fra skoleeier i private skoler

Undersøkelsene indikerer at skoleeiere for enkelte av privatskolene som inngår i utvalget i mindre grad følger opp skolenes implementering av kapittel 9 A enn de offentlige skoleeierne gjør. Dette har å gjøre med at styret gjerne ikke har verken skolefaglig eller forvaltningsmessig kompetanse som skolene kan ha nytte av. Skoleeier for privatskolene involveres dermed, etter det vi får opplyst, i hovedsak gjennom formell rapportering fra skolene i løpet av året.

Imidlertid blir det pekt på at andre typer organisasjoner eller forbund (blant annet Steinerskoleforbundet) har bidratt både med informasjon og tolkninger av regelverket, som de private skolene har benyttet. Datamaterialet indikerer at større private skoler også har mer felles retningslinjer fra skoleeier, enn mindre og enkeltstående private skoler. Det er imidlertid få private skoler i utvalget, så det er ikke mulig å trekke noen generelle konklusjoner på bakgrunn av dette.

I tillegg viser skoleledelsen ved enkelte private skoler til Utdanningsdirektoratet og fylkesmannen som sentrale kilder til informasjon om hvordan regelverket skal forstås. Det blir for eksempel vist til usikkerhet knyttet til hvordan skolen skulle håndtere en ev. sak som gjelder en ansatt som krenker en elev, og pekt på at skolen i så fall ville ha bedt om råd fra fylkesmannen. I et tilfelle er også den private skolen involvert i vertskommunens nettverk for skoleledere, hvor erfaringer med 9 A-saker blir diskutert og rutiner og retningslinjer utvekslet, og i et annet tilfelle blir skolen invitert til fylkeskommunens fagsamlinger da skolen både har grunnskole og videregående skole.

3.4 Hvordan fylkesmennene ivaretar sin rolle som håndhevsmyndighet

Ifølge forarbeidene til nytt kapittel 9 A hadde antallet klagesaker på enkeltvedtak etter oppl. § 9 a-3 tredje ledd økt de senere årene. Fra 2010 til 2015 gikk antallet klager totalt opp fra 98 til 184. Fremdeles var det imidlertid indikasjoner, blant annet basert på svar i Elevundersøkelsen, på at antall klagesaker var svært lavt i forhold til antallet saker der elever ble krenket uten at skolen håndterte dette på riktig måte.

Målet med håndhevsordningen er at ordningen skal være enklere, raskere og tryggere for eleven og elevens foreldre enn den gamle ordningen, der skolen fattet enkeltvedtak og fylkesmannen var klageinstans, var. I tillegg er intensjonen at den skal være brukerorientert og lett tilgjengelig. Håndhevsordningen innebærer at foreldre eller eleven selv kan kontakte fylkesmannen direkte dersom de er misfornøyde med hvordan skolen har fulgt opp en sak hvor en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Fylkesmannen skal, dersom det er grunnlag for realitetsbehandling av saken, vurdere om skolen har oppfylt sin aktivitetsplikt. Dersom fylkesmannen kommer til at skolen ikke har oppfylt aktivitetsplikten, kan fylkesmannen bestemme hva skolen skal gjøre for at eleven skal få et trygt og godt skolemiljø. Dette kan gjøres enten gjennom å stille krav til at skoleeier må finne en løsning på saken, eller gjennom at fylkesmannen selv vedtar hvilke tiltak som skal iverksettes. Fylkesmannen skal i forbindelse med at vedtak fattes også sette en frist for skoleeier for gjennomføring av fylkesmannens vedtak, og skal følge opp at skoleeier gjennomfører fylkesmannens vedtak.

Håndhevsordningen skiller seg fra andre bestemmelser i opplæringsloven der det skal fattes enkeltvedtak, ved at det er fylkesmannen som er førsteinstans, og Utdanningsdirektoratet er klageinstans.

Privatpersoner kan påklage fylkesmannens vedtak til Utdanningsdirektoratet, men skoleeier – både offentlige og private – er ikke gitt klagerett av hensyn til det skjeve maktforholdet mellom eleven og skoleeier, og for å unngå en situasjon der skoleeier trener en sak.

I en rapport fra Barneombudet i juni 2018, har Barneombudet på flere områder kritiske bemerkninger til fylkesmannens ivaretagelse av sin rolle som håndhevingsmyndighet.⁴⁹ Dette dreier seg blant annet om lang saksbehandlingstid og store forskjeller mellom fylkesmannsembetenes saksbehandlingspraksis. Grunnlaget for Barneombudets vurderinger, var en gjennomgang av sakene som var meldt til fylkesmannsembetene i løpet av første halvår etter at loven trådte i kraft (høsten 2017). Barneombudet peker blant annet på følgende svakheter og problematiske forhold knyttet til fylkesmennenes ivaretagelse av håndhevingsordningen:

- Store variasjoner i saksbehandlingstid og til dels for lang saksbehandlingstid til å kunne si at ordningen bidrar til rask avklaring
- Store forskjeller i hvordan barnets rett til å bli hørt vurderes og ivaretas
- Ulik praksis for vurderinger av barnets beste og ivaretagelse av hensyn til barnets beste i egen saksbehandling
- Ulik praksis i vurderinger av om skolen har oppfylt aktivitetsplikten, blant annet med bakgrunn i ulik forståelse for og vektlegging av betydningen av om de ulike delpliktene er oppfylt og manglende rimelighetsvurderinger
- Ulik praksis for og til dels mangelfulle begrunnelser for enkeltvedtak
- Ulik praksis for hvordan og fra hvem informasjon hentes inn for å belyse saken
- Ulik praksis og til dels mangelfulle vurderinger av hvilke tiltak som er egnet
- Store variasjoner i hvor konkrete tiltak fylkesmennene vedtar
- Ulik praksis når det gjelder krav om tilbakemelding fra skolene/skoleeierne

Det blir i rapporten fra Barneombudet pekt på at ulikhetene i praksis medfører at ordningen ikke fremstår som tilstrekkelig trygg for elevene, og at rettssikkerheten ikke blir ivaretatt, selv om Barneombudet også viser til positive funn i rapporten. Barneombudet kom med en rekke anbefalinger som ble vurdert å kunne bidra til en bedre praksis og bedre ivaretagelse av håndhevingsordningen, blant annet knyttet til bruk av barnekonvensjonen, vurderinger av om aktivitetsplikten er oppfylt, fastsetting av tiltak og videre oppfølging av saken, saker som omhandler særlig sårbare elever og avvisningsvedtak og saker som løses på andre måter.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en saksbehandlingsveileder for fylkesmennenes behandling av skolemiljøsaker etter oppl. § 9 A-6. Et utkast til saksbehandlingsveileder ble sendt til embetene 29. september 2017, og den endelige veilederen ble formidlet til fylkesmennene 16. mai 2018. Før dette tidspunkt var det ikke gitt spesifikke skriftlige retningslinjer for saksbehandlingen, ut over det som fremgår av rundskrivet *Skolemiljø Udir-3-2017*.

3.4.1 Fylkesmennenes implementering av håndhevingsordningen jf. oppl. § 9 A-6

Rollen som førsteinstans har medført behov for nye rutiner og endrede måter å jobbe på for fylkesmannsembetene. Embetene har selv utviklet en del egne maler, retningslinjer og sjekklister for sin praksis, og det har vært lagt til rette for erfaringsdeling mellom embetene på møter og samlinger i regi av Utdanningsdirektoratet, der representanter for de ulike embetene har deltatt.

Flere av fylkesmannsembetene har organisert seg i egne 9 A-team som har jobbet med å utvikle nye retningslinjer og maler, og som i mange tilfeller også behandler sakene. Noen av embetene har også hatt behov for å gjøre nyansettelser, bl.a. for å øke kapasiteten til å løse de nye oppgavene som følge av håndhevingsordningen. Hos de fleste embetene der det er gjennomført intervju i forbindelse med evalueringen er det ikke avsatt egne ressurser kun til å jobbe med 9 A. Flere av embetene har gjennomført kompetansehevingstiltak og intern skolering blant annet knyttet til det å snakke med barn

Vi måtte gjøre en avveining mellom å ta unna saker som ble meldt eller bruke tid til kompetanseheving. Da har vi valgt det første, selv om vi kunne trengt å jobbe mer med kompetanse.

(Representant for et fylkesmannsembete)

⁴⁹ Barneombudet (2018).

eller finne frem til gode tiltak. Representanter for et av embetene forteller i intervju at de ikke har hatt mulighet til å sette av nok tid til kompetanseheving for de ansatte, ettersom arbeidsmengden knyttet til håndhevingsordningen har blitt så stor.

Ulikheter i praksis mellom embetene

Fylkesmannens avgjørelser i håndhevingssaker er å regne som enkeltvedtak, noe som betyr at saksbehandlingen skal følge forvaltningslovens regler og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Undersøkelsene viser likevel at det har vært til dels store forskjeller mellom hvordan de ulike fylkesmanns-embetene har implementert og praktisert håndhevingsordningen siden den ble innført 1. august 2017.

Gjennom intervju med representanter for de fem ulike fylkesmanns-embetene, kommer det frem at håndhevingsordningen på flere områder praktiseres ulikt mellom embetene. Basert på intervjuene med embetene fremstår det som at ulik praksis knytter seg til blant annet:

- Hvem som involveres og informeres i løpet av saksbehandlingen
- Hvorvidt fylkesmannen hører eleven ved behandlingen av saken
- Hvordan og i hvilken grad de ulike delpliktene skal vurderes i hver sak
- Hvor konkrete tiltak fylkesmannen pålegger skolene å implementere
- Lengden på selve vedtakene
- Hvordan vedtakene følges opp

Fylkesmennene har i all hovedsak dialog med barnet, foreldrene og rektorene ved skolene i behandlingen av enkeltsakene. Det varierer i hvor stor grad embetene er ute på den enkelte skole for å gjøre egne undersøkelser. De fleste har av kapasitetshensyn ikke anledning til dette. Det varierer også i hvilken grad fylkesmennene har annen dialog med skolen enn gjennom en dokumentforespørsel i saken.

En forskjell som trekkes frem av flere er graden av involvering av skoleeier. Flere av embetene har praksis for å holde skoleeier informert om at saker behandles og om vedtak som fattes, ved at skoleeier står som mottaker eller kopimottaker på korrespondanse. Andre embeter involverer skoleeier i den grad de anser det som nødvendig ut i fra sakens natur. I noen tilfeller har det vært slik at skoleeier først får kjennskap til at saken er behandlet av fylkesmannen når endelig vedtak er fattet, med mindre skolene har rutine for å varsle skoleeier når saker har blitt meldt til fylkesmannen. Saker som gjelder skjerpet aktivitetsplikt er eksempel på saker hvor skoleeier involveres i større grad enn ved andre saker.

Selv om noen av embetene har praksis for å alltid høre barnets mening i saken, er det flere av embetene som ikke selv snakker med det berørte barnet i løpet av behandlingen av saken. Dersom fylkesmannen opplever at foreldre og/eller skolen har formidlet barnets mening til fylkesmannen på en god måte og barnets syn er godt dokumentert, er det flere som ikke har praksis for å selv ha samtaler med barnet. Dette begrunnes ofte med kapasitetshensyn. Et embete viser til at det gjøres en vurdering av hva som er best for barnet; å bli hørt en gang til, eller å få saken behandlet raskere. Det kan også være saker hvor eleven selv ikke ønsker å snakke med fylkesmannen, eller foreldre mener at det ikke er gunstig å introdusere barnet for enda en aktør. Det kan også være andre aktører enn fylkesmannen som snakker med barnet, som PPT eller barnevern. Dersom det vurderes at det er behov for å høre barnets mening direkte, har embetene samtaler med barna på telefon eller Skype, eller ved å møte barnet på skolen, hjemme hos barnet eller hos fylkesmannen.

Hvordan ivaretaelse av de ulike delpliktene vurderes, opplyses også å kunne variere noe, og representanter for enkelte fylkesmanns-embeter gir uttrykk for at det er gitt ulike signaler om i hvilken grad alle delpliktene alltid må vurderes. Det blir også vist til noe usikkerhet knyttet til hvor mye dokumentasjon som må innhentes knyttet til hver av delpliktene, for å ha tilstrekkelig vurderingsgrunnlag.

Som førsteinstans har vi et større ansvar for å opplyse saken og involvere aktuelle parter. Nå må vi hente inn alt selv, avklare hvem som faktisk er part i sakene, osv. Det har vært mange slike formelle ting som det tok ganske mye tid å lage gode rutiner på.

(Representant for et fylkesmanns-embete)

Fortrinnsvis vil vi jo snakke med barnet selv, men det er ikke alltid det går.

(Representant for et fylkesmanns-embete)

Det vises også til forskjeller mellom embetene med tanke på hvor detaljerte tiltak det blir fattet vedtak om. Noen embeter er veldig spesifikke og detaljerte i tiltakene de vedtar i saker der skolen ikke har oppfylt sin aktivitetsplikt, mens andre gir skolene mer rom for å gjøre tilpasninger og velge egne løsninger for å implementere vedtakene fra fylkesmannen. Et av fylkesmannsembetene viser til at Utdanningsdirektoratet har vært tydelig på at vedtak skal inneholde konkrete tiltak på skolen. Samtidig opplever flere av embetene å ikke ha tilstrekkelig kjennskap til den enkelte skole, eller å være tilstrekkelig tett på skolene, til å kunne være helt konkret om hvilke tiltak skolene skal sette i verk i en enkeltsak. Dette dreier seg blant annet om mangelfull innsikt i konteksten ved den enkelte skole, og at dette medfører en risiko for at klasse- eller skolemiljøet i et større perspektiv kan bli negativt påvirket av tiltak som skal settes i verk knyttet til en enkeltelev. Et av embetene viser til at man opplever at vedtak med for konkrete tiltak kan komme i konflikt med skolens styringsrett, og at det ikke er god forvaltningsskikk å gjennom enkeltvedtak stille spesifikke krav om hvilke tiltak skolen skal gjennomføre.

Det er en utfordring at vi skal gå langt inn i en skolesituasjon der vi ikke er en del av i hverdagen.
(Representant for et fylkesmannsembete)

Fylkesmennene (og Utdanningsdirektoratet i sin klagebehandling) har opplevd at manglende utredninger av lovligheten av enkelte tiltak har påvirket både saksbehandlingstid og hvilke tiltak embetene (og Utdanningsdirektoratet) har benyttet overfor skolene. Dette gjelder særlig tiltak som skjerming og klassebytte, hvor Kunnskapsdepartementet har måttet gjøre nødvendige avklaringer. Et av fylkesmannsembetene gir i intervju uttrykk for at mangelen på slike avklaringer før loven trådte i kraft har forsinket implementeringen, og også har ført til ulik behandling mellom embetene.

Også lengden på selve vedtakene varierer mellom fylkesmannsembetene. Fra et embete blir det opplyst at vedtakene i håndhevingssaker som oftest er svært lange, opp mot 20 sider, og at vedtakene bærer preg av å være svært juridiske ved at det handler mye om paragrafer, samt at språket fremstår som veldig juridisk. Utdanningsdirektoratet bekrefter at det er stor forskjell mellom embetene når det gjelder omfanget på vedtakene, og direktoratet opplyser at det før jul 2018 ble sendt anonymiserte eksempler på vedtak på mellom 4-7 sider (inkl. vedlegg) til embetene, for å vise hvordan det er mulig å fatte seg i korthet samtidig som både det juridiske og behovet for klart språk blir ivarettatt. Det opplyses at embetene er oppfordret til å legge om sin praksis, og skrive vedtak som foreldrene har forutsetninger for å forstå. Det blir kommentert at utformingen av enkeltvedtakene stadig utvikler seg, parallelt med at embetene får mer erfaring med regelverket.

Når fylkesmannen fatter vedtak som inneholder krav til skolene og skoleeier, får skolene frister for når de skal ha implementert vedtakene. Vedtakene følges opp ved at skolen eller skoleeier må sende en redegjørelse for hvordan de har fulgt opp fylkesmannens vedtak, eller annen dokumentasjon på at vedtaket er fulgt opp. Flere av embetene har også praksis for å be om tilbakemelding fra foreldre på om saken har bedret seg.

Vi ser at det ikke er nok at vi fatter vedtak, vi må også sikre oss at situasjonen har blitt bedre for dette barnet.
(Representant for et fylkesmannsembete)

Årsaker til ulik praksis

En viktig årsak til at embetene har utviklet ulike praksiser opplyses å være mangelen på sentrale føringer for saksbehandlingen. Representanter for flere av de intervjuede fylkesmannsembetene opplever at saksbehandlingsveilederen, som Utdanningsdirektoratet utga i mai 2018, kom for sent. Selv om det har vært flere fagsamlinger i regi av Utdanningsdirektoratet der kapittel 9 A har vært tema i perioden frem til saksbehandlingsveilederen ble gitt ut, har ikke dette vært nok til å sikre lik praksis på tvers av embetene.

Representanter fra flere av fylkesmannsembetene opplever at mangelen på en saksbehandlingsveileder da nytt kapittel 9 A trådte i kraft (frem til mai 2018) har bidratt til at det har vært ubesvarte spørsmål som det enkelte fylkesmannsembete selv har måtte navigere i. Det blir påpekt at dette har vært en kilde til ulik praksis mellom embetene. Håndtering av partsrettigheter, særlig knyttet til den skjerpede aktivitetsplikten, og håndtering av reglene om tvangsmulkt er eksempler på tema som fylkesmennene har opplevd som krevende å håndtere, og der det har manglet klare føringer.

Noen av embetene opplever at de ble litt overlatt til seg selv etter at loven trådte i kraft, og selv måtte tolke hvordan håndhevingsordningen skulle utøves. Et av embetene undrer seg også over at Utdanningsdirektoratet ikke har vært tettere på embetene for å sikre lik praksis da omfanget av endringen har vært stor, i tillegg til at rollen som førsteinstans er ny. Flere av embetene har også gitt uttrykk for at de har savnet å ha mulighet for en tettere dialog med Utdanningsdirektoratet for avklaringer og drøfting av vanskelige saker. Samtidig blir det fra Utdanningsdirektoratet pekt på at direktoratet ikke kan gi veiledning i enkeltsaker, på grunn av sin rolle som klageinstans.

Utdanningsdirektoratet var tett på oss vårhalvåret, men etter at lovendringen trådte i kraft forlot Utdanningsdirektoratet oss i et vakuum. Tolkingsmyndigheten har blitt overlatt til oss.

(Representant for et fylkesmannsembete)

Ulike forutsetninger, blant annet knyttet til kapasitet, elevtall og geografi også kan forklare ulikheter i praksis. Eksempelvis trekkes det frem i intervju at det for noen embeter vil være svært krevende å skulle gjennomføre egne undersøkelser på skolene og møte det berørte barnet da sakene er spredd over store geografiske områder.

Det er grunn til å tro at praksisen har blitt mer lik som følge av at saksbehandlerveilederen og andre avklaringer fra Utdanningsdirektoratet har kommet på plass, samt koordineringsarbeid på tvers av embetene. Samtidig går det tydelig frem av intervjuer at dette arbeidet fremdeles er i utvikling, og at det fortsatt er ulik praksis både mellom og innenfor fylkesmannsembetene.

Saksbehandlingstid

Alle embetene der det er gjennomført intervju viser til at 9 A-saker er høyt prioritert. Samtidig er det til dels store variasjoner i saksbehandlingstiden mellom de ulike embetene, og over ulike tidsperioder⁵⁰:

- **Fylkesmannen i Oslo og Akershus**, som er det embetet som har mottatt flest saker, hadde per januar 2018 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med vedtak på 50 dager.⁵¹ Per august 2018 hadde saksbehandlingstiden økt til 85 dager. I rapportering til Utdanningsdirektoratet for perioden 1. juli -31. desember 2018, oppgis en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 116 dager, og det blir vist til at noen enkeltsaker der eleven har byttet skole, men uten at saken er avsluttet, bidrar til å trekke opp den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden.⁵²
- **Fylkesmannen i Hedmark** hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 43 dager høsten 2017 og 29 dager våren 2018. I rapportering til Utdanningsdirektoratet for perioden 1. juli -31. desember 2018, oppgis den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden å være 68 dager.
- **Fylkesmannen i Hordaland** hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 15 dager for saker med vedtak før 30. juni 2018. De anslår at saksbehandlingstiden har gått noe opp etter dette, både på grunn av saker som har vært mer tidkrevende å behandle og fordi foreldre har brukt lang tid på å gi uttalelser til skolens dokumentasjon. I rapportering til Utdanningsdirektoratet for perioden 1. juli -31. desember 2018 opplyses det om en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 39 dager.
- **Fylkesmannen i Nordland** hadde våren 2018 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 27 dager i saker med vedtak. I rapportering til Utdanningsdirektoratet for perioden 1. juli -31. desember 2018 oppgis gjennomsnittlig saksbehandlingstid å være 75 dager.

Saksbehandlingstiden er for lang, fordi det kommer stadig nye meldinger. Lang saksbehandlingstid er i strid med intensjonen med nytt kap. 9 A.

(Representant for et fylkesmannsembete)

⁵⁰ Det varierer noe for hvilke tidsperioder Deloitte har fått opplysninger om saksbehandlingstid direkte fra det enkelte fylkesmannsembete.

⁵¹ Saker som er avvist, trukket eller veiledet er ikke tatt med i beregningen av saksbehandlingstid.

⁵² Rapporteringen det her er vist til omfatter saker der det er fattet vedtak om at aktivitetsplikten var enten brutt eller oppfylt. Utdanningsdirektoratet (2019a). Statusoppdatering om håndhevingsordningen kap. 9 A-perioden 01.07.-31.12.2018. Rapport til Kunnskapsdepartementet.

- **Fylkesmannen i Trøndelag** hadde våren 2018 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 69 kalenderdager. I rapportering til Utdanningsdirektoratet for perioden 1. juli -31. desember 2018 oppgis gjennomsnittlig saksbehandlingstid å være 73 dager.

I rapportering fra fylkesmannsembetene til Utdanningsdirektoratet, fremgår det at to embeter hadde håndhevingssaker som var under behandling per 30. juni 2018, og som fremdeles var under behandling per 31. desember 2018. For ett av disse embetene var det snakk om syv saker.

3.4.2 Omfanget av saker meldt til fylkesmannen

Omfanget av saker etter dagenes håndhevingsordning, sett i forhold til antallet klagesaker etter tidligere § 9a-3, kan gi en indikasjon på hvorvidt håndhevingsordningen fungerer etter intensjonen, med tanke på at det skal bli enklere for elever og deres foreldre å få prøvd skolemiljøsaker hvor det oppleves at skolen ikke gjør nok.

I følge tall rapportert fra fylkesmennene til Utdanningsdirektoratet, ble det skoleåret 2017/2018 meldt til sammen 1 416 saker til de ulike fylkesmannsembetene rundt om i landet. Første halvdel av skoleåret 2018/2019 ble det meldt 653 saker.⁵³ Oslo og Akershus (249), Hordaland (127) og Trøndelag (126) var de tre embetene som mottok flest meldinger skoleåret 2017/2018. Det er også disse tre embetene som fikk flest meldinger høsten 2018.

Av de 1402 sakene som ble behandlet ferdig skoleåret 2017/2018 konkluderte fylkesmennene med at aktivitetsplikten var brutt i 791 av sakene. I 182 av sakene kom fylkesmennene frem til at aktivitetsplikten var oppfylt. 97 saker ble avvist (av forskjellige årsaker), mens det i 136 saker ble gitt veiledning fremfor å behandle saken fordi det var under én uke siden saken var tatt opp med rektor. 196 saker ble trukket.

Av sakene meldt høsten 2018 ble det konkludert med at aktivitetsplikten var brutt i 134 av de 329 sakene som var ferdig behandlet innen 31.12.2018. Aktivitetsplikten var oppfylt i 35 saker. 44 saker ble avvist, mens 82 saker ble trukket. I 34 saker ble det gitt veiledning fremfor å behandle saken.

I intervjuer med utvalgte fylkesmannsembeter fremgår det at det i all hovedsak er saker knyttet til elever i grunnskolen som meldes til fylkesmannen. For eksempel opplyses det at kun 5 prosent av sakene med vedtak hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus skoleåret 2017/2018 omhandlet elever i videregående skole. I Hedmark var det bare 4 prosent av sakene som omhandlet elever i videregående skole.

Sammenlignet med tidligere § 9a-3, hvor fylkesmannen behandlet klagesaker på enkeltvedtak, har håndhevingsordningen medført en stor økning i mengden skolemiljøsaker behandlet hos fylkesmennene. I følge tall fra Utdanningsdirektoratet behandlet fylkesmannsembetene i årene 2015 og 2016 til sammen henholdsvis 164 og 161 klagesaker. Også de intervjuede representantene for fylkesmannsembetene forteller om en stor økning av skolemiljøsaker. I Oslo og Akershus ble det eksempelvis behandlet 52 saker etter gammel ordning skoleåret 2016/2017, som er i underkant av en femtedel av antallet saker meldt etter håndhevingsordningen skoleåret etter. Trøndelag anslår at de før håndhevingsordningen trådte i kraft hadde fem til seks klagesaker i året, og at de i dag bruker seks årsverk på å håndtere saker meldt gjennom håndhevingsordningen. Også Nordland, Hedmark og Hordaland viser til en mangedobling av antallet saker i overgangen fra gammel ordning der fylkesmannen var klageinstans, til ny ordning der fylkesmannen er håndhevingsmyndighet.

Tallene over viser i seg selv at håndhevingsordningen har blitt tatt i bruk i stor grad av elever og foreldre, og gir slik sett en indikasjon på at ordningen er lettere tilgjengelig enn den tidligere klageordningen, og at det med dagens håndhevingsordning er enklere for elever og foreldre å få prøvd saken for et høyere forvaltningsnivå. Man synes dermed langt på vei å ha lyktes med å få en enklere og mer brukervennlig ordning. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at antallet saker før og nå ikke er direkte sammenlignbart.

⁵³ Se Utdanningsdirektoratet (2019b). Saker meldt til fylkesmennene om skolemiljø. Sist endret 21.01.19. Hentet fra <<https://www.Utdanningsdirektoratet.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/saker-meldt-til-fylkesmennene-om-skolemiljo/>> [Lesedato: 23.04.19].

3.4.3 Adgangen til å pålegge skoleeier tvangsmulkt jf. oppl. § 9 A-12

Opplæringsloven § 9 A-12 gir fylkesmannen adgang til å ilegge skoleeier tvangsmulkt dersom vedtak etter § 9 A-6 ikke er fulgt opp. I forarbeidene til nytt kapittel 9 A ble behov for å forskriftsfeste nærmere rammer for bruk av tvangsmulkt drøftet. Det ble bemerkt i forarbeidene at det er viktig at det foreligger klare rammer for bruk av tvangsmulkt, for å sikre forutsigbarhet og likebehandling. Av opplæringsloven § 9 A-12 femte ledd går det frem at departementet kan gi forskrift om hva slags tvangsmulkt som kan benyttes og hvor stor mulkten skal være. Per 1. mai 2019 foreligger ingen forskrift knyttet til denne bestemmelsen. Bruk av tvangsmulkt er ikke omtalt i saksbehandlingsveilederen som gir føringer for fylkesmennenes saksbehandling etter § 9 A-6, og muligheten for å ilegge tvangsmulkt er bare helt kort nevnt i rundskrivet *Skolemiljø Udir-3-2017*.

Barneombudet viser i sin rapport fra juni 2018 til at det per mai 2018 ikke så ut til å være noen saker der fylkesmennene hadde fattet vedtak om bruk av tvangsmulkt. Barneombudet peker på at det i deres gjennomgang var eksempler på saker der det kunne vært aktuelt å gjøre vedtak om tvangsmulkt, og gir uttrykk for bekymring for om terskelen for bruk av tvangsmulkt er for høy.

På intervjudispunktet var det ett av de intervjuede fylkesmannsembetene som hadde iverksatt vedtak om tvangsmulkt overfor en skoleeier. Det ble også, av andre embeter, vist til saker der dette ble vurdert som virkemiddel, men uten at det på intervjudispunktet var konkludert med hva som ville bli utfallet. Rapportering fra fylkesmannsembetene til Utdanningsdirektoratet per 31. desember 2018, bekrefter at det kun er ett fylkesmannsembete som har benyttet tvangsmulkt som virkemiddel, og at dette bare var benyttet i én sak på rapporteringstidspunktet. Også Utdanningsdirektoratet har i ett tilfelle varslet om tvangsmulkt, men i dette tilfellet oppfylte skoleeier vilkårene innen fristen, slik at tvangsmulkt ikke ble iverksatt.

Fylkesmannsembetet som har erfaring med en sak hvor tvangsmulkt har vært pålagt, opplevde at det ikke fantes noen veiledning eller retningslinjer for hvordan dette skulle utføres, og embetet følte at de måtte drive «nybrottsarbeid» på området. Utdanningsdirektoratet forteller også i intervju at de har fått tilbakemelding fra embetene om at de har opplevd det som uklart hvordan dette virkemiddelet skal brukes. Ettersom departementet har en forskriftshjemmel som ikke er benyttet, er det opp til fylkesmennene å fastsette rett nivå for tvangsmulkt i den enkelte sak. De embetene som har pålagt tvangsmulkt eller vurdert dette har opplevd dette som en vanskelig vurdering å gjøre. Flere har også bedt Utdanningsdirektoratet om bistand, men direktoratet har ikke kunnet gi råd ettersom de er klageorgan i enkeltsaker.

Ingen av de intervjuede skoleeierne hadde på intervjudispunktet erfaring med å bli ilagt tvangsmulkt.

Evalueringen viser at tvangsmulkt i skolemiljø saker er et lite brukt virkemiddel, som så langt ikke har fått stor oppmerksomhet. Således synes bruken å være i samsvar med flere høringsinstansers innspill til lovforslaget (blant annet KS), nemlig at tvangsmulkt bør være et virkemiddel som forbeholdes særskilte tilfeller. Samtidig er det uvisst om virkemiddelet kunne vært benyttet i større grad dersom det hadde vært gitt tydeligere føringer for bruken. Innspill i intervju kan indikere at terskelen for å ta i bruk tvangsmulkt som virkemiddel er høy, ikke bare fordi dette kun vil være aktuelt i særskilte situasjoner, men også fordi selve anvendelsen oppleves som uklar for fylkesmannsembetene.

3.5 Hvordan ivaretar Utdanningsdirektoratet sin rolle som klageinstans?

Ettersom håndhevsingsordningen følger forvaltningslovens regler for saksbehandling ved enkeltvedtak, har parter i saken og andre med rettslig klageinteresse adgang til å klage på fylkesmannens vedtak. Utdanningsdirektoratet er klageinstans for fylkesmannens vedtak i håndhevsingssaker etter oppl. § 9 A-6.

Direktoratet har ikke fått tilført nye ressurser i forbindelse med lovendringen, og organiserte seg ut fra de rammebetingelsene som forelå da lovendringen kom. Det ble etablert en skolemiljøgruppe i direktoratet som består av både jurister og pedagoger. Ansatte som inngår i denne gruppen, behandler blant annet klagesaker.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at det er relativt få av fylkesmennenes vedtak som blir klaget inn til direktoratet. Per januar 2019 hadde 34 klagesaker blitt behandlet av Utdanningsdirektoratet. I tillegg hadde

15 klager blitt avist hos fylkesmannen som førsteinstans og avvisningen ble opprettholdt av Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet har i tillegg avvist to saker. I 15 av sakene som er behandlet ga Utdanningsdirektoratet klageren avslag, ved at fylkesmannens vedtak ble opprettholdt, mens i ni saker fikk eleven/foreldrene medhold. De resterende sakene var per januar 2019 under behandling. Direktoratet har fått klagesaker fra alle skolenivåer, men færre fra videregående skole enn fra grunnskole. Det har også vært enkelte klagesaker fra private skoler.

Fra Utdanningsdirektoratet blir det opplyst at antallet klagesaker ligger i nedre sjikt av hva direktoratet hadde forventet, og det blir bemerket at det lave antallet klager kan tyde på at Fylkesmannen gjør en god jobb, og at saker løser seg på et lavere nivå. Samtidig er de enkelte klagesakene generelt sett større i omfang enn hva direktoratet hadde forventet. Særlig er dokumentasjonsmengden stor, og en del av klagesakene er komplekse og krevende saker.

Det blir opplyst at direktoratet stort sett alltid innhenter nye opplysninger i forbindelse med behandling av klagesakene. Dette kan være tidkrevende i saker med mange involverte, da alle parter skal ha kopier og mulighet til å imøtegå opplysningene. Utdanningsdirektoratet henter inn opplysninger fra skolene, og det blir pekt på at det i noen tilfeller også kan være behov for at flere elever skal høres. I alle sakene Utdanningsdirektoratet har behandlet har direktoratet tatt stilling til konkrete tiltak, med mindre tiltak ikke lenger er aktuelt. Det opplyses at det ikke har vært dialog med skolen om hvilke tiltak som kan være aktuelle, ut over informasjonen som hentes inn fra skolen i forbindelse med klagebehandlingen. Det opplyses videre at det blir gjort en pedagogisk-faglig vurdering av tiltak i saken.

I følge Utdanningsdirektoratet er klagesakene ofte saker som har pågått over flere år. I en del saker bes det om skolebytte for eleven som krenker, men direktoratet har per januar 2019 ikke ilagt skolebytte i noen saker da vilkårene ikke har vært vurdert å være oppfylt.

Få av de intervjuede skolene eller skoleeierne har erfaring med at saker er klagt inn til Utdanningsdirektoratet. Fylkesmannsembetene som har erfaring med at deres vedtak er påklaget, opplever at Utdanningsdirektoratets saksbehandlingstid har vært uforholdsmessig lang. Også Utdanningsdirektoratet selv bemerker at saksbehandlingstiden har vært lang, og det blir kommentert at det i enkelte saker, særlig i starten etter at nytt regelverk trådte i kraft, har tatt lang tid på grunn av behov for avklaringer fra departementet, eksempelvis rundt saker som omhandler skolebytte i videregående skole, klassebytte og skjerming. Fra Utdanningsdirektoratet blir det presisert at saker som gjelder elever som på tidspunktet klagen mottas ikke har det trygt og godt, alltid prioriteres. Når saken kommer til Utdanningsdirektoratet har imidlertid eleven ofte allerede byttet skole eller det er gjennomført andre tiltak som har forbedret elevens situasjon.

3.6 Oppsummering

Gjennom dette kapittelet har vi beskrevet hvordan endringer i regelverket har blitt implementert av de ulike aktørene som omfattes av plikter etter kapittel 9 A; skolene, skoleeiere, fylkesmennene og Utdanningsdirektoratet. Selve implementeringen og lovanvendelsen er sentral for å sikre høy måloppnåelse, og er således en forutsetning for at en ny lov skal kunne «virke» i samsvar med intensjonen. Kulepunktene under oppsummerer noen av hovedfunnene fra kapittelet.

- Et sentralt funn er at prosessen med implementering av lovendringene fremdeles pågår. Det blir vist til at de ulike forvaltningsnivåene stadig gjør seg erfaringer og får en bedre forståelse for regelverket, noe som fører til endret praksis og justeringer i maler og rutiner. Implementeringsfasen er med andre ord langt fra over per 1. mai 2019.
- Det er fremdeles en del utfordringer knyttet til implementeringen av nytt kapittel 9 A, og lovanvendelsen, som kan få konsekvenser for måloppnåelsen. Ulike aktører har i noen grad ulike tolkninger av lovverket, og dette kan innebære feiltolkninger som fører til at regelverket ikke blir oppfylt. Det blir vist til ulik praksis på flere områder, både når det gjelder skolenes implementering av aktivitetsplikten og når det gjelder fylkesmennenes forvaltning av håndhevingsordningen. Dette medfører ulik praksis både innen og mellom skoler, og mellom fylkesmannsembetene.

- Sentrale målsettinger med lovendringen synes likevel langt på vei å være oppnådd, og det har skjedd tydelige endringer i skolenes praksis som følge av lovendringen. At det utarbeides flere aktivitetsplaner enn det tidligere ble fattet enkeltvedtak, indikerer at skolene sørger for en systematisk oppfølging av langt flere situasjoner der elever ikke har det trygt og godt, enn de gjorde tidligere.
- Håndhevingsordningen har blitt tatt i bruk i utstrakt grad og bidrar til at flere elever enn før får prøvd sin sak for et høyere forvaltningsnivå. Håndhevingsordningen har også en viktig funksjon med tanke på å korrigere praksis hos skoleeiere og skoler, og bidrar således til læring og bedre implementering av lovverket på skolene.
- Utdanningsdirektoratet har så langt mottatt få klager på saker som er behandlet hos fylkesmannen. Det lave antallet klager som behandles av Utdanningsdirektoratet kan tyde på at fylkesmannen ivaretar sin rolle som håndhevingsmyndighet på en god måte, til tross for utfordringene det blir vist til, og at saker blir løst på et lavere nivå.
- Det varierer mellom skoleeiere hvor mye felles rutiner og systemer som er etablert for implementeringen av kapittel 9 A, og hvor tett skoleeier følger opp skolenes implementering av regelverket. Skoleeier har en viktig rolle i å legge til rette for felles praksis og likebehandling gjennom felles system og rutiner, men også legge til rette for god forståelse for regelverket gjennom opplæring, veiledning mv. Undersøkelsen indikerer at det er større forskjell i praksis og mer usikkerhet om hvordan lovverket skal implementeres på skolene i kommuner/fylkeskommuner der skoleeier har hatt en mindre aktiv rolle i implementeringen av regelverket.
- Undersøkelsen viser at selv om skolene i stor grad handler raskere enn før, er det stor variasjon i saksbehandlingstiden hos fylkesmennene. Saksbehandlingstiden er til dels svært lang. Også Utdanningsdirektoratets saksbehandlingstid opplyses til dels å være lang. Lang saksbehandlingstid støtter ikke opp under målet med en ordning som er raskere. Det kan fremdeles ta lang tid for en elev å få avklart sin situasjon og sine rettigheter. Dette betyr at selv om måloppnåelsen på skolenivå synes å være god når det gjelder målet om raskere handling, har man i varierende grad lyktes med å nå dette målet når en sak blir meldt videre til neste forvaltningsnivå.

4. Konsekvenser og erfaringer

Lovregulering er statens sterkeste virkemiddel for å oppnå sentrale mål innenfor viktige samfunnsområder. Men fører innføringen av en lovregulering faktisk til at målsetningene nås, og de tilsiktede effektene, eller gevinstene, realiseres? I hvilken grad opplever de ulike målgruppene av loven «virker»?

4.1 Innledning

Når en lov skal evalueres, er det sentralt å undersøke om loven «virker» i samsvar med intensjonen. Dette går blant annet frem av veileder om evaluering av lover:

En analyse eller vurdering av lovens virkninger er sentral i svært mange evalueringer. Vi ønsker å vite om de tilsiktede effektene av lovreguleringen faktisk ble oppnådd (realisert). I motsatt fall kan det bety at noen av virkemidlene er innrettet feil, at de har for liten styrke, eller at våre antakelser om hvordan brukere og samfunn ville endre atferd var feil.⁵⁴

I dette kapittelet presenteres og drøftes ulike aktørers erfaringer med endringene i regelverket, og hvilke virkninger endringene i kapittel 9 A har fått så langt. Når det gjelder konsekvenser av endringene i regelverket, vil det rettes oppmerksomhet både mot de intenderte konsekvensene, som altså er knyttet opp mot de ønskede effektene av lovendringene, og mot eventuelle uintenderte konsekvenser. Når det gjelder uintenderte konsekvenser, kan disse både være av positiv og av negativ art.

Det er sentralt å belyse erfaringene til alle de primære målgruppene til loven, både de som er i en rettighetsposisjon og de som er i en pliktposisjon. For å belyse de ulike aktørenes erfaringer, vil vi i dette kapittelet ta opp noen av de sentrale endringene i regelverket, og presentere hvilke erfaringer ulike aktører har gjort seg med disse endringene, og hvilke konsekvenser de ulike aktørene opplever at disse endringene har hatt. Oppmerksomheten vil særlig rettes mot følgende endringer i regelverket, og ulike aktørers erfaringer med disse:

- Fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt
- Vektlegging av elevens subjektive opplevelse
- Skjerpet aktivitetsplikt
- Håndhevingsordningen
- Utdanningsdirektoratets rolle som klageinstans

I tillegg vil ulike aktørers mer generelle erfaringer og betraktninger rundt endringene i regelverket bli belyst i dette kapittelet. Videre vil vi gå tilbake til noen av de sentrale målsetningene med nytt kapittel 9 A, og drøfte hvorvidt disse er nådd – eller hvorvidt erfaringene så langt tilsier at utviklingen går i retning av at målene helt eller delvis nås. Målene som trekkes frem i denne sammenheng, er målet om at endringene i regelverket skal kunne bidra til at elever i større grad opplever å ha det trygt og godt på skolen, og målet om at endringene i regelverket skal bidra til en ordning som er enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlig enn de ordninger som har eksistert tidligere. Sistnevnte er et uttrykt mål knyttet til håndhevingsordningen, men målet om raskere og riktigere handling er også sentralt for aktivitetsplikten.

Kontekstuelle faktorer vil være et sentralt moment, i den grad ulike aktører mener at dette kan påvirke forståelsen av og virkningen av regelverket. Videre vil ulike forståelser av de ulike bestemmelsene i regelverket kunne ha betydning for hvordan bestemmelsene «virker».

⁵⁴ Justis- og politidepartementet/Senter for statlig økonomistyring (2009), s. 13.

4.2 Erfaringer med endringene i regelverket

4.2.1 Fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt

Skolenes tidligere vedtaksplikt og handlingsplikt etter tidligere kapittel 9a er erstattet av en aktivitetsplikt. Av forarbeidene til nytt kapittel 9 A går det frem at aktivitetsplikten skal sikre «at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen.» Aktivitetsplikten er delt inn i flere delplikter som skal bidra til å sikre rask og riktig handling. Av de fleste intervjuene som er gjennomført, både med skoleeiere, skoleledere og ansatte ved skolene, framgår det at endringen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt i stor grad oppfattes som positiv, og at endringen har bidratt til et mer systematisk arbeid med skolemiljø-saker. Samtidig har aktivitetsplikten på de fleste skolene medført en større arbeidsmengde. I avsnittene under vil vi beskrive skoleeierne og skolenes erfaringer med innføringen av aktivitetsplikten, og hvilke konsekvenser skolene opplever at det har fått.

Flere saker og raskere håndtering

I intervjuer er det mange som forteller at de opplever at aktivitetsplikten legger til rette for mer systematisk oppfølging av skolemiljø saker enn hva vedtaksplikten og enkeltvedtakene gjorde. Ved flere skoler trekker også både skoleledere og lærere frem at endringene i kapittel 9 A legger til rette for et felles system for håndtering av skolemiljø saker, der alle følger den samme «oppskriften». Dette i motsetning til tidligere, da det i mye større grad oppleves å ha vært opp til den enkelte lærer hvordan man håndterte en sak, og variasjonen både mellom og innenfor skoler kunne være stor. Gjennomgående gir skoler og skoleeiere uttrykk for at aktivitetsplikten har bidratt til at man tar tak i hendelser og griper inn i situasjoner på et tidligere tidspunkt enn man gjorde før. Selv om skolen også tidligere hadde en handlingsplikt, er det mange som opplever at man etter det gamle regelverket i større grad valgte å avvente og se hvordan situasjoner utviklet seg før man vurderte om det kunne være behov for å sette inn tiltak.

Flere viser også til at sakene raskere løftes til ledelsen ved at rektor – og andre representanter for ledelsen ved skolen – er involvert i enkeltsaker i større grad enn før. Dette har også på mange skoler bidratt til at skoleledelsen har fått bedre kjennskap til utfordringer knyttet til enkeltelevers skolemiljø, også når det ikke er direkte relatert til mobbing. Tidligere var det i større grad den enkelte lærer som arbeidet med å løse slike situasjoner, uten å løfte dette til skolens ledelse. Det oppleves også som positivt at lovverket har tydeliggjort at aktivitetsplikten gjelder alle som arbeider på skolen. Flere skoler viser til at dette har bidratt til at for eksempel renholdere i større grad varsler rektor om elever de mistenker ikke har det bra, som følge av observasjoner de har gjort i skolemiljøet.

Alle de ansatte på skolen har et ansvar for alle elevene. Lovendringen har tydeliggjort dette ansvaret, og bidratt til bevisstgjøring hos de ansatte om hva man skal gjøre når man ser noe som kan være en 9 A-sak.

(Rektor)

At skolene fanger opp flere saker og tar raskere tak i sakene blir av mange satt i sammenheng med femdagersregelen før eleven eller foreldrene kan kontakte Fylkesmannen. Det blir fra flere vist til at denne bestemmelsen har hatt en generell effekt på hvor raskt skolen tar tak i ting, og fungerer som «et ris bak speilet». Samtidig som det blir vist til at femdagersregelen har hatt en generell effekt på hvor raskt ting blir tatt tak i på skolene, er det flere representanter for skoleeiere og skoleledere som gir uttrykk for at de opplever det som uklart hva som ligger i fristen på fem dager. Gjennom intervju kommer det frem at mange av skolelederne og skoleeierne opplever at det er en forventning om at konkrete tiltak og en aktivitetsplan skal være satt i verk innen fem dager.

Både skoleeiere og ledelsen ved skoler kommenterer også at de opplever at fem dager er kort, spesielt dersom skolen er ment å sette inn konkrete og velbegrunnede tiltak i løpet av fem dager. Flere viser til at det innebærer en risiko for at skolene forhaster seg, og at de gjør noe bare for å gjøre noe, uten at dette nødvendigvis er de rette tiltakene. Det blir videre vist til at det i noen situasjoner trengs målrettet observasjon for å finne ut hva som er de gode tiltakene, og at fem dager i slike tilfeller er for kort tid. Enkelte ansatte og skoleledere forteller også om at skolene er redde for å gjøre noe galt, og at tiltak derfor setter i verk mer for å ha ting i orden enn for å gjøre det som er best.

Skolene og skoleeiere opplever også at det er en lavere terskel for å formalisere tiltak i en aktivitetsplan enn det var for å fatte enkeltvedtak. Av enkelte blir det samtidig stilt spørsmål ved hvorvidt terskelen for å opprette en aktivitetsplan i noen tilfeller har blitt for lav. Det finnes ikke noen føringer i loven for gradering

av sakene når det gjelder hvilken oppfølging saken skal få fra skolen (utover at de alvorligste sakene skal meldes til skoleeier). Derfor blir både små og store saker behandlet på samme måte gjennom å opprette aktivitetsplaner og følge de lovpålagte kravene til disse. Noen ansatte i skolene har problematisert at man setter inn det samme apparatet for store og små saker, og at det i noen tilfeller kan bidra til at mindre saker får uforholdsmessig mye oppmerksomhet som kan gå på bekostning av mer alvorlige saker som det burde vært brukt mer ressurser på. Ettersom flere mindre saker blir formalisert gjennom aktivitetsplaner enn hva de ville blitt etter vedtaksplikten, mener enkelte av de intervjuede skolelederne og lærerne at det i noen tilfeller kan bidra til å «blåse opp» saker som ellers kanskje ikke ville vært en sak, eller som raskt kunne ha gått over av seg selv. Noen skoler opplever at de enkelte ganger bidrar til å «rippe opp i» ting som eleven egentlig hadde lagt bak seg ved å gjennomføre pålagte evalueringsmøter.

Representanter for et fylkesmannsembete viser til at skoleeiere og skoleledere overfor fylkesmannen har uttrykt at de opplever at terskelen for å utarbeide aktivitetsplan er for lav, og at de bruker mye tid på saker som de selv ikke opplever dreier seg om skolemiljø men som likevel blir frontet som dette fra foreldrenes side. Fra fylkesmannens side blir det gitt uttrykk for at det i en del tilfeller er kommunikasjonen mellom skole og hjem som er problemet. Fylkesmannen har i en del tilfeller måttet megle i saker der kommunikasjonen mellom skole og hjem har vært dårlig over tid. Det blir kommentert at dette er viktige saker å ta tak i, da det ofte er slik at eleven ikke har det bra selv om det er manglende tillit og dialog mellom hjem og skole som er hovedutfordringen.

Endringer i saksbildet

Mange skoler forteller at endringene i kapittel 9 A har bidratt til å utvide saksbildet skolene må håndtere. Det blir vist til at hovedfokuset tidligere som oftest var på saker som ble definert som mobbing, mens endringene i regelverket har bidratt til å rette oppmerksomheten mot et bredere sakskompleks, der man ser at det kan være mange ulike årsaker til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Flere skoleledere og skoleeiere opplever det imidlertid som utfordrende at sakskomplekset har blitt så bredt. Enkelte sier de ser en tendens til at «alt» blir 9 A-saker. Flere opplever at skolen har fått et for stort ansvar når også hendelser utenfor skoletid, men som likevel kan påvirke skolehverdagen, blir 9 A-saker. Samtidig som det oppleves som at skolens ansvar har blitt større, har det ikke medført økt kapasitet, kompetanse eller ressurser til å møte nye typer saker og et større antall saker. En rektor kommenterer at skolen nå må forsøke å løse en god del saker som skolen tidligere ville sagt at det var helsevesenet som måtte ta tak i, for eksempel relatert til psykisk helse. Ved en annen skole påpekes det at de ansatte i skolen ikke har den kompetansen som ofte er nødvendig for å håndtere en del av de sakene som nå omfattes av 9 A. Dette oppleves som en særlig utfordring ved skoler og i kommuner med få tilgjengelige ressurser og støttefunksjoner som de ansatte i skolen kan støtte seg på, og hvor de pedagogisk ansatte forteller at de håndterer saker som eksempelvis en sosiallærer, miljøarbeidere, helsetjenesten, PPT eller barnevern burde ha håndtert.

Kravene har blitt skjerpet, men forutsetningene er ikke endret. Dette gjør at man noen ganger kan føle seg litt maktesløs.

(Skoleeier)

Erfaringer med aktivitetsplaner vs. enkeltvedtak

Det generelle inntrykket er at skoleledere og ansatte i skolene opplever aktivitetsplanene som et enklere verktøy å benytte enn enkeltvedtakene. Enkeltvedtakene ble sett på som et alvorligere virkemiddel enn aktivitetsplaner av mange skoleeiere og skoleledere. Flere forteller at man ofte ventet så lenge som mulig med å fatte enkeltvedtakene. Med enkeltvedtakene var det også mer fokus på prosedyre enn det er knyttet til aktivitetsplanene. Fokuset var ofte på hvordan man skulle utforme et enkeltvedtak, mer enn på innholdet i vedtakene og hvordan tiltakene ville virke.

Da vi hadde saker hos fylkesmannen skjønte kommunen at rekkevidden av hva regelverket innebar ikke hadde sunket inn hos rektorene.

(Representant for skoleeier)

Det oppleves på mange skoler som at aktivitetsplanene bidrar til at arbeidet med å finne gode og riktige tiltak begynner tidligere enn før, og at tiltakene i større grad blir evaluert. Det trekkes også frem at aktivitetsplanene er mer dynamiske og lettere å endre på, i motsetning til enkeltvedtak som ble oppfattet

som mer statiske. Det er også flere skoleeiere og rektorer som viser til at aktivitetsplanene inviterer til mer samarbeid og involvering av elevene enn enkeltvedtakene.

Flere skoleeiere og skoler viser til at en utfordring som går igjen er spørsmålet om når skolen har gjort nok, og når en sak kan avsluttes. Fra en skoleeier blir dette vist til som en av to hovedutfordringer med regelverket. Det blir vist til at hovedregelen er at en sak skal avsluttes når eleven har det trygt og godt. En skoleeier viser til at det har hendt at all observasjon tyder på at eleven har det trygt og godt, eleven selv sier i elevsamtaler at vedkommende har det bra, men hvor det likevel ved evaluering av aktivitetsplan med eleven og elevens foreldre blir hevdet at eleven fortsatt ikke har det trygt og godt. Eleven – eller foreldrene – kan da for eksempel hevde at eleven ikke vil ha det trygt og godt før helt spesifikke tiltak blir gjennomført. Dette kan være tiltak som etter skolens vurdering ikke er verken forsvarlige eller mulige å gjennomføre. En skoleeier viser til at det i Utdanningsdirektoratets rundskriv om kapittel 9 A fremgår at det kan være tilfeller der skolen kan vurdere at aktivitetsplikten er oppfylt og der skolen har gjort det som kan forventes av skolen, selv om eleven fremdeles gir uttrykk for å ikke ha det trygt og godt. Det blir imidlertid opplevd som komplisert å henvise til en slik regel i enkeltsaker.

Da man gjorde enkeltvedtak var det litt slik at man tenkte at «nå er enkeltvedtaket gjort, og da er vi i mål», mer enn at «nå begynner jobben». Med aktivitetsplikten må man gå ned i detaljene og se på hva tiltakene betyr i handling, helt konkret.

(Representant for skoleeier)

Større arbeidsmengde og krav til dokumentasjon

En konsekvens av at man tar tak i sakene på et tidligere tidspunkt enn før, og at tiltak formaliseres i aktivitetsplaner i større grad, er for de aller fleste skolene en økt arbeidsmengde relatert til 9 A-saker. Flere, både skoleledere og ansatte, opplever at det brukes mye mer tid på 9 A-saker nå enn tidligere. Dette henger også sammen med kravet til dokumentasjon, som også er omtalt i kapittel 4.2. En lærer forteller at vedkommende bruker mye av tiden som egentlig er frikjøpt fra undervisning for å ivareta andre oppgaver eller verv, på 9 A-saker. Ved en skole, som har hatt særlig mange 9 A-saker, forteller lærere at de har fått mindre tid i klasserommet med elevene på grunn av mange oppfølgingsmøter med foreldre og elevene i 9 A-saker. En rektor forteller at en del av det pedagogisk utviklingsarbeidet er lagt bort for å få nok kapasitet til å arbeide med 9 A-sakene.

Mange skoleeiere og skoleledere forteller også at de hadde en forventning om at nytt kapittel 9 A skulle bidra til mindre byråkrati og mindre krav om skriftliggjøring, og at fokus heller skulle rettes mot å sette inn de riktige tiltakene. § 9 A-4 om aktivitetsplikten pålegger imidlertid skolene å dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten. De fleste, både lærere, skoleledelse og skoleeiere, opplever at dette kravet i realiteten har medført et større og mer omfattende krav til dokumentasjon, og at det dokumenteres mye mer nå enn før.

Skoler og skoleeiere, i ulike fylker, viser til at fylkesmannen stiller krav til skolenes dokumentasjon av alle delpliktene i aktivitetsplikten, og at det for noen skoler og skoleeiere har vært krevende å finne et riktig nivå på dokumentasjonen. Da loven trådte i kraft opplevde noen skoler at dokumentasjonskravet innebar at de måtte dokumentere «alt» de gjorde, særlig for å kunne imøtegå eventuelle saker som ble klaget inn til fylkesmannen. Representanter for de ulike fylkesmannsembetene forteller også at det varierer veldig mellom skoler hva slags og hvor mye dokumentasjon skolene sender inn. Enkelte sender altfor store mengder dokumentasjon, mens andre sender for lite. Det vises til at det har vært en bedring på dette området over tid ettersom flere har fått erfaring med saker meldt til fylkesmannen og fylkesmannen har tydeliggjort overfor skolene hva slags dokumentasjon som er nødvendig og ikke. Flere av skolene opplever også at de i løpet av perioden loven har vært i kraft har klart å finne et mer fornuftig dokumenteringsnivå enn hva de først la opp til. Samtidig blir det vist til at det er relativt store forskjeller mellom lærerne, og mellom skoler i samme kommune eller fylkeskommune, når det gjelder i hvilken grad og hvordan det dokumenteres at aktivitetsplikten er oppfylt.

En del lærere og skoleledere er tydelige på at de, til tross for at dokumentasjonskravene oppleves å være omfattende, ikke opplever at det er for store dokumentasjonskrav. Flere viser til at kravet til dokumentasjon bidrar til at håndteringen av saker blir mer strukturert, noe som kan bidra til at saker løses raskere. Noen peker på at skriftliggjøringen i seg selv virker forebyggende, ved at man unngår at

enkeltsaker vokser seg store og veldig alvorlige. Erfaringen til enkelte er at de sakene der det tidligere ble fattet enkeltvedtak, var saker som allerede hadde blitt veldig store og kompliserte

En skoleeier kommenterer at dokumentasjonskravene oppleves å være et tveegget sverd. På den ene siden er det svært ressurskrevende å dokumentere så mye tidlig i en prosess, men samtidig ser skoleeier at det kan bidra positivt - og være arbeidsbesparende - på et senere tidspunkt, for eksempel dersom en sak blir meldt til Fylkesmannen. Det er videre fint at man har noe å vise til overfor foreldre og elever (som kan hevde

at «skolen gjør jo ingenting»). Det sees også som en fordel for skolen at de blir pålagt å dokumentere tiltak som er prøvd ut, hvilke som har fungert og ikke, og dermed har noe å vise til dersom nye saker oppstår på et senere tidspunkt. Kontaktlærere opplever at det er en trygghet i at det er et system og et skjema som skal følges. Samtidig bidrar økte krav til dokumentasjon og lavere terskel for å opprette aktivitetsplan til at mye tid går med til å lage og følge opp aktivitetsplaner, og noen lærere opplever at skoleledelsen og lærere bruker uforholdsmessig mye tid på dokumentasjon og møter for å møte kravene i kapittel 9 A.

Kravene om dokumentasjon er et tveegget sverd.

(Representant for skoleeier)

Skoler med erfaring fra saker som er behandlet hos fylkesmannen

Hvordan skolene opplever overgangen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt ser i stor grad ut til å være farget av eventuelle erfaringer skolene har med saker som har blitt meldt til fylkesmannen. Skoler som har erfaring med saker som er meldt fylkesmannen synes å anse endringene i kapittel 9 A som større og mer omfattende enn skoler som i liten grad eller ikke i det hele tatt har hatt erfaring med slike saker. Ved skolene som har erfaring med håndhevingssaker ble det særlig lagt vekt på at loven har medført et behov for store systemendringer i måten skolene jobber med skolemiljøsaker på, og at kravene til dokumentasjon av at skolen følger alle delpliktene i aktivitetsplikten kan være krevende for skolene å møte.

Skolene som ikke har hatt erfaring med saker meldt til fylkesmannen opplever ikke at endringene i kapittel 9 A har hatt så store konsekvenser for skolenes praksis og håndtering av saker hvor elever ikke har et trygt og godt skolemiljø. Disse skolene opplever at lovendringen i hovedsak medfører en tydeliggjøring av roller og ansvar, som for eksempel at loven presiserer at alle som arbeider eller oppholder seg jevnlig på skolen er omfattet av aktivitetsplikten. Den største endringen som følge av nytt kapittel 9 A som blir trukket frem på disse skolene er økt skriftliggjøring og dokumentasjon, som eksempelvis i forbindelse med utarbeidelse av aktivitetsplan. De ansatte ved disse skolene gir uttrykk for at lovendringen i hovedsak presiserer viktigheten av mye av det skolene allerede gjør fra før. Som en lærer uttrykket det: «vi bryr oss ikke noe mer eller mindre om elevene nå enn vi gjorde før».

En skoleleder peker på at skolen og de ansatte i starten opplevde at lovendringen innebar mye nytt å forholde seg til, men at dette kanskje like mye var en indikasjon på at skolen ikke arbeidet tilstrekkelig med tematikken tidligere, og at det derfor opplevdes som overveldende med det sterke fokuset på aktivitetsplikten som fulgte med lovendringen. Videre kommenterer den aktuelle skolelederen at det etter å ha jobbet halvannet år med å implementere alle delpliktene i aktivitetsplikten, samt de andre kravene som stilles til skolene, fremstår som tydeligere at kravene ikke er så vanskelige å etterleve dersom skolen har på plass et godt forebyggende skolemiljøarbeid. Det blir vist til at fokuset på delpliktene i aktivitetsplikten har gitt skolen et nytt blikk på det forebyggende arbeidet, og at det er gjort flere grep for å bedre det kontinuerlige og systematiske skolemiljøarbeidet. Særlig blir det vist til viktigheten av å kartlegge hvem de sårbare elevene er, og sørge for å være i forkant før en situasjon oppstår.

Andre opplevde konsekvenser av aktivitetsplikten

Lærere, skoleledere og skoleeiere opplever at den systematiske oppfølgingen av aktivitetsplikten og utarbeidelse av aktivitetsplaner i varslede saker, i mange tilfeller kan bidra til å dempe konfliktnivået mellom skole og hjem. Fra flere skoler blir det vist til at skolen erfarer at foreldrene og elevene opplever at skolen tar dem på alvor når det lages en aktivitetsplan med tiltak, og legges en plan for evaluering av tiltakene. Også det at ledelsen blir involvert, og deltar i møter med eleven og foreldre, nevnes som et moment som kan være viktig når det gjelder å vise foreldre og elever at de blir tatt på alvor, og unngå at situasjonen eskalerer. Andre peker på at forholdet til foreldre kan bli satt på prøve når den som er anklaget for å krenke en annen elev selv ikke oppfatter seg som en krenker, eller foreldrene ikke opplever det slik, og det likevel opprettes aktivitetsplaner som slår dette fast.

Noen skoleeiere og skoleledere opplever at det har blitt mer utydelig hvordan skolen skal forholde seg til «den andre parten», for eksempel elever som blir beskyldt for å krenke en annen elev. Det blir vist til at når skolen skulle fatte enkeltvedtak, gjaldt forvaltningslovens regler om saksbehandling, herunder partsrettigheter. Begge parter måtte høres når skolen skulle fatte enkeltvedtak, og selv om det blir påpekt at den krenkede part kanskje måtte jobbe noe mer for å bli hørt, så var det tydeligere regler relatert til det å få frem flere sider ved en sak. Enkelte peker på at forvaltningsprinsippene oppleves å ha blitt noe utvannet i overgangen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt, og fra enkeltvedtak til aktivitetsplan.

Aktivitetsplikten i videregående skole

Det fremgår både av intervjuene og fra dokumentasjon fra fylkesmannsembetene at det er langt færre 9 A-saker i videregående skole enn i grunnskolen. Blant fylkeskommunale skoleeiere og de videregående skolene er det varierende meninger om årsakene til dette, og hvorvidt lovverket er godt tilpasset hverdagen i den videregående skolen.

Noen skoler opplever at regelverket slår ut på litt andre måter i den videregående skolen enn i grunnskolen. Flere ansatte og skoleledere i videregående skole viser til at det ofte er andre typer saker som oppstår i den videregående skolen enn i grunnskolen. Noen videregående skoler opplever at fylkesmannen ikke alltid har så god kompetanse på videregående skole og den type saker som oppstår der, og at veiledning og eksempler som presenteres fra fylkesmannens side ofte er mer tilpasset hverdagen i grunnskolene. Eksempler er komplekse konflikter knyttet til russefeiring, som ofte involverer mange elever og i noen tilfeller også flere skoler. Disse kan være krevende for skolene og skoleeiere å håndtere. Ofte kan det også være komplekse saker som ligger langt tilbake i tid og har fulgt eleven gjennom grunnskolen, men som først kommer til overflaten på videregående. Det blir også vist til at vedtak fylkesmannen har gjort om tiltak ikke alltid er så godt tilpasset hvordan den videregående skolen fungerer. Et eksempel som trekkes frem er tiltak som medfører at elever eller lærere må flyttes fra undervisningen. Dette er ikke alltid praktisk gjennomførbart i videregående skole da det kan være bare én faglærer som gir undervisning i et bestemt fag som eleven må følge for å få studiekompetanse.

Det trekkes også frem at det i videregående skole er en annen dynamikk mellom foreldre, elever og skolen. For elevene som er over myndighetsalder, vil foreldrene spille en mindre rolle i sakene som gjelder elevens skolemiljø, særlig dersom eleven ikke ønsker at foreldre involveres. En gruppe lærere forteller at de noen ganger opplever det som et dilemma å varsle i saker hvor de ser at en elev ikke har det trygt og godt, men hvor eleven selv innstendig ber om at saken ikke varsles til rektor og foreldre i frykt for at situasjonen for eleven blir verre. Noen lærere forteller at de i slike situasjoner kan bli usikre på om de skal melde ifra, selv om aktivitetsplikten egentlig pålegger dem å gjøre det. Ved en annen skole vises det også til eksempler der elever ikke har ønsket å iverksette en aktivitetsplan da de selv ikke har opplevd situasjonen som «så alvorlig» at den skal formaliseres. Noen ansatte har uttrykt at det kan være vanskelig å vite hvor mye de skal «pushe på» for å opprette aktivitetsplaner, når elever selv ikke ønsker det, men skolens rutiner krever at de gjør det.

Aktivitetsplikten kan være vanskelig noen ganger, spesielt med tanke på 16-17-åringer som innstendig ber om at foreldre ikke skal kontaktes. Der kan hensynet til eleven komme i konflikt med aktivitetsplikten, særlig dersom vi vet at å varsle kan få store konsekvenser for eleven, f.eks. dersom eleven har strengt religiøse foreldre.

(Ansatte i videregående skole)

Det er også representanter for videregående skoler som opplever at regelverket kanskje er bedre tilpasset den videregående skolen enn grunnskolen. Dette begrunnes i at man i videregående har mer ressurser og kapasitet til å håndtere et bredere spekter av skolemiljøsaker, ved at man for eksempel kan støtte seg på miljøarbeidere, helsesykepleiere, skolepsykolog m.fl. Lovverkets økte vektlegging av elevens subjektive opplevelse, i tillegg til et bredere mobbe- og krenkebegrep, kan være enklere å håndtere på en god måte når man har tilgang på denne typen ressurser og støttefunksjoner, blir det kommentert.

4.2.2 Elevens stemme og vektlegging av elevens subjektive opplevelse

Sentralt for nytt kapittel 9 A har vært vektleggingen av elevens subjektive opplevelse av om vedkommende har det trygt og godt på skolen, og tydeliggjøringen av at elevens stemme skal bli hørt. Mange av skolene opplever at lovendringene har bidratt til at elevene i større grad enn før blir involvert og hørt i saker som angår dem. Flere skoler forteller at de har inntrykk av at de ansatte på skolen hører mer på eleven nå enn tidligere, og i større grad tar eleven på alvor. Tidligere var det en del tilfeller av at de voksne vurderte at eleven hadde det bra, selv om eleven selv ga uttrykk for noe annet. Det fremstår som at det har blitt en bedre kultur for å høre eleven ved mange skoler, og flere rektorer viser til at skolen samarbeider mer med eleven og foreldrene om utarbeidelse av aktivitetsplan enn hva som var vanlig i forbindelse med utarbeidelse av enkeltvedtak.

Vi har opplevd to saker hvor elevens opplevelse ble trukket i tvil av skolen. Dette er en kultur og en tenkemåte som man ikke får endret med mindre man er tett på og jobber med hver enkelt sak. Det endres ikke med en lovendring.

(Representant for skoleeier)

Flere skoleeiere og skoler viser samtidig til at kravet om at elevens subjektive opplevelse skal ligge til grunn for å vurdere om retten til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt, er utfordrende. De fleste presiserer at dette er en viktig bestemmelse, og at de ser behovet for at dette ble presisert i regelverket, men legger likevel vekt på at bestemmelsen også er krevende å forholde seg til. At elevens subjektive opplevelse skal ligge til grunn kan eksempelvis være utfordrende i situasjoner der det er diffuse årsaker til at en elev ikke har det trygt og godt, og det ikke er en annen part som helt tydelig har krenket denne eleven. Listen for hva som er en skolemiljøsak som krever oppfølging fra skolens side oppleves å ligge lavt, og dette knyttes til bestemmelsen om at elevens subjektive opplevelse er avgjørende for om retten er oppfylt eller ikke. En skoleeier understreker at de ikke nødvendigvis mener at det er feil at elevens subjektive opplevelse skal legges til grunn, men at dette uten tvil utfordrer skolene og skoleeier i en del tilfeller, og krever en endring både i kultur og tankemåte blant mange.

Før ville jeg for eksempel kanskje ikke tatt saker der noen føler at de er oversett eller ikke inkludert like mye på alvor, men nå veier den subjektive opplevelsen tyngre. Det fører også til at vi er mer obs på når situasjoner kan oppstå og at vi har mer fokus nå på å avverge situasjoner.

(Lærer ved barneskole)

Flere skoleeiere og skoleledere påpeker at realiteten er at det ikke bare er elevens subjektive opplevelse som blir sentral i mange saker, men også foreldrenes subjektive opplevelse. Det blir vist til at disse ikke alltid fremstår som sammenfallende, og at foreldrene kan bli den styrende part, særlig i saker som oppstår i barneskolen. En skoleeier påpeker at for 95 prosent av foreldrene fungerer regelverket etter intensjonen, men at det er en liten andel som nå bruker et handlingsrom de har fått gjennom regelverket til å kreve tiltak fra skolen som skolen ikke mener det er behov for. Flere skoleeiere påpeker at det i noen tilfeller kan være en annen agenda som ligger bak, enn det å sikre at eleven har det trygt og godt, som for eksempel å bli kvitt en lærer, en rektor eller kreve andre endringer og tiltak ved skolen som følge av en konflikt med andre foreldre. Enkelte skoler og skoleeiere viser til at dette kan føre til saker som aldri synes å kunne avsluttes, da foreldrene stadig stiller krav om at det skal iverksettes tiltak for å sikre at eleven har det trygt og godt på skolen, mens skolen ikke kan se noen indikasjoner på at ikke eleven har det trygt og godt. Det blir også vist til at enkelte foreldre etter skolens vurdering har urealistiske forventninger til hva skolen kan gjøre.

Bestemmelsen om at elevens subjektive opplevelse skal ligge til grunn kan være særlig krevende, blir det påpekt, i situasjoner der det er en annen part, enten det er en annen elev eller en voksen, som har en helt annen opplevelse av situasjonen. Enkelte skoleledere gir uttrykk for at lovendringen muligens har gått for langt i å legge vekt på elevens subjektive opplevelse, og påpeker at det kan bli litt for ensidig. Vektleggingen av den subjektive opplevelsen av å være krenket kan ha en slagside, påpeker en rektor, ved at det går ut over en tredjepart som blir utpekt som den som har krenket. Rektoren ser faren for at det kan bli en ny krenkelsessak som følge av dette, da

Vektleggingen av den subjektive opplevelsen av å ha blitt krenket kan ha en slagside, nemlig at det går ut over en tredjepart.

(Rektor)

det kan oppleves som krenkende/trakasserende å bli kalt en mobber. Ved flere skoler pekes det på at vektleggingen av elevens subjektive opplevelse gjør det krevende å håndtere situasjoner der en elev, eller denne elevens foreldre, har en annen opplevelse av en situasjon enn det øvrige involverte gir uttrykk for. Skolene opplever at enkelte foreldre gjør sakene større enn de i utgangspunktet er, og at det er tendenser til en sykeliggjøring av det som for andre ser ut til å være normale svingninger gjennom barndommen.

Flere skoler viser til at de opplever at endringene i kapittel 9 A i noen grad har bidratt til at det som tidligere har vært ansett som normalt i enkelte tilfeller blir unormalt. Særlig dreier dette seg om samhandlingen mellom barn, der et tilbakevendende spørsmål fra skolens side er: «skal de ikke tåle dette?». Samtidig presiserer en rektor at det har vært en del barn som tidligere har måttet tåle for mye.

Ved en barneskole blir det pekt på at definisjoner av mobbing ikke lengre spiller noen rolle, fordi den subjektive opplevelsen alltid er sann. Det blir vist til at skolen tidligere kunne tolke og vurdere hendelser mer objektivt, men at de nå er mer på vakt for hva elevene føler. Det blir presisert at dette i mange sammenhenger er positivt, men at det samtidig er grunn til å stille spørsmål ved om denne konsekvensen av lovverket er hensiktsmessig med tanke på skolens oppdrag med å ruste elevene for livet. Det blir stilt spørsmål ved om man aldri skal kunne føle at ting går en imot, og påpekt at det er viktig at det ikke skapes et samfunn der barna ikke tåler motgang. Fra skolen blir det vist til at man ser eksempler på at barn ikke er så gode på å tåle motgang. Samtidig peker enkelte på at ved å ta barnet og foreldrene på alvor, klarer man kanskje å bygge opp en relasjon der man senere kan være i posisjon til å ta opp det at en sak kan ha to sider, og at den som føler seg krenket kanskje gjorde noe selv også som bidro til situasjonen. Det blir vist til at skolen slik gradvis kan bidra til å bygge opp mer robuste barn.

4.2.3 Skjerpet aktivitetsplikt

§ 9 A-5 om den skjerpede aktivitetsplikten ble innført for å tydeliggjøre i lovverket hvordan saker der en elev blir krenket av en som arbeider på skolen skal håndteres. Mange av skoleeierne og skolelederne som er intervjuet presiserer at de synes det er bra at den skjerpede aktivitetsplikten er tatt inn i regelverket. En rektor forteller at en del lærere opptre mer profesjonelt, og er mer bevisst på egen atferd overfor elever, som følge av lovbestemmelsen, og at dette har vært en positivt konsekvens av den skjerpede aktivitetsplikten. En rektor erfarer at i noen av sakene som har blitt meldt på bakgrunn av den skjerpede aktivitetsplikten, har det gjerne vært lignende saker knyttet til samme lærer tidligere, men der responsen fra ledelsens side har vært for unnlattende. Rektoren opplever at ledelsen nå kan skjerpe behandlingen av slike saker i tråd med skjerpingen av regelverket. Flere skoleeiere og skoler forteller at de etter innføringen av nytt kapittel 9 A har hatt flere varsel enn tidligere om saker der en voksen skal ha krenket en elev.

Samtidig peker mange skoler og skoleeiere på at den skjerpede aktivitetsplikten også har medført en del utfordringer, særlig relatert til bestemmelsen om at elevens subjektive opplevelse skal ligge til grunn. Fra flere skoler og skoleeiere blir det vist til at det de mener er helt normal og nødvendig irrettesettelse av elever blir trukket frem som en krenkelse. For eksempel nevner en skoleeier at det å be en elev om å ikke vippe på stolen er et eksempel på en irrettesettende situasjon som enkelte elever har opplevd som krenkende, og meldt ifra om. Fra flere skoler blir det også vist til at elever som i liten grad er vant til grensesetting kan oppleve en streng og grensesettende voksen som krenkende. Ved en skole blir det fremhevet at oppdragerrollen også er en del av lærerrollen, men at dette kan bli en vanskelig rolle å utøve dersom elevene hevder seg krenket av læreren i situasjoner der læreren med god grunn er streng. Det blir stilt spørsmål ved hva som er lærerens mandat, og det blir vist til at det er en risiko for at lovverket visker ut den oppdragende funksjonen til læreren.

Den subjektive opplevelsen er utfordrende. Det å få beskjed om å ikke vippe på stolen, er ikke en krenkelse.

(Representant for skoleeier)

Det oppleves som svært problematisk for enkelte skoler og skoleeiere at regelverket, slik de ser det, åpner for at en elev kan påberope seg krenkelser som et pressmiddel mot en lærer eller annen voksen på skolen. Det presiseres i intervju at dette dreier seg om et fåtall tilfeller, men de oppleves likevel som så viktige at de til dels synes å overskygge andre erfaringer med kapittel 9 A. Rektor på en videregående skole viser til at det har forekommet at elever har brukt krenkelsesbegreper i saker der de ikke har fått den karakteren de har ønsket. Den aktuelle rektoren peker på at det også har forekommet at elever har brukt 9 A som en trussel, og har gitt uttrykk for at eleven ville melde seg krenket av læreren dersom han eller hun ikke får viljen sin. Samtidig blir det kommentert at saker som oppstår i vurderingssammenheng kan være berettiget dersom læreren har vært nedlatende i vurderingssituasjonen og eleven ikke føler seg behandlet med respekt.

Det har også vært elever som har brukt kapittel 9 A som en trussel. At man vil melde seg krenket av lærer dersom man ikke får det som man vil.

(Rektor)

Flere av representantene fra skolene opplever at barna får definisjonsmakten gjennom bestemmelsen om at elevens subjektive opplevelse skal legges til grunn. Enkelte barn og unge kan ha lite respekt for de voksne, og flere ansatte frykter derfor at de uriktig kan bli anklaget for krenkelser. Ved en skole forteller en gruppe lærere at enkelte har blitt engstelige for å være alene med elevene, da de opplever at de har behov for vitner i tilfelle noen elever skulle varsle at de opplever seg krenket av læreren. Noen lærere har i denne sammenheng problematisert at det er et manglende fokus på krav til hvordan elevene skal oppføre seg. Lærerne mener at slike krav og forventninger bør ligge til grunn for å kunne forvalte de rettighetene elevene får gjennom kapittel 9 A. Enkelte opplever at lærerens stilling blir svekket all den tid elevene blir fortalt om sine rettigheter, uten at elevene selv møtes med forventninger og plikter.

Vi har et tilfelle der en elev på småtrinnet sier til voksne på skolen at «hvis du ikke tier stille, kan jeg få deg sparket».

(Rektor på barneskole)

En utfordring knyttet til den skjerpede aktivitetsplikten, som både skoleeiere, skoler og fylkesmenn peker på, er forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven. Enkelte rektorer opplever å «stå i en skvis» der de på den ene siden skal ivareta eleven i henhold til opplæringsloven, men på den andre siden skal ivareta arbeidsgiveransvaret overfor den ansatte i henhold til arbeidsmiljøloven. Rektor må dermed håndtere både en elevsak og en personalsak. En skoleeier viser til at det eneste tiltaket eleven i enkelte tilfeller er fornøyd med, er dersom en lærer blir fjernet. Samtidig kan ikke skolen si opp eller flytte på en ansatt med hjemmel i opplæringsloven, og flere skoleeiere bemerker at dette er vanskelige saker for skolene. Opplæringsloven legger elevens subjektive opplevelse til grunn, mens arbeidsmiljøloven krever en objektiv oppfatning om hva den ansatte har gjort eller ikke gjort, blir det kommentert, og vist til at lovene på dette punktet er svært ulike.

Det blir påpekt fra et av fylkesmannsembetene at skjæringspunktet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven ikke er tilstrekkelig drøftet fra lovgivers side, og at det er behov for at Utdanningsdirektoratet, og eventuelt Kunnskapsdepartementet, kommer på banen for å tydeliggjøre hvordan man skal forholde seg til disse to lovene i saker som oppstår som følge av den skjerpede aktivitetsplikten.

Den skjerpede aktivitetsplikten, og vektleggingen av elevens subjektive opplevelse av å ha blitt krenket, har vært omdiskutert også i media. Blant annet var det våren 2018 en rekke debattinnlegg og andre medieoppslag der det ble stilt spørsmål ved om lærernes rettssikkerhet er truet etter innføringen av kapittel 9 A, og det ble av enkelte vist til en bekymring for at loven kan misbrukes. Ulike synspunkt på disse forholdene blir også belyst blant annet i innspill som er gitt til Opplæringslovutvalget.⁵⁵

⁵⁵ Regjeringen har nedsatt Opplæringslovutvalget og gitt det i oppgave å se på regelverket for grunnskolen og videregående opplæring. Utvalget ble nedsatt 22. september 2017 og skal levere forslag til et nytt regelverk innen 1. desember 2019 (www.opplaringslovutvalget.no).

Leder for Utdanningsforbundet skriver i et innlegg som er tilgjengeliggjort via Opplæringslovutvalgets nettsider at kapittel 9 A i opplæringsloven kan utfordre lærernes rettssikkerhet.⁵⁶ Det blir pekt på at Utdanningsforbundet har støttet endringene i opplæringsloven, herunder både aktivitetsplikten i oppl. § 9 A-4 og den skjerpede aktivitetsplikten i oppl. § 9 A-5. Imidlertid ser Utdanningsforbundet noen utfordringer med kapittel 9 A, og en av utfordringene det blir vist til er det som omtales som «krenkelsesbegrepet». Det gis uttrykk for at det er behov for ytterligere diskusjon knyttet til grenseoppgangen mellom hva som er en krenkelse og hva som er «(...) kritikk, uenighet eller grensesetting som eleven må tåle.»⁵⁷ Det blir videre vist til vektleggingen av elevens subjektive opplevelse, og pekt på at det er en fordel at skolen må ta elevens opplevelse på alvor. Samtidig vises det til at Utdanningsforbundet har erfart at elever og foreldre har anført at eleven er krenket i situasjoner der læreren på den annen side mener at det dreier seg om grensesetting eller kritikk som eleven bør tåle. Viktigheten av dialog og kontradiksjon blir presisert, og det påpekes i innlegget fra Utdanningsforbundets leder at det ikke automatisk kan legges til grunn at en krenkelse faktisk har funnet sted. Det blir pekt på et behov for å omtale slike prosesser nærmere, for eksempel gjennom rundskriv. Fra Utdanningsforbundet side blir det videre stilt spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å ha et krav om at skoleeier alltid må varsles ved mistanke om at en ansatt krenker en elev. Det blir pekt på at det i andre personalsaker er slik at rektor kan undersøke saken nærmere før skoleeier varsles, og at praksisen med umiddelbar varsling utfordrer ansattes rettssikkerhet.

Nettverket for medvirkning i opplæringen (NEMIO)⁵⁸ har på den annen side gitt et innspill til opplæringslovutvalget⁵⁹ der det oppfordres til ikke å gjøre endringer verken i den skjerpede aktivitetsplikten eller i § 9 A-4 fjerde ledd der det går fram at «Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. (...)» Fra NEMIOS side blir det vist til viktigheten av at det fins en paragraf som skal beskytte elever mot mobbing fra voksne, enten slik mobbing er åpen eller skjult. Videre blir det pekt på at eventuell risiko for at den skjerpede aktivitetsplikten benyttes som pressmiddel av elever for å bli kvitt lærere de ikke liker, eller for å oppnå bedre vurderinger, kan minimeres gjennom at skolene «(...) har gode rutiner for relasjonsbygging og håndtering av problematferd, og høy grad av forutsigbarhet og struktur også når det gjelder vurderingssituasjoner».⁶⁰ Det blir også presisert at kravet om at skoleeier automatisk skal varsles, bidrar til å redusere risikoen for bagatellisering.

Redd Barna har i et innspill til opplæringslovutvalget gitt uttrykk for de samme oppfatningene vedrørende kapittel 9 A som de som går fram av innspillene fra NEMIO. I innspillet fra Redd Barna blir det vist til at elever fremdeles gir «(...) klare tilbakemeldinger om at de ikke blir trodd av lærerne, og at det ikke hjelper å si ifra om mobbing og utestengelse».⁶¹ Det blir vist til at det oppleves å ha vært en skjerping i skolene etter at aktivitetsplikten trådte i kraft, men at det samtidig er mange gamle holdninger som fortsatt lever videre i skolen. Videre blir det bemerkt at endringer tar tid, og at det er behov for et kompetanseløft blant ansatte i skolen. En bevisstgjøring rundt voksenrollen blir vist til som viktig, med henvisning til den skjerpede aktivitetsplikten.

4.2.4 Håndhevingsordningen

I forarbeidene til nytt kapittel 9 A viser departementet til at håndhevingsordningen innføres for bedre å sikre elevenes rettssikkerhet og for å sikre at skolens og skoleeierens plikter etter loven håndheves og oppfylles. Ordningen skal erstatte den tidligere vedtaksplikten som lå til skolene, men skal også bøte på svakheter ved tidligere ordning. Videre ble det i forarbeidene bemerkt at ordningen skiller seg fra andre

⁵⁶ Handal, Steffen (2018). Kapittel 9 A kan utfordre lærernes rettssikkerhet. Innspill til Opplæringslovutvalget. Dato: 22.8.2018. <<https://www.opplaringslovutvalget.no/nyheter/kapittel-9-a-kan-utfordre-laerernes-rettssikkerhet/>> [Lastet ned: 19.04.19]

⁵⁷ Handal, Steffen (2018).

⁵⁸ Netterket for medvirkning i opplæringen (NEMIO) opplyses i brevet til opplæringslovutvalget å «(...) fungere som en møteplass for organisasjoner som arbeider med og for barns medvirkning i barnehager og skoler.»

⁵⁹ Nettverket for medvirkning i opplæringen (NEMIO) (2019). Innspill til opplæringslovutvalget om innhold i ny opplæringslov. Dato: 14.1.2019. <<https://www.opplaringslovutvalget.no/files/2019/01/NEMIO-om-innhold-i-ny-opplaringslov.pdf>> [Lastet ned: 19.04.19]

⁶⁰ Nettverket for medvirkning i opplæringen (NEMIO) (2019).

⁶¹ Redd Barna (2018). Redd Barnas innspill til Opplæringslovutvalget. Dato: 27.11.2018. <https://www.opplaringslovutvalget.no/files/2018/11/Redd_Barnas_innspill_til_opplaringslovutvalget_2018-002-1.pdf> [Lastet ned: 19.04.19]

ordninger der det er skolen som fatter enkeltvedtak som førsteinstans, og der disse vedtakene kan påklages til fylkesmannen som klageinstans.

Håndhevingsordningens konsekvenser for fylkesmannens kapasitet og ressurser

Som diskutert i kapittel 3.4.2 har fylkesmennene mottatt en stor mengde 9 A-saker etter innføringen av håndhevingsordningen. Fra fylkesmannsembetene blir den økte arbeidsbelastningen trukket frem som den største praktiske konsekvensen for embetene. Ettersom fylkesmennene har fått tydelige føringer om at disse sakene skal prioriteres, har arbeidet med 9 A-saker gått på bekostning av andre oppgaver. Fra fylkesmennene blir det vist til at tilførselen av ressurser i forbindelse med innføringen av håndhevingsordningen, ikke på langt nær har vært tilstrekkelig for å kompensere for økt arbeidsmengde som følge av ordningen.

Representanter for et av de intervjuede embetene opplyser å ha opp mot 13 personer i arbeid for å ta unna alle meldingene som har kommet til fylkesmannen i forbindelse med håndhevingsordningen, og at embetet til sammen bruker anslagsvis seks årsverk på håndhevingsordningen. Til sammenligning kommenterer representanter for det samme embetet at de tidligere hadde anslagsvis 5-6 klagesaker i året etter gammelt kapittel 9a. Et annet fylkesmannsembete opplyser at 14 ansatte inngår i 9 A-teamet, mens anslagsvis 7-8 årsverk benyttes til å håndtere saker som blir meldt til fylkesmannen etter § 9 A-6. Det blir kommentert at det er stor variasjon i hvor lang tid sakene tar å behandle, og hvor mye ressurser som må settes av til en enkelt sak. Et embete forteller om flere saker hvor foreldre har ringt og snakket med ansatte hos fylkesmannen i flere timer tilnærmet hver dag.

Til tross for den store mengden 9 A-saker som meldes til fylkesmennene, tror representanter for et av de intervjuede fylkesmannsembetene at det likevel er en underrapportering av saker der barn ikke har det trygt og godt. Det blir påpekt at det er viktig å være bevisst på om det er grupper av elever og foreldre som kanskje ikke benytter håndhevingsordningen i like stor grad som andre. Evalueringen gir likevel lite grunnlag for å vurdere hvorvidt det er enkelte grupper som benytter ordningen mer enn andre. Fylkesmannen selv ønsker at det skal være et lavterskeltilbud, blir det kommentert, men stiller samtidig spørsmål ved om man har lyktes med dette og med hvem man har «truffet» med lovendringen. Representantene fra fylkesmannen peker også på at endringene i regelverket har bidratt til å styrke elevenes rettigheter, men at det er vanskelig å si om håndhevingsordningen i seg selv bidrar til dette på en bedre måte enn en annen bestemmelse ville gjort.

Det varierer hvilke oppgaver fylkesmannsembetene opplyser at de må nedprioritere på grunn av arbeidsmengden som følge av håndhevingsordningen. Noen embeter opplyser at særlig oppgaver knyttet til informasjon og veiledning har blitt nedprioritert, både relatert til 9 A og andre tema på utdanningsfeltet. Et embete viser også til at de ikke klarer å oppfylle alle oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, deriblant tilsyn. Flere av embetene forteller at de får en rekke forespørsler fra skoleeiere og enkeltskoler om å holde kurs og foredrag om kapittel 9 A, som de ikke har anledning til å si ja til grunnet manglende kapasitet. Flere embeter forteller videre at de gjerne skulle sagt ja til slike henvendelser da det kan bidra til å øke kompetansen blant skoleeiere og skoler, og på lengre sikt kanskje bidra til å redusere antallet saker som havner hos fylkesmannen.

Også fra Utdanningsdirektoratet blir det kommentert at ressursituasjonen hos fylkesmennene er en utfordring med håndhevingsordningen. Ordningen har krevd betydelige ressurser hos fylkesmennene, og direktoratet ser av årsrapportene til embetene at dette har gått ut over andre oppgaver de har. Samtidig har Utdanningsdirektoratet en forventning om at antall saker til fylkesmannen vil stabilisere seg noe etter hvert som skolene blir godt kjent med pliktene sine og elever og foreldrene vet hva de kan melde og klage inn til fylkesmannen. Det blir vist til at det så langt trolig har blitt meldt en del saker som fylkesmannen ikke skal behandle som håndhevingsmyndighet.

Også flere av skoleeierne som er intervjuet, både kommuner og fylkeskommuner, erfarer at håndhevingsordningen opptar store deler av kapasiteten til fylkesmannen på utdanningsområdet. Flere av de intervjuede skoleeiere opplever at den økte mengden 9 A-saker hos fylkesmannen fører til at fylkesmannen har for lite tid til andre viktige oppgaver, som for eksempel tilsyn. En skoleeier opplever at den økte mengden av 9 A-saker også går utover kvaliteten på fylkesmannens arbeid på andre

9 A har vokst seg så stort at fylkesmannen ikke rekker å gjøre noe annet.
(Representant for skoleeier)

områder på utdanningsområdet. En annen skoleeier peker på at det er problematisk at direktoratet overlater et så stort ansvar til fylkesmennene uten at tilstrekkelige ressurser følger med.

Enkelte skoleeiere stiller også spørsmål ved hvorvidt fylkesmannens rolle som førsteinstans i 9 A-saker kan bidra til en uheldig rolleblanding. For flere skoleeiere oppleves det problematisk at fylkesmannen både skal ha en tilsynsrolle og en håndhevingsrolle i 9 A-saker, og det stilles spørsmål ved hvorvidt dette er i tråd med god forvaltningspraksis. Det trekkes frem at dette i verste fall kan bidra til å undergrave fylkesmannens rolle og tilliten kommunene og fylkeskommunene har til fylkesmannen. Et av fylkesmanns-embetene forteller også at de opplever utfordringer med tilliten hos skoleeiere, da mange skoleeiere opplever at fylkesmannen gjennom håndhevingsordningen i for stor grad involverer seg i kommunens og fylkeskommunens drift.

Skoleeierne og skolens erfaringer med håndhevingsordningen

Skoleeiere og skoler gir gjennom intervjuer uttrykk for ganske ulike erfaringer med håndhevingsordningen. Flere fylkesmenn får mye skryt for sin håndtering av 9 A-saker, både fra skoler og fra skoleeiere. Det trekkes frem at vedtak gjort av fylkesmannen har bidratt til mye læring og eksempler til etterfølgelse, og at håndhevingsordningen på den måten bidrar til å profesjonalisere skolens håndtering av skolemiljø saker. Skoleeiere bruker erfaringene fra håndhevingsaker i sin oppfølging av skolens etterlevelse av kapittel 9 A. I flere kommuner/fylkeskommuner har (anonymiserte) saker behandlet av fylkesmannen blitt brukt som utgangspunkt for diskusjoner og erfaringsutveksling knyttet til aktivitetsplikten. Enkelte viser til at sakene blant annet har bidratt til læring hos skoleeiere og skoler når det gjelder hva slags og hvor mye dokumentasjon som kreves for å oppfylle aktivitetspliktens dokumentasjonskrav.

Flere, både lærere og andre, mener at håndhevingsordningen prinsipielt sett er viktig, siden det ikke er en selvfølge at lærere og skoleledelse gjør tilstrekkelig i saker der en elev ikke har det trygt og godt. Det blir trukket frem at det er fint at foreldre og elever har en mulighet til å kunne melde fra på et høyere nivå enn skoleeier når ansvarlig skole og skoleeier ikke gjør nok for å sikre elevens rett til et trygt og godt skolemiljø.

Samtidig ser skoleeiere og skoler med erfaring fra saker meldt til fylkesmannen flere utfordringer knyttet til håndhevingsordningen. Det vises til flere sider ved saksbehandlingen til fylkesmannen som oppleves som problematisk. Enkelte skoler og skoleeiere uttrykker i intervju at det kan være krevende å møte fylkesmannens krav til dokumentasjon. Blant annet oppleves det til dels som uklart hvilken dokumentasjon som er relevant, og hva som er forventet fra fylkesmannens side. En skoleeier forteller at skolene opplever at det er mye informasjon de ikke kan sende skriftlig til fylkesmannen av hensyn til personvern og taushetsplikt, ettersom eleven og/eller foreldrene som har meldt en sak kan få innsyn i dokumentasjonen i saken. Dette medfører at saker blir godt opplyst fra barnet og foreldrenes perspektiv, men mindre godt fra skolens og eventuelle andre involverte elevers perspektiv. Dette er særlig en utfordring når en sak involverer flere elever, og skolene opplever at de i oversendelsen av dokumentasjonen ikke kan gi utfyllende informasjon om kompleksiteten i saken i den grad det innebærer å omtale andre elever og deres personlige forhold. Skoleeiere i ulike fylker erfarer, blant annet derfor, at de faglige vurderingene som er gjort av skolen – ofte i samråd med skoleeier – ikke blir tilstrekkelig synliggjort i fylkesmannens behandling av sakene. Dette fordi de faglige vurderingene ofte er gjort med bakgrunn i kompleksiteten i situasjonen, som kan involvere hensyn til flere elever.

Som tidligere omtalt i kapittel 3 varierer det mellom fylkesmannssembetene hvem som involveres og får uttale seg i sakene. Dette bidrar også til oppfattelsen av at fylkesmannen belyser saken utelukkende fra barnet og barnets foreldre sitt ståsted, og i mindre grad vektlegger skolens vurderinger av sakene. Flere skoleeiere og skoler gir uttrykk for en opplevelse av at fylkesmannen opptre som foreldrenes advokat, og at skolen ikke alltid kjenner seg igjen i den fremstillingen fylkesmannen gir av en sak. Det blir samtidig kommentert av enkelte at noen av disse erfaringene kan være relatert til oppstartvansker, og at det er mulig praksisen har endret seg, blant annet på bakgrunn av saksbehandlingsveilederen som fylkesmennene fikk fra Utdanningsdirektoratet i mai 2018.

I rundskriv om skolemiljø⁶² er det lagt vekt på at tiltak for å bedre en elevs skolemiljø skal bygge på faglige vurderinger. Noen skoleeiere, som selv sitter på mye skolefaglig kompetanse, har stilt spørsmål ved hvorvidt fylkesmannen har den riktige faglige kompetansen for å avgjøre hvilke tiltak som er best egnet

⁶² Utdanningsdirektoratet (2017a).

og faglig sett forsvarlige ute i skolene. En skoleeier trekker frem et eksempel hvor skoleeier ikke ønsket å godkjenne hjemmeundervisning for en elev, da forskning viser at dette ikke er et godt tiltak for å bedre situasjonen for en skolevegrer. Fylkesmannen gjorde likevel vedtak om hjemmeundervisning for eleven, da dette var et ønske fra foreldre og eleven selv. Skoleeieren opplevde i denne situasjonen at fylkesmannen underkjente de faglige vurderingene til skoleeier.

En rektor som er intervjuet viser til at håndhevsingsordningen har vært et betydelig tema i rektorgruppen i den aktuelle kommunen, og at erfaringer fra håndhevsingssaker nærmest har ført til opprør i rektorgruppen. Rektorene i kommunen opplever at det er et svært ensidig fokus, der fylkesmannen bare lytter til det krenkede barnet og barnets foreldre. Rektorene opplever videre at skolens rolle, og det arbeidet skolen legger ned for å løse vanskelige elevsaker, underkjennes. I intervju blir det også opplyst at enkelte skoler og skoleeiere har erfaringer med at Fylkesmannen har sendt vedtak på oppunder 20 sider til foreldre, uten at skolen opplevde at skolens vurdering av saken kom frem. Misnøyen med hvordan ordningen blir forvaltet opplyses å være betydelig i det aktuelle fylket, noe som bekreftes av andre skoleeiere og skoleledere i samme fylke.

Som gruppe er rektorene i kommunen ikke fornøyd med hvordan fylkesmannen forvalter regelverket, fordi de opplever at fylkesmannen underkjenner skolens rolle.

(Rektor)

Samtidig som enkelte av skoleeierne og skolelederne som er intervjuet gir uttrykk for at fylkesmannens vedtak legger så stor vekt på å høre eleven at det synes å overskygge gode faglige vurderinger fra skoleeier og skolene sin side, peker andre skoleeiere på at det ikke alltid er skolen eller skoleeier som har gjort de beste faglige vurderingene. De aktuelle skoleeierne bemerker at fylkesmannens vurderinger i mange tilfeller har bidratt med nye perspektiv og faglige innspill som skolene og skoleeiere har kunnet ta lærdom av.

Som vi har sett i kapittel 3.4.1 er det forskjeller mellom embetene på hvor detaljerte tiltak fylkesmannen fatter vedtak om dersom fylkesmannen kommer frem til at skolens aktivitetsplikt ikke er overholdt. Skoleeiere i fylker hvor fylkesmannen fatter vedtak om detaljerte tiltak, opplever dette til dels som problematisk, da fylkesmannen ikke alltid kjenner konteksten og kan forutse hvilke konsekvenser tiltakene kan ha for andre elever. Flere av embetene selv er bevisst på denne problemstillingen, og erkjenner i intervjuer at det kan være krevende å skulle fatte vedtak om spesifikke tiltak som skal gjennomføres ute i skolene når de ikke er tilstede i skolehverdagen.

De aller fleste foreldre vil først snakke med lærerne når eleven ikke har det bra, og prøver å løse det derfra. Men noen foreldre bruker fylkesmannen som et verktøy i sin kamp mot skolen.

(Rektor)

Noen skoler og skoleeiere opplever at håndhevsingsordningen misbrukes av enkelte foreldre, og at foreldre kan bruke fylkesmannen som en trussel mot skolene. Det fortelles om eksempler hvor foreldre har truet med å klage til fylkesmannen dersom skolen ikke gjør det foreldrene ønsker. Det opplyses fra enkelte skoler og skoleeiere at det forekommer at foreldre går direkte til fylkesmannen uten å ha dialog med skolen først. Selv om fylkesmannen bare skal behandle saker som har vært tatt opp med skolen, og hvor det har gått mer enn fem dager siden skolen ble varslet om saken, har det ifølge flere av de intervjuede skolene skjedd at fylkesmannen har behandlet saker uten at skolen først har vært gjort kjent med sakene. Dette oppleves som utfordrende for skolene.

Oppl. § 9 A-6 andre ledd presiserer at fylkesmannen kan behandle saker som ikke er tatt opp med skolen dersom det er «særlige grunner» til å gjøre dette. I rundskrivet om skolemiljø er det presisert at «særlige grunner kan være alvorlige voldshandlinger, seksuelle krenkelser, eller at fylkesmannen av andre grunner mener at det er hensiktsmessig å gå inn i saken med én gang».⁶³ Noen skoleeiere mener denne

⁶³ Utdanningsdirektoratet (2017a), s. 22.

henvisningen til saker som fylkesmannen av «andre grunner» mener det er hensiktsmessig å behandle skaper usikkerhet og uforutsigbarhet for skolene om hvilke saker som kan gå direkte til fylkesmannen.

Skoleeiers rolle i håndhevingssaker

I forarbeidene til nytt kapittel 9 A skriver Kunnskapsdepartementet at kommuner og fylkeskommuner etter forvaltningsloven ikke kan være part i håndhevingssaker. I det opprinnelige lovforslaget lå det likevel inne et forslag om å gi skoleeiere klagerett, i tillegg til privatpersoner som har klagerett som følge av at de er part i saken i henhold til forvaltningsloven. Etter høringsrunden ble det imidlertid avgjort å ikke gi skoleeier slik klagerett for å unngå at en sak vil kunne trenes av skoleeier, og på grunn av det skjeve styrkeforholdet mellom skoleeier og elev.⁶⁴ Forslaget om å gi skoleeier klagerett var i utgangspunktet basert på at dette kunne bidra til likebehandling, men ble veid opp mot ulempene ved risikoen for forlenget saksbehandlingstid og det asymmetriske maktforholdet mellom skoleeieren og eleven. Samtidig blir det i forarbeidene vist til at det vil være en naturlig del av fylkesmannens saksforberedelse og utredning av en sak at både skoleeier og skolen involveres og gis mulighet til å belyse og dokumentere sitt syn på saken. Dette følger av forvaltningslovens krav om å utrede saken og opplyse den så godt som mulig.

Skoleeiere gir i intervju uttrykk for at de opplever å ha blitt satt på sidelinjen ved innføring av håndhevingsordningen, og ser det som problematisk at skoleeier synes å være definert ut av ansvarslinjen i saker der en elev og/eller elevens foreldre mener at skolen ikke har gjort tilstrekkelig for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Enkelte skoleeiere mener at skoleeier burde fått en mulighet til å veilede eller instruere skolen, og rette opp i forholdene, før saken gikk til fylkesmannen. Det blir i den forbindelse vist til at skoleeier etter opplæringsloven § 13-10 har det øverste ansvaret for skolens virksomhet. Det blir også poengtert at det er *skoleeier* som ifølge oppl. § 9 A-12 kan pålegges tvangsmulkt dersom skolene ikke oppfyller fylkesmannens krav.

Som det går frem av kapittel 3.4, varierer det en del mellom fylkesmannsembetene i hvilken grad og hvordan skoleeier involveres i saker som er meldt til fylkesmannen. Denne variasjonen bekreftes av skoleeierne erfaringer. Noen skoleeiere opplyser at de får kopi av alle brev fra fylkesmannen, mens andre opplyser at fylkesmannen kun korresponderer direkte med skolen, og at skoleeier ikke får kopi verken av fylkesmannens varsel om at det åpnes sak, eller av enkeltvedtak som blir fattet av fylkesmannen. Enkelte skoleeiere kommenterer at de har innført rutine for at rektor alltid skal varsle skoleeier om saker som blir meldt til fylkesmannen, for å sikre at skoleeier er kjent med pågående saker.

Flere skoleeiere etterlyser en tettere dialog med fylkesmannen i behandlingen av håndhevingssaker, særlig med tanke på valg av tiltak som kan gjennomføres for å bedre den aktuelle elevens skolemiljø. Det blir vist til at skoleeier har verdifull innsikt i forhold som henger sammen med det psykososiale skolemiljøet ved enkeltskoler, og oversikt over hvordan det jobbes med skolemiljø ved skolene i kommunen. Slik flere av skoleeierne ser det, ville det vært en fordel for fylkesmannen å ha kjennskap til disse faktorene ved behandlingen av 9 A-sakene og valg av spesifikke tiltak. Flere skoleeiere, både kommunale og fylkeskommunale, kommenterer videre at de opplever det som problematisk at de ikke har innsynsrett i saken, og en skoleeier peker på at skoleeier etter vedkommendes oppfatning burde hatt både innsyns- og uttalerett i sakene.

Skoleeiere har ulike erfaringer med hvordan involveringen av skoleeier har utviklet seg fra innføringen av håndhevingsordningen og frem til i dag. For eksempel opplyser en skoleeier at skoleeier var koblet på i sakene som gikk til fylkesmannen den første tiden etter innføring av håndhevingsordningen, ved at skoleeier fikk kopi av vedtak og eventuell informasjon om tiltak som skoleeier var ansvarlig for. Høsten 2018 hadde imidlertid skoleeieren erfart at skoleeier ikke var koblet på i flere saker, og ikke hadde fått kopi av vedtak eller annen korrespondanse fra fylkesmannen. En annen skoleeier viser til motsatt utvikling i dialogen, ved at skoleeier høsten 2017 ble involvert i liten grad, mens praksis høsten 2018 var at skoleeier får kopi av all korrespondanse i saken, og i større grad var informert og involvert i saker som var meldt til fylkesmannen. Undersøkelsene viser også at det er ulike erfaringer mellom skoleeiere innad i samme fylke, noe som kan tyde på at hvorvidt skoleeier involveres kan være saks- eller personavhengig. Samtidig er det grunn til å tro at fylkesmennenes praksis har blitt mer lik også på dette området, etter at Utdanningsdirektoratets saksbehandlingsveileder for håndhevingsordningen kom i mai 2018.

⁶⁴ Innst. 302 L (2016-2017).

Skoleeiere har, som nevnt over, ikke klagerett på vedtakene fylkesmannen fatter i saker etter oppl. § 9 A-6. Det er fra 1. januar 2018 innført en ny tvisteløsningsmekanisme mellom stat og kommune, som gir kommuner og fylkeskommuner mulighet til å gå til sak mot staten dersom de er uenige i statens overprøving av deres avgjørelser (tvisteloven § 1-4 a). I forarbeidene til nytt kapittel 9 A blir det fra departementets side pekt på at denne ordningen gir skoleeiere en mulighet til å få overprøvd fylkesmannens avgjørelse, selv om skoleeier gjennom opplæringsloven ikke gis klagerett på fylkesmannens vedtak i håndhevingssaker. Også i forarbeidene til den nye bestemmelsen i tvisteloven blir det vist til vedtak etter oppl. § 9 A-6 som eksempel:

Kommunane bør kunne få prøvd statlege pålegg i alle situasjonar der pålegget blir gjeve som ei følgje av at staten fører tilsyn, kontroll og liknande med at kommunane oppfyller dei lovpålagde kommunepliktene sine. Eit døme på slike pålegg kan vere vedtak etter § 9 A-6 om fylkesmannen si handheving av aktivitetsplikta i enkeltsaker og § 9 A-12 om tvangsmulkt i framlegg til kapittel 9 A i opplæringslova, jf. Prop. 57 L (2016–2017) *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*.⁶⁵

Samtidig som den aktuelle endringen ble gjort i tvisteloven, ble også forvaltningsloven § 34 andre ledd endret for å tydeliggjøre at statlige klageinstanser skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret når det frie skjønnets i kommunen skal prøves. Statlige klageorganer må også i vedtaket tydeliggjøre hvordan hensynet til det kommunale selvstyret er vektlagt.

I forbindelse med evalueringskonferansen som ble arrangert i forbindelse med evalueringen av kapittel 9 A, blir det vist til at tvisteløsningsmekanismen fremstår for skoleeiere som en lite aktuell måte å imøtegå fylkesmannens vedtak i saker etter oppl. § 9 A-6 på. Dette begrunnes med at det sitter langt inne for en kommune å skulle gå til sak mot staten. Det trekkes også frem av en skoleeier at det er viktigere for skoleeier å ha informasjon om saker som behandles hos fylkesmannen, og ha mulighet til å uttale seg i sakene, enn å nødvendigvis ha en formell klagerett på vedtakene. Det blir kommentert at dersom skoleeier involveres i større grad, vil det også være grunn til å tro at behovet for å klage på vedtakene kanskje blir mindre.

Det sitter svært langt inne å skulle gå til sak mot staten på grunn av et vedtak i en 9 A-sak.

(Representant for skoleeier)

Partsrettigheter i håndhevingssaker

Vedtak fylkesmannen fatter etter opplæringsloven § 9 A-6 er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, noe som innebærer at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, samt ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, gjelder. Dette gjelder også forvaltningsloven § 2 bokstav e) om hvem som er part i saken, og hva dette innebærer blant annet når det gjelder saksforberedelsen ved enkeltvedtak og klageadgang. I forarbeidene til nytt kapittel 9 A presiseres det at kommuner og fylkeskommuner etter forvaltningsloven ikke vil være part i saken (jf. avsnittene over).

Flere skoleeiere og skoleledere har i intervjuer tatt opp spørsmål knyttet til partsrettigheter, enten det dreier seg om lærere som anklages for å ha krenket en elev, eller det er andre elever som anklages for å ha krenket en elev. Utfordringene det blir vist til i denne sammenheng er tett knyttet til utfordringer som blir påpekt i forbindelse med bestemmelsen om at elevens subjektive opplevelse skal legges til grunn (se avsnitt 4.2.2). Det påpekes at det er problematisk at den som beskyldes for å ha krenket en elev, ikke har partsrettigheter og dermed ingen mulighet til å presentere sin versjon av saken, eller påklage fylkesmannens vedtak. En skoleeier viser til et eksempel hvor dette ble en stor utfordring, og en annen sakkyndig instans uttalte seg om at behandlingen av saken hos fylkesmannen fikk store negative konsekvenser for den eleven som var anklaget for å være krenkeren.

Den aktuelle skoleeieren viser til at også departementet har blitt kontaktet med spørsmål relatert til partsrettigheter, men at heller ikke departementet har gitt noen god avklaring på disse spørsmålene. Skoleeieren mener at det fremdeles er uklart hvem som er part i en sak om trygt og godt skolemiljø, og hvilke rettigheter partene skal ha. Dette er ifølge skoleeieren et område der det er behov for avklaringer. Utdanningsdirektoratet uttrykker også at det er utfordringer knyttet til partsspørsmålet.

⁶⁵ Prop.64 L (2016–2017). Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kapittel 4.6.3.

Diskusjonen om partsrettigheter er også relevant i saker som gjelder skjerpet aktivitetsplikt. En skoleeier viser til et eksempel på en slik sak hvor fylkesmannen ifølge skoleeier bare belyste elevens ståsted og rettigheter. Utdanningsforbundet og flere andre aktører har blitt involvert i den aktuelle saken, og forholdet mellom opplæringsloven, arbeidsmiljøloven og forvaltningsloven har vært et sentralt tema. Kommunen som skoleeier stiller blant annet spørsmål ved lærerens rett til å fremme sitt syn i en slik sak, og hvorvidt læreren egentlig har formelle partsrettigheter i slike saker.

Også fylkesmannen i det aktuelle fylket peker på at den skjerpede aktivitetsplikten er en særlig krevende bestemmelse, når den ses i kombinasjon med bestemmelsen om at elevens subjektive opplevelse skal vektlegges. Fylkesmannen viser til at lærere ikke har noen rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A, og at mange lærere derfor opplever at de blir fratatt retten til kontradiksjon. Det blir påpekt at dette er en betydelig utfordring for sektoren, og at det ikke er gjort noen avklaring vedrørende lærers rettigheter i denne typen saker. Det blir videre vist til at fylkesmannen er kjent med at en del skoleeiere opplever at dette er vanskelige saker, og at det er krevende å vurdere hvilke tiltak som skal settes i verk; for eksempel om læreren skal flyttes, om skolen skal sørge for at den aktuelle eleven og læreren ikke er alene sammen, osv. Det blir presisert at dette ikke er vurderinger fylkesmannen gjør i forbindelse med sin saksbehandling.

Når det gjelder partsrettigheter i saker som involverer en som arbeider på skolen, har også Utdanningsforbundet pekt på behov for avklaringer. Leder for Utdanningsforbundet viser i et skriv som er tilgjengeliggjort via Opplæringslovutvalgets nettsider til at Utdanningsforbundet mener det fins saker der læreren burde ha fått status som part etter forvaltningsloven, og dermed også innsyn i saksdokumentene.⁶⁶

Foreldres erfaringer med håndhevingsordningen

Spørreundersøkelsen til foreldre til elever i grunnskolen og videregående skole kartlegger respondentenes erfaring med saker meldt til fylkesmannen i de respektive fylkene. Det er få foreldre blant respondentene som har erfaring med at saker er meldt til fylkesmannen etter at håndhevingsordningen trådte i kraft. Av de 16 211 respondentene på undersøkelsen blant foreldre til elever i grunnskolen har 166 erfaring med å melde en sak til fylkesmannen (1 prosent av respondentene). Av de 2 956 respondentene på undersøkelsen til foreldre til elever i videregående skole er det 14 foreldre som svarer at de har erfaring med at saken er meldt til fylkesmannen (0,5 prosent av respondentene).

Respondentene som har erfaring med saker meldt til fylkesmannen fordeler seg ulikt på tvers av kommuner/fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. 109 av svarene kommer fra de to største kommunene i utvalget, Trondheim og Bergen. For grunnskoleundersøkelsen har de øvrige kommunene mellom null og 15 respondenter med erfaring fra håndhevingssaker per kommune. For undersøkelsen i videregående skole varierer tallet fra null til seks. Tabell 6 under viser antallet respondenter med erfaring med saker meldt til fylkesmannen, fordelt per fylkesmannsembete og fordelt på henholdsvis foreldre i grunnskolen og foreldre i videregående skole.

Tabell 6 Fordelingen av respondenter med erfaring med saker meldt til fylkesmann per fylkesmannsembetene.

	Total	Akershus	Hedmark	Hordaland	Nordland	Trøndelag
Grunnskole	166	20	5	51	22	68
VGS	14	4	1	0	3	6
Total	180	24	6	51	25	74

Figur 10 presenterer erfaringene til foreldre i grunnskole og i videregående skole under ett. Som figuren viser, svarer 18 prosent at de i stor grad opplever at fylkesmannens involvering har bidratt til å bedre situasjonen for barnet. 18 prosent svarer «i noen grad» på dette spørsmålet. Henholdsvis 13 prosent og 25 prosent svarer «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt».

⁶⁶ Handal, Steffen (2018)

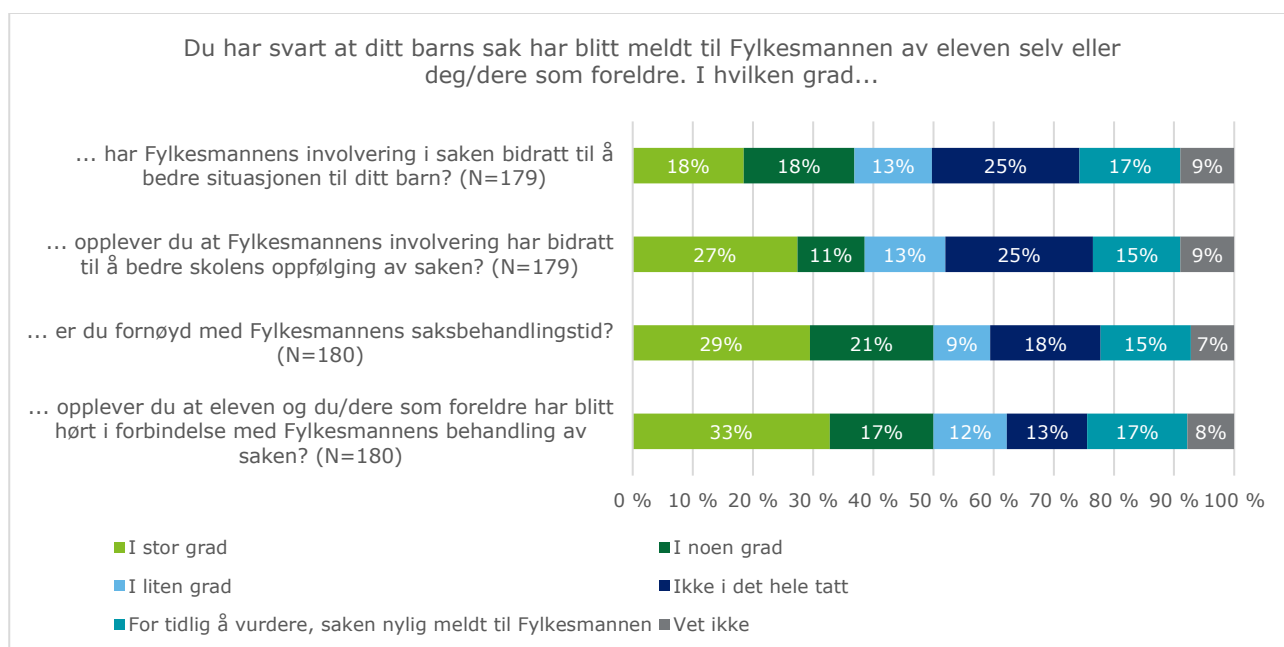
Når det gjelder hvorvidt foreldrene opplever at fylkesmannens involvering har bidratt til å bedre skolens oppfølging av saken svarer 27 prosent at de i stor grad opplever dette, og elleve prosent i noen grad. Henholdsvis tretten prosent og 25 prosent svarer «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt».

29 prosent sier seg i stor grad fornøyd med fylkesmannens saksbehandlingstid, og 21 prosent er i noen grad fornøyd med saksbehandlingstiden. Ni prosent av respondentene er i liten grad fornøyd med saksbehandlingstiden, og 18 prosent svarer «ikke i det hele tatt».

Henholdsvis 33 prosent og 17 prosent av respondentene opplever at eleven og de som foreldre i stor grad og i noen grad ble hørt i forbindelse med fylkesmannens behandling av saken. Tolv prosent opplever at de i liten grad ble hørt, mens tretten prosent svarer at de ikke i det hele tatt opplever at de ble hørt.

Samlet er det mellom 15 og 17 prosent som svarer at saken nylig er meldt til fylkesmannen, og at det derfor er for tidlig å vurdere påstandene. Mellom syv og ni prosent svarer «vet ikke».

Figur 10 Foreldre til elever i grunnskole og VGS sine erfaringer med saker som er meldt til fylkesmannen.



På grunn av det lave antallet respondenter med erfaring med saker som er meldt til fylkesmannen, er det vanskelig å slå fast forskjeller på tvers av kommunene/fylkene eller på tvers av fylkesmannsembetene. Svarene er analysert både kommune- og fylkesvis. En kommune peker seg ut med dårligere opplevelse enn andre kommuner.⁶⁷ Fra den aktuelle kommunen er det 15 respondenter som har svart at de har erfaring fra en sak som er meldt til fylkesmannen. Av disse respondentene svarer til sammen 60 prosent at fylkesmannens involvering enten *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* har bidratt til å bedre skolens oppfølging av saken eller til å bedre situasjonen for barnet. I en annen kommune i samme fylke er det bare fem respondenter som har svart på disse spørsmålene, og erfaringen til disse personene varierer når det gjelder de aktuelle spørsmålene i undersøkelsen. Som Figur 10 viser svarer til sammen 38 prosent det samme når resultatene for alle kommunene og fylkeskommunene slås sammen. Det er imidlertid, grunnet det lave antallet respondenter, ikke grunnlag for å trekke noen konklusjon om at foreldre med saker meldt til fylkesmannen i dette konkrete fylket har dårligere erfaringer enn i andre fylker.

Selv om funnene her er basert på et lite antall respondenter, og svarene som nevnt i kapittel 2 om metode og datakilder ikke er generaliserbare, mener vi det er grunn til å merke seg den store spredningen i svarene. Det er en stor andel av foreldrene som enten i liten grad eller ikke i det hele tatt opplever bedring i barnets situasjon, eller i skolens oppfølging av saken, som følge av fylkesmannens involvering. En noe

⁶⁷ Vi har valgt å anonymisere kommunene på grunn av at antallet respondenter som har svart på disse spørsmålene er lavt i flere av kommunene/fylkeskommunene. Dette for å ivareta respondentenes anonymitet.

større andel opplever imidlertid i stor grad å ha blitt hørt i forbindelse med fylkesmannens behandling av saken, selv om det også her er til sammen 25 prosent som svarer enten i liten grad eller i det hele tatt.

Andre erfaringer med håndhevsingsordningen

Representanter for et av fylkesmannsembetene der det er gjennomført intervju, gir uttrykk for at paragrafene i nytt kapittel 9 A oppleves som gode og ryddige, men at det i fylkesmannens saksbehandling likevel blir mye fokus på det juridiske. Det blir vist til at særlig en del pedagoger hos fylkesmannen opplever at saksbehandlingsinstruksen fra Utdanningsdirektoratet bidrar til at det blir mye fokus på de juridiske spissfindighetene, og alle detaljer som skal vurderes. Dette fører til svært lange vedtak, som er innrettet mot å gjøre juridiske vurderinger av hvorvidt aktivitetsplikten er oppfylt eller ikke. Det blir kommentert at det burde vært mer fokus på tiltakene, og på utformingen og utøvelsen av disse. Flere av rektorene som er intervjuet i dette fylket, gir også uttrykk for at vedtakene fra fylkesmannen fremstår som svært tekniske og vanskelige å forstå. De oppleves som lite konstruktive og handlingsrettet, ifølge rektorene. Også representanter for en skole som er tilknyttet et annet fylkesmannsembete peker på lignende problemstillinger. Det blir kommentert at fylkesmannen oppleves å være mer opptatt av jusen enn av om eleven får det bedre eller ikke; Dersom skolen følger alle delpliktene, men eleven fortsatt er mobbet, kan fylkesmannen i teorien gi skolen god tilbakemelding. I motsatt fall, hvis eleven har fått det bedre, men delpliktene ikke er oppfylt, får skolen korreks. Dette blir opplevd som et paradoks.

4.2.5 Utdanningsdirektoratets rolle som klageinstans

Blant de intervjuede skoleeierne er det bare et fåtall som på intervjutidspunktet hadde konkrete erfaringer med Utdanningsdirektoratets rolle som klageinstans. Skoleeiere har ingen mulighet til å klage på vedtak som Utdanningsdirektoratet fatter som klageinstans. Dette oppleves av skoleeiere med erfaring fra disse sakene som problematisk all den tid Utdanningsdirektoratet fatter vedtak med svært konkrete og spesifikke tiltak (se også kapittel 3.5). Skoleeiere forteller at de opplever å være spilt ut over sidelinjen i klagesakene behandlet av Utdanningsdirektoratet, til tross for at de har det overordnede ansvaret for at krav i opplæringsloven og forskrifter til loven blir fulgt av skolene jf. oppl. § 13-10. Dette gjelder som omtalt i kapittel 4.2.4 også for fylkesmennenes håndtering av sakene, men i enda større grad når saken klages videre til Utdanningsdirektoratet, siden avstanden da oppleves å være større.

Det blir som eksempel vist til at Utdanningsdirektoratet har stilt krav om tiltak som er rettet mot konkrete personer, og som krever økt bemanning ved skolen. Slike tiltak er kostbare og vanskelige for en skole å gjennomføre, ifølge skoleeier.

Skoleeierne undrer seg over at Utdanningsdirektoratet, som øverste klageinstans i håndhevingssaker, har fått og tar en rolle der de stiller krav om iverksetting av så konkrete og detaljerte tiltak, uten å ha førstehånds kjennskap til skolen det dreier seg om. Til tross for at det finnes gode grunner for at skoleeier ikke skal kunne påklage vedtakene, oppleves det for skoleeiere som svært problematisk når skolen og skoleeier pålegges å gjennomføre tiltak de er direkte imot, og som de i noen tilfeller mener er kontraproduktive. Det oppleves som svært uheldig, sett fra skoleeiers side, at man i slike tilfeller ikke har noen mulighet til å klage på vedtaket som er fattet, og kan ilegges tvangsmulkt dersom tiltakene ikke settes i verk. Også enkelte fylkesmanns-embeter har reagert på detaljgraden i vedtakene fra Utdanningsdirektoratet, og har forståelse for at skolene opplever det som problematisk å skulle implementere tiltak som eksempelvis krever spesifikke handlinger av bestemte personer.

I en sak ble vi målløse av et tiltak Utdanningsdirektoratet satte inn. Tiltaket var svært detaljert. Det gikk spesifikt inn og krevde handlinger av bestemte personer. (Representant for et fylkesmannsembete)

Det blir samtidig – fra en skoleeiers side – kommentert at det er svært få saker der de mener det kunne vært aktuelt å klage på et vedtak, enten det er fattet av fylkesmannen eller av Utdanningsdirektoratet. Det blir også kommentert at hovedproblemet kanskje er at skoleeier opplever manglende involvering og dialog før vedtak fattes, og at man gjennom økt dialog kunne unngått situasjoner der det fattes vedtak om tiltak som oppleves som u hensiktsmessige eller til og med kontraproduktive.

4.3 Har endringene ført til at elever i større grad har det trygt og godt på skolen?

Ettersom det er relativt kort tid siden lovendringen trådte i kraft, er det tidlig å forvente tydelige effekter som kan spores tilbake til lovendringen i seg selv. I tillegg er det flere andre faktorer som potensielt påvirker hvorvidt elevene har det trygt og godt på skolen, og man kan ikke med sikkerhet si om eventuelle endringer når det gjelder elevenes opplevelse av å ha det trygt og godt på skolen kan tilskrives endringene i opplæringsloven eller andre forhold. En rekke andre faktorer, både knyttet til den generelle samfunnsutviklingen og eventuelle andre spesifikke virkemidler som er iverksatt for å påvirke utviklingen, kan bidra enten til at utviklingen går i ønsket retning, eller til å motvirke at utviklingen går i ønsket retning.

For eksempel har en rekke kommuner og skoler siden 2013 deltatt i Læringsmiljøprosjektet i regi av Utdanningsdirektoratet. Ifølge Kunnskapsdepartementet dreier dette seg om 103 skoler i 42 kommuner i årene 2013 til 2018. Det blir vist til at dette har vært en av regjeringens nasjonale satsinger for å redusere mobbing ved skoler som har hatt mye mobbing over tid.⁶⁸ I sluttrapporten fra evalueringen av Læringsmiljøprosjektet går det frem at andelen elever som oppgir å bli mobbet ved skolene som har deltatt er klart redusert. Skolene lå i utgangspunktet over landsgjennomsnittet når det gjaldt andel elever som ble mobbet, og har etter deltakelse i Læringsmiljøprosjektet gått til å ligge klart under landsgjennomsnittet.⁶⁹ Dette er med andre ord en av flere andre innsatser som kan ha virket sammen med endringene i opplæringsloven kapittel 9 A når det gjelder å bidra til at elevene i større grad har det trygt og godt på skolen.

Selv om det ikke er mulig å si noe sikkert om årsak og virkning, og fastslå om eventuelle effekter kan tilskrives endringene i opplæringsloven direkte, er det mulig å anslå hvorvidt utviklingen går i ønsket retning. Videre er det mulig å si noe om hvorvidt det er sannsynlig at lovendringen har bidratt til utviklingen, blant annet basert på mottakernes opplevde virkning av lovendringen. Nedenfor presenterer vi derfor først tallmateriale som beskriver utviklingen, før vi drøfter hvorvidt det kan sannsynliggjøres at lovendringen bidrar til at elever i større grad enn tidligere opplever å ha det trygt og godt på skolen.

Ifølge en analyse av resultatene fra Elevundersøkelsen 2018,⁷⁰ var det i 2018 totalt 6,1 prosent av elevene som svarte at de i en eller annen kombinasjon blir mobbet av medelever, digitalt mobbet av noen på skolen eller mobbet av voksne på skolen, to til tre ganger i måneden eller oftere. Det blir vist til at dette er en reduksjon på 0,5 prosentpoeng fra 2017, og at 6,1 prosent tilsvarer 27 300 av elevene som besvarte Elevundersøkelsen i 2018.

Figur 11 under viser utviklingen fra 2009 til 2018 i andel elever som oppgir at de mobbes av medelever to til tre ganger i måneden eller mer. I analysen av dataene i rapporten om mobbing og arbeidsro i skolen, blir det vist til at det både i 2013 og 2016 var revisjoner av Elevundersøkelsen der spørsmål ble endret. Det er derfor vanskelig å si om endringer i mobbetallene skyldes reelle endringer i andelen elever som blir mobbet, eller om det er metodiske effekter. Imidlertid blir det pekt på at det over tid har vært en reell nedgang.⁷¹

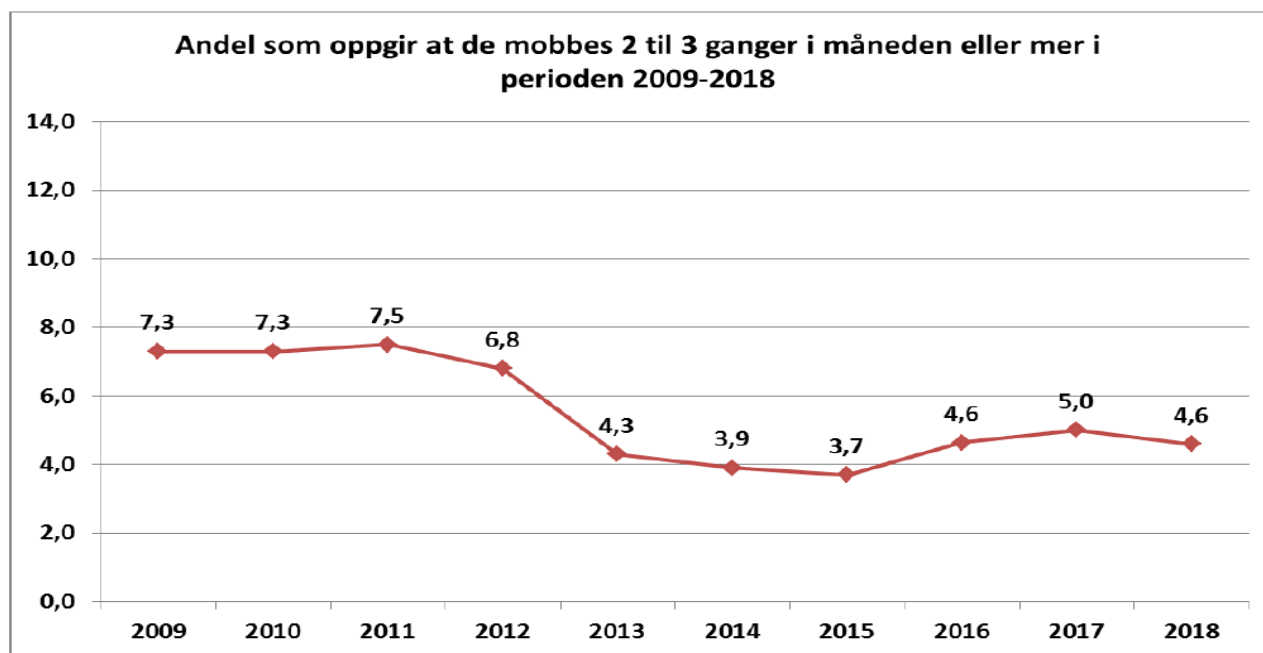
⁶⁸ Kunnskapsdepartementet (2018). *103 skoler reduserte mobbing*. Pressemelding nr 192-18. Dato: 01.11.2018.

⁶⁹ Wendelborg, C., Røe, M. og Buland, T. (2018). Læringsmiljøprosjektet - Sluttrapport for evalueringen av Læringsmiljøprosjektet. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

⁷⁰ Wendelborg, Christian (2018). Mobbing og arbeidsro i skolen. Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2018/19. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

⁷¹ Wendelborg (2018)

Figur 11 Andel elever som mobbes 2-3 ganger i måneden eller mer, 2009-2018⁷²



Også andelen som opplever digital mobbing 2-3 ganger i måneden eller mer har gått noe ned siste år, fra 2,0 prosent i 2017 til 1,9 prosent i 2018. Det samme er tilfelle for andelen elever som blir mobbet av voksne 2-3 ganger i måneden eller mer. Denne andelen har gått ned fra 2,0 prosent i 2017 til 1,6 prosent i 2018.

Hvis man skal legge resultatene fra Elevundersøkelsen til grunn, er det med andre ord en tendens til at færre elever blir mobbet, og man kan dermed anta at det også er *flere* elever som opplever å ha det trygt og godt på skolen.

Når det gjelder funnene i dataene som er samlet inn i forbindelse med denne evalueringen, er det flere forhold som etter vår vurdering indikerer at endringene i regelverket kan bidra til at elever i større grad får et trygt og godt skolemiljø. I dybdeundersøkelsene blir det gjennomgående, fra både skoleledere, skoleeiere og fylkesmannen, gitt uttrykk for at man opplever at elevens rettigheter er styrket gjennom endringene som er gjort i regelverket. Flere peker på at regelverket bidrar til at flere saker blir fulgt opp på en strukturert og systematisk måte, og at femdagersregelen knyttet til håndhevsingsordningen tvinger skolene til raskere handling. Dermed er tendensen til at skolene venter og ser, eller av andre årsaker ikke tar tak i problemstillinger knyttet til enkeltelevers skolemiljø, redusert. Det blir også vist til at fokuset på elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø har blitt betydelig økt, både som følge av endringene i regelverket i seg selv, og som følge av all oppmerksomheten som har vært rundt arbeidet med elevenes psykososiale skolemiljø. I tillegg blir det presisert at det ikke lengre bare dreier seg om mobbing, men at også andre typer krenkelser nå er tydeliggjort og i større grad enn før blir tatt tak i.

Samtidig er det få holdepunkter for å slå fast at elevene i større grad enn før opplever det trygt og godt på skolen *som en direkte konsekvens* av lovendringen. På en skole forteller rektor at de opplever at mobbetallene på Elevundersøkelsen har gått opp, og at dette kan ha sammenheng med en generell økt oppmerksomheten om mobbing og andre krenkelser, like mye som at mobbingen og krenkelsene har økt i omfang. Samtidig er det også en skoleeier som peker på at elevenes rettigheter har blitt styrket, men at dette ikke nødvendigvis er en konsekvens av lovendringen i seg selv. Det blir vist til at denne utviklingen like godt kan skyldes samfunnsdebatten som har vært i kjølvannet av lovendringen. Det blir kommentert

⁷² Figur hentet fra Wendelborg (2018)

at det generelt har blitt mer oppmerksomhet rettet mot arbeidet med det psykososiale skolemiljøet, og at man ser en økt bevissthet om tematikken blant både elever og ansatte i skolene.

Elevene som er intervjuet i forbindelse med evalueringen har i liten grad hatt noen oppfatning av regelverket og endringer i regelverket i seg selv. Elevene har heller ikke gitt uttrykk for noen mening om hvorvidt det generelt er slik at elever har det mer eller mindre trygt og godt på skolen nå i forhold til før regelverket ble endret i august 2017. Flere av de intervjuede elevene har byttet skole i løpet av de to-tre siste skoleårene som følge av overgang fra barnetrinn til ungdomstrinn, eller fra ungdomstrinn til videregående skole, og eventuelle opplevde endringer i skolemiljø er dermed antageligvis vel så mye knyttet til skolebyttet som til lovendringen. Dette gjør det vanskelig å fastslå noen årsakssammenhenger i tilfeller der elever eventuelt opplever at det har skjedd endringer i skolemiljøet og i opplevelsen av om elevene har det trygt og godt på skolen. Det er i tillegg krevende for elevene, spesielt de yngste, å vurdere hvordan skolemiljøet har endret seg fra før til etter lovendringen, ettersom hvordan man opplever skolemiljøet også kan være relatert til alder og modenhet.

Flere av faktorene nevnt over kan imidlertid legge til rette for en utvikling i retning av at elevene i større grad har det trygt og godt på skolen. Samtidig er det gjennom disse enkeltfaktorene ingen garanti for en slik utvikling, og det foreligger som nevnt over ikke data som kan benyttes til å underbygge en påstand om at lovendringen har ført til at elever i større grad har det trygt og godt på skolen.

På kort sikt kan man, som nevnt over, også se for seg at lovendringen kan medføre motsatte utslag på statistikker enn de ønskede resultatene. Altså at flere elever enn tidligere rapporterer om mobbing eller andre krenkelser. Dette fordi oppmerksomheten rundt temaet i seg selv kan føre til at flere sier ifra. Som det går frem tidligere i kapittelet opplever også mange av de involverte aktørene, her representert ved ansatte og ledere ved skoler/skoleeiere, at terskelen for hva som omfattes av krenkelsesbegrepet har blitt senket gjennom lovendringen. Dette kan hypotetisk sett medføre at andre – og dermed flere – situasjoner enn før blir rapportert som mobbing i Elevundersøkelsen, og kan dermed bidra til en økning i andelen elever som oppgir at de blir mobbet. Imidlertid ser det ut fra siste års resultater på Elevundersøkelsen ikke ut til at lovendringen har bidratt til denne typen utslag.

4.4 Har ordningen blitt enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlig?

En sentral målsetning med endringene i kapittel 9 A var å styrke rettighetene til elever som blir mobbet og deres foreldre, og være et effektivt virkemiddel mot mobbing og dårlige skolemiljøer. For å bidra til dette, ble det gjort endringer i lovgivningen som skulle bidra til en enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlig ordning. Det siktes da særlig til håndhevingsordningen, men også aktivitetsplikten har et lignende formål, nemlig å få en raskere og riktigere håndtering av situasjoner der elever ikke har det trygt og godt. Vi omtaler derfor både aktivitetsplikten og håndhevingsordningen i dette kapittelet, og gjør en vurdering av hvorvidt ordningene fungerer i samsvar med intensjonen.

Det foreligger få objektive, målbare indikatorer som kan gi et klart svar på om ordningen har blitt enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlig. Bruken av dagens håndhevingsordning, der det foreligger statistikk over antall henvendelser etter nytt kapittel 9 A, kan være en indikator på hvorvidt ordningen fremstår som brukervennlig og lett å ta i bruk for elever og deres foreldre. Også bruken av aktivitetsplaner, sammenlignet med de gamle enkeltvedtakene, kan si noe om hvor enkle og brukervennlige aktivitetsplanene oppleves å være. Saksbehandlingstid er et eksempel på en indikator som i utgangspunktet kunne vært en målbar størrelse for hvorvidt håndhevingsordningen er raskere, men hvor det ikke foreligger data om saksbehandlingstid før og etter lovendringen som er egnet for sammenligning.

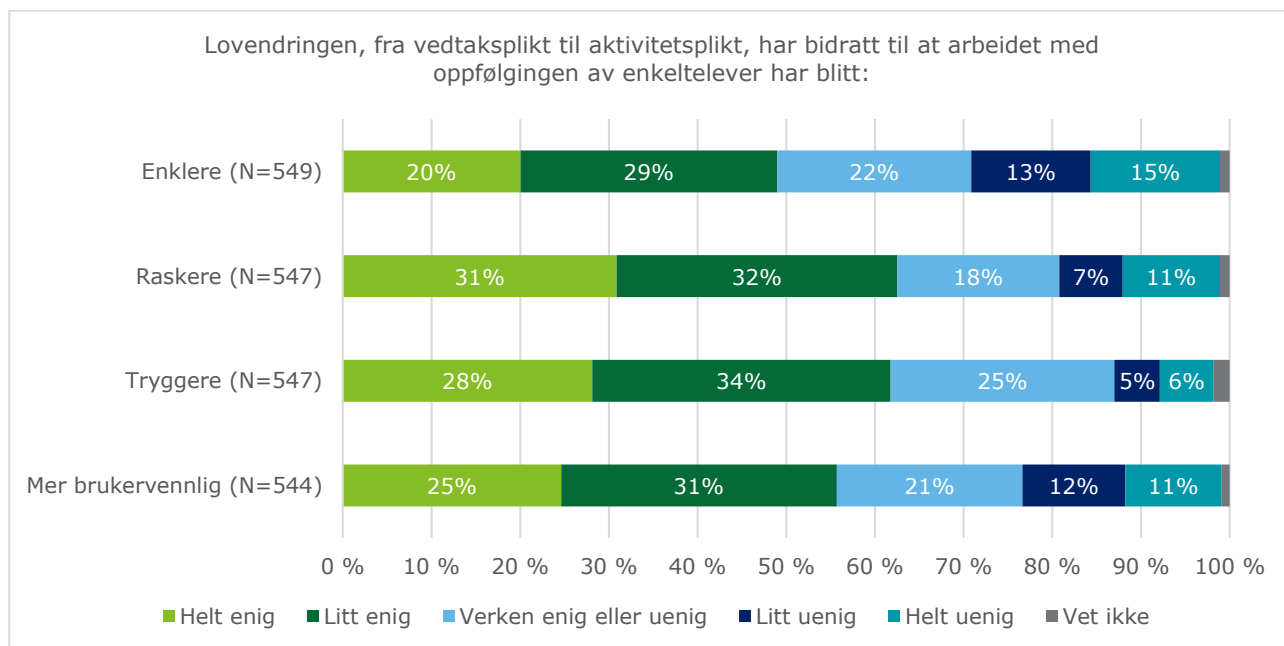
Vurderingen må derfor i all hovedsak baseres på intervjuobjektene og de som har svart på spørreundersøkelsene sine oppfatninger om hvorvidt henholdsvis aktivitetsplikten og håndhevingsordningen har ført til enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlige ordninger enn man hadde tidligere.

I spørreundersøkelsen til skoleledere og skoleeiere er det stilt spørsmål om hvorvidt respondentene opplever at overgangen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt har bidratt til at arbeidet med oppfølgingen av enkeltelever har blitt henholdsvis enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlig. Av skolelederne svarer henholdsvis 20 prosent og 29 prosent at de er helt enig eller litt enig i påstanden om at aktivitetsplikten har bidratt til at oppfølgingen av enkeltelever har blitt enklere. 22 prosent svarer «verken enig eller uenig»,

mens 13 prosent svarer at de er litt uenig, og 15 prosent svarer at de er helt uenig i påstanden. Som vi ser av Figur 12 er det påstanden om at arbeidet har blitt *enklere* skolelederne er minst enige i.

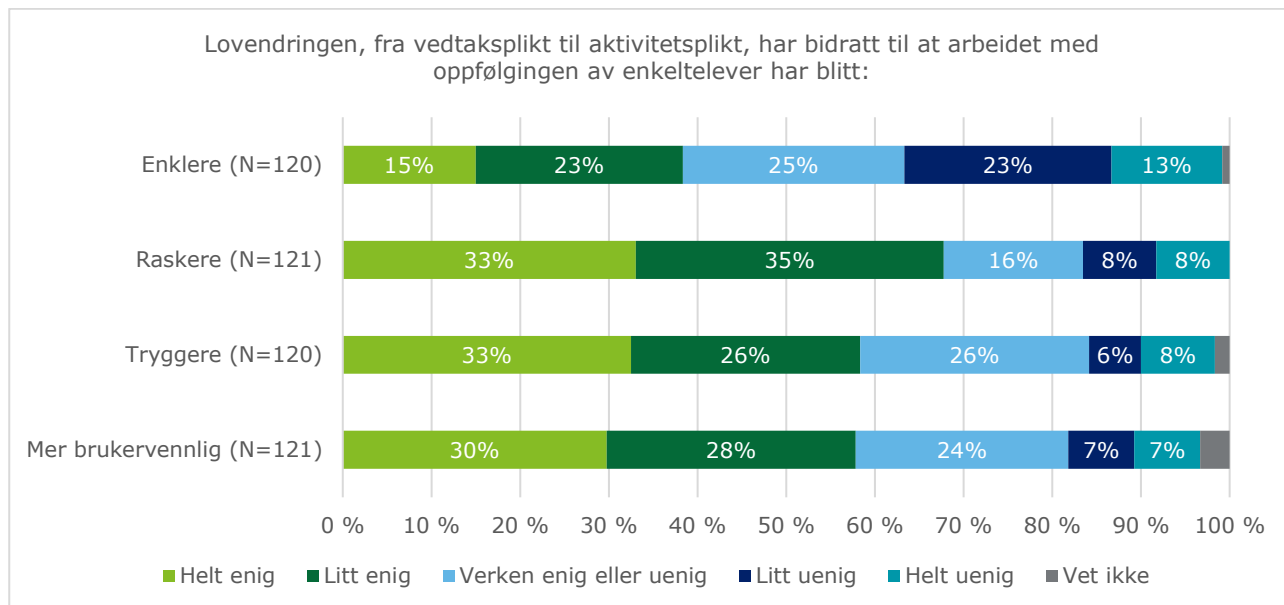
Over 60 prosent er enten helt eller litt enige i at overgangen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt har bidratt til at oppfølgingen av enkeltelever har blitt både raskere og tryggere. En noe mindre andel, til sammen 56 prosent, er enten helt eller litt enige i at endringen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt har bidratt til at oppfølgingen av enkeltelever er mer brukervennlig.

Figur 12 Skolelederes vurdering av konsekvenser av aktivitetsplikten.



Skoleeierne svarer i stor grad likt som skolelederne, men på påstanden om hvorvidt endringen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt har bidratt til at arbeidet med oppfølgingen av enkeltelever har blitt *enklere*, avviker svarene til skoleeiere noe fra svarene til skoleledere. Her svarer henholdsvis 15 prosent og 23 prosent at de er helt enig og litt enig i påstanden, noe som til sammen er elleve prosent lavere enn for skolelederne. 25 prosent svarer at de verken er enig eller uenig, mens henholdsvis 23 prosent og 13 prosent svarer at de er litt eller helt uenig i at overgangen til aktivitetsplikt har bidratt til å gjøre oppfølgingen av enkeltelever enklere. På de andre underspørsmålene er svarfordelingen mer lik, med en noe høyere andel skoleeiere enn skoleledere som mener at overgangen har ført til *raskere* oppfølging, noe lavere andel som mener at overgangen har ført til *tryggere* oppfølging, og noe høyere andel som mener at overgangen har bidratt til økt *brukervennlighet* (se Figur 13).

Figur 13 Skoleeieres vurdering av konsekvenser av aktivitetsplikten.



Ytterligere erfaringer med hvorvidt både aktivitetsplikten og håndhevingsordningen har bidratt til enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlige ordninger, er omtalt i avsnittene under.

4.4.1 Enklere og mer brukervennlig

Flere skoleeiere og skoleledere peker i intervju på at overgangen fra vedtaksplikt til handlingsplikt, og fra å gjøre enkeltvedtak til å lage aktivitetsplaner, har gjort arbeidet med oppfølging av skolemiljø saker enklere. Aktivitetsplanene oppleves av mange som enklere å bruke, og som et bedre instrument for å håndtere saker som oppstår. Dette begrunnes med at de blant annet bidrar til mer involvering av berørte parter og mer vektlegging av å velge de riktige tiltakene som skal iverksettes. Noen skoler opplever også at foreldre er mer bevisste på at skolen kan lage aktivitetsplaner og etterspør dette, i større grad enn de gjorde med enkeltvedtakene.

Foreldre er mye mer på oss for å lage aktivitetsplaner. De var jo aldri på oss på den måten for å lage enkeltvedtak.
(Rektor)

Samtidig indikerer svarene fra spørreundersøkelsen som er gjengitt over at en del skoleeiere og skoleledere *ikke* opplever at endringen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt har gjort arbeidet med å følge opp enkeltelever på skolen enklere. Basert på intervjuene er det grunn til å tro at dette for eksempel kan ha sammenheng med dokumentasjonsplikten, som flere skoleeiere og skoleledere har trukket frem som arbeidskrevende og utfordrende å ivareta for alle delplikter i aktivitetsplikten.

Det store antallet henvendelser til fylkesmannen etter innføringen av håndhevingsordningen indikerer at det er enklere å kontakte fylkesmannen nå enn med den tidligere ordningen der skoleeier hadde vedtaksmyndighet og fylkesmannen var klageorgan. Det stilles ingen formkrav til foreldre og elevers henvendelse til fylkesmannen. En gjennomgang av nettsidene til utvalgte fylkesmannsembeter, bekrefter at det er lett tilgjengelig og lett synlig informasjon om håndhevingsordningen, og kontaktinformasjon til representanter for fylkesmannen inngår i denne informasjonen.

Også i intervjuer med aktører fra ulike forvaltningsnivå bekreftes inntrykket av at det oppleves enklere å ta kontakt både med skolen og med fylkesmannen nå enn tidligere. Generelt pekes det på at det virker som det er enklere for elever og foreldre å melde fra om ting som er vanskelige. Dette oppleves å ha sammenheng med en generell oppmerksomhet rettet mot betydningen av et trygt og godt skolemiljø, og at det er lavere terskel for å ta henvendelser på alvor og følge dem opp. Dette settes også av flere i sammenheng med bestemmelsen om at elevens subjektive opplevelse skal vektlegges, og at elever derfor

i mindre grad enn tidligere risikerer å bli «avfeid» dersom de uttrykker at de ikke har det trygt og godt på skolen. Det blir også vist til at elever i større grad enn før eksplisitt oppfordres til å si fra.

4.4.2 Raskere

Når det gjelder målet om raskere håndtering av saker, opplever i stor grad både lærere, skoleledelse, skoleeiere og andre som er intervjuet, at skolene tar raskere tak i saker nå enn tidligere. Muligheten foreldre og elever har til å melde fra til fylkesmannen har bidratt til å legge et større press på skolene for å sette i gang tiltak raskt. Samtidig er det også flere som uttrykker en bekymring for om skolene til tider forhaster seg, og at det blir viktigere å vise at man gjør *noe* innen fem dager, enn at man gjør de riktige tingene. Dersom dette stemmer, kan det virke negativt inn på hvorvidt ordningen er tryggere enn før. Samtidig tyder også det relativt høye antallet saker som meldes til fylkesmannen, og den høye andelen saker der det konkluderes med at aktivitetsplikten ikke er overholdt, på at skolene ikke alltid handler raskt og riktig i saker som handler om elevenes skolemiljø. Det er ikke gitt at alle saker løses raskt, og elevene får et trygt og godt skolemiljø, selv om skolen raskere tar tak i de saker som oppstår.

Den viktigste effekten av nytt 9 A er økt fokus på at elevene skal ha det bra i skolen. De sakene som dukker opp blir tatt på største alvor, og tatt tak i fra dag én.

(Rektor)

Av forarbeidene går det frem at saksbehandlingstiden hos fylkesmannen skal være så kort som mulig, men det ble ikke fastsatt konkrete frister. Som omtalt i avsnitt 3.4.1 har enkelte fylkesmannsembeter lang saksbehandlingstid, og man kan derfor vanskelig konkludere med at saker som løftes til dette nivået blir raskere og mer effektivt løst enn tidligere. Også fra skoler blir det vist til ulik erfaring med saksbehandlingstiden hos fylkesmannen. En skole opplyser at skolen får noen få dagers frist for å oversende dokumentasjon til fylkesmannen, men at fylkesmannens saksbehandlingstid deretter kan være svært lang. Fra denne skolen blir det vist til et eksempel der fylkesmannen brukte ni måneder på å behandle saken.

Saksbehandlingstiden har gått på bekostning av elever i visse tilfeller, eksempelvis der eleven har byttet skole før svar fra fylkesmannen har kommet. Når svaret har kommet så sent har vi ikke fått på plass aktivitet i tide.

(Representant for skoleeier)

Foreldrene som har erfaring med fylkesmannen som håndhevingsmyndighet, ble i spørreundersøkelsen spurt i hvilken grad de er fornøyd med fylkesmannens saksbehandlingstid. Det var til dels stor variasjon i svarene, og til sammen 50 prosent av respondentene svarte at de enten i stor grad eller i noen grad er fornøyd med fylkesmannens saksbehandlingstid. Til sammen 27 prosent svarte at de enten i liten grad eller ikke i det hele tatt er fornøyd med saksbehandlingstiden (se kapittel 4.2.4).

Fra flere fylkesmannsembeter vises det også til at Utdanningsdirektoratets saksbehandlingstid i klagesaker oppleves å være for lang.

4.4.3 Tryggere

Gjennomgående blir det i intervjuene gitt uttrykk for at endringene i regelverket bidrar til å styrke rettighetene til elevene, og dette blir relatert til målet om en tryggere ordning. Regelverket sikrer kvaliteten i skolenes arbeid, blir det påpekt, både fordi sakene tas tak i på et tidligere tidspunkt og blir håndtert på en mer strukturert måte som følge av kravene som følger av aktivitetsplikten og krav om utarbeidelse av aktivitetsplan. I tillegg kommenterer mange av respondentene at skoleledelsen blir involvert i langt større grad enn tidligere, og at det dermed kommuniseres tydeligere både til foreldre, elever og ansatte på skolene at det blir tatt tak i problemstillinger relatert til elevenes skolemiljø.

Samtidig er det en skoleeier som peker på at det de senere årene har skjedd en styrking, eller i alle fall tydeliggjøring, av elevenes rettigheter på det aktuelle området, men som stiller spørsmål ved om det er rett å tilskrive dette til lovendringen i seg selv. Det blir vist til at det både før og samtidig som lovendringen har pågått en betydelig samfunnsdebatt om elevenes psykososiale skolemiljø. Dette har ført til et generelt økt fokus på dette arbeidet, og at bevisstheten til både de som har plikter og de som har rettigheter har blitt løftet. Skoleledere og ansatte i skolene forteller at det har blitt mindre vanlig å ta diskusjonen om

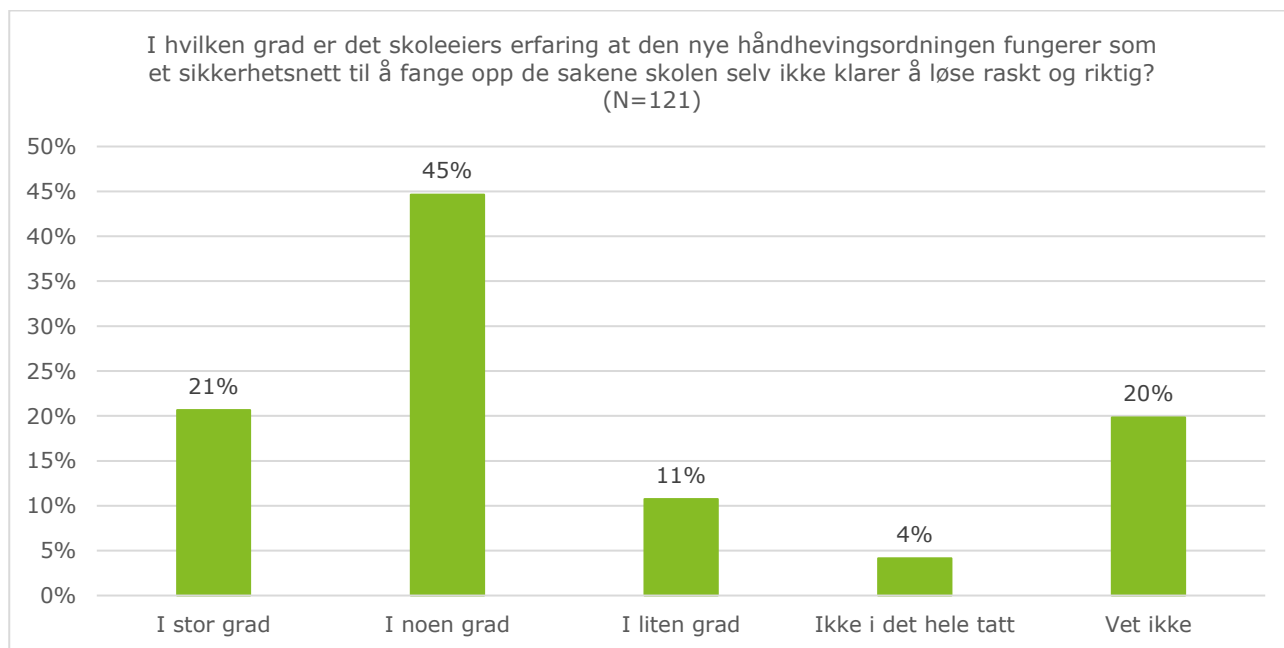
hvorvidt en sak er mobbing eller ikke dersom en elev gir uttrykk for å ikke ha et trygt og godt skolemiljø, og flere tror at dette i noen grad kan tilskrives lovendringen og vektleggingen av elevens subjektive oppfattelse. Det at det i mindre grad stilles spørsmål ved elevens subjektive opplevelse av at skolemiljøet ikke er trygt og godt, kan etter vår vurdering bygge opp under en antakelse om at lovendringen har bidratt til en tryggere ordning for elevene.

Samtidig blir det problematisert av både skoleeiere, skoleledere og ansatte i skolene at det kan være krevende å ivareta alle elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø når enkeltelevens subjektive oppfattelse skal vektlegges i så stor grad. Det fortelles om situasjoner der flere elever er innblandet i en konflikt, og hvor det blir den første som melder saken som får definisjonsmakten og kan peke ut andre elever som «krenkere» eller «mobbere». I slike situasjoner kan det være vanskelig for skolen å sikre at alle elevene opplever å ha et trygt og godt skolemiljø, og ikke uberettiget blir stemplet som en «krenker» eller «mobber». På denne måten opplever enkelte skoler at lovverket kan åpne for at elever eller deres foreldre kan misbruke rettighetene de har fått som følge av lovendringen.

Foreldres og elevers rettigheter har blitt styrket. Det er bra, men vi ser at det er mulig å misbruke regelverket.
(Lærere på videregående skole)

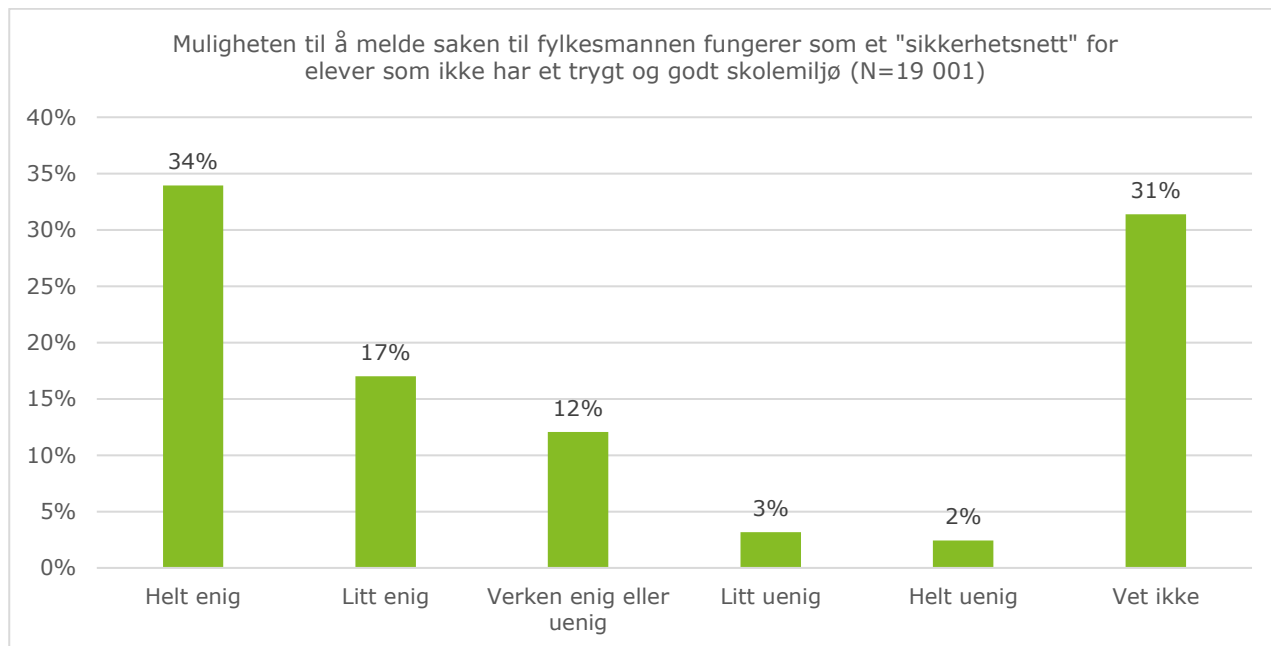
Når det gjelder håndhevingsordningen, ble både skoleeiere og foreldre spurt om i hvilken grad de erfarer at håndhevingsordningen fungerer som et sikkerhetsnett til å fange opp de sakene skolen ikke klarer å løse raskt og riktig. Det å ha et sikkerhetsnett for disse sakene ble i forarbeidene til lovendringen fremhevet som et sentralt element i det å sikre en tryggere ordning for elevene, og var en viktig begrunnelse for å innføre håndhevingsordningen. Som det går frem av Figur 14 under, svarer henholdsvis 21 og 45 prosent av skoleeierne at de i stor grad eller i noen grad erfarer at håndhevingsordningen fungerer som et sikkerhetsnett. En betydelig mindre andel svarer «i liten grad» (11 prosent) eller «ikke i det hele tatt» (4 prosent), mens 20 prosent av respondentene har svart at de ikke vet. Sistnevnte kan ha å gjøre med at ikke alle skoleeiere har erfaring med håndhevingsordningen.

Figur 14 Skoleeieres erfaring med håndhevingsordningen.



Når det gjelder foreldrene, er det til sammen litt over halvparten av foreldrene som er enten helt enig (34 prosent) eller litt enig (17 prosent) i påstanden om at muligheten til å melde saken til fylkesmannen fungerer som et «sikkerhetsnett» (se Figur 15). En relativt stor andel svarer «vet ikke», mens et mindretall på henholdsvis tre og to prosent har svart «litt uenig» og «helt uenig».

Figur 15 Foreldres oppfatning om håndhevingsordningen.⁷³



Disse resultatene kan bety at foreldrene i enda større grad enn skoleeierne ser på håndhevingsordningen som et sikkerhetsnett, og indikerer slik vi vurderer det at mange foreldre opplever at denne ordningen bidrar til å sikre en trygghet for elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø. Den relativt store andelen som har svart «vet ikke» kan enten dreie seg om at foreldre ikke er kjent med ordningen, eller at de er kjent med den, men ikke har erfaringer som gjør at de har en formening om hvorvidt den fungerer som et sikkerhetsnett eller ikke.

4.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett hvilke erfaringer de ulike målgruppene har med endringene i opplæringsloven kapittel 9 A. En del konsekvenser av lovendringene har også blitt belyst. Delvis dreier dette seg om hvorvidt loven «virker» som intendert, med andre ord om den bidrar til å nå målsetningene og oppfylle intensjonen med lovendringene. I tillegg har andre konsekvenser av lovendringen, basert på målgruppenes erfaringer, blitt belyst i dette kapittelet. Punktene under oppsummerer noen sentrale funn som dreier seg om de ulike aktørenes erfaringer og opplevde konsekvenser av lovendringen, og hvorvidt disse indikerer at kapittel 9 A virker i samsvar med intensjonen:

- Når det gjelder aktivitetsplikten, synes målet om en raskere og enklere ordning langt på vei å være nådd, eller være på vei til å bli nådd. Det blir pekt på flere positive endringer som følge av aktivitetsplikten, blant annet raskere handling på skolen, mer systematisk oppfølging og håndtering av et bredere sakskompleks enn tidligere, i tillegg til et mer systematisk forebyggende arbeid.
- Samtidig blir det også pekt på utfordringer relatert til hvorvidt aktivitetsplikten har de ønskede konsekvensene. Flere skoleeiere og skoler bekymrer seg for om terskelen for hva som regnes som en skolemiljøsak har blitt for lav, og at skolene har fått ansvar for saker som strekker seg utover skolens handlingsrom.

⁷³ I denne figuren er resultatene for undersøkelsen rettet mot henholdsvis foreldre til elever i grunnskolen og foreldre til elever i videregående skole slått sammen.

- Det varierer også hvordan og hvor mye ulike skoler dokumenterer hvordan skolen arbeider for å overholde aktivitetsplikten. Det oppleves av flere som arbeidskrevende å følge opp aktivitetsplikten, ikke minst på grunn av den relativt omfattende dokumentasjonsplikten. Lovendringen oppleves å ha medført økte krav til dokumentasjon.
- Skolene viser til at lovendringen har bidratt til økt vektlegging av å høre elevens stemme og å vektlegge elevens subjektive oppfattelse, både når det gjelder hvorvidt eleven har det trygt og godt, og ved utarbeidelse av aktivitetsplaner og tiltak. Imidlertid vises det også til situasjoner der kravet om å vektlegge elevens subjektive opplevelse kan få uheldige følger, som i situasjoner der det er svært ulike oppfatninger av hva som har skjedd. I slike situasjoner opplever enkelte at eleven som meldte å ikke ha det trygt og godt på skolen i for stor grad får definisjonsmakten i en skolemiljøsak.
- Det blir også vist til at den subjektive opplevelsen medfører at skoler bruker mye tid på å følge opp saker som skolen selv ikke ville definert som en sak, for eksempel knyttet til vanlige irettesettelser eller uenigheter i vurderingssituasjoner. Det at mye tid og ressurser benyttes til å følge opp mindre saker og konflikter, på bakgrunn av at eleven eller elevens foreldre krever handling fra skolen, kan potensielt medføre at mindre oppmerksomhet og ressurser rettes mot andre områder og tema som kunne trengt mer oppmerksomhet.
- At aktivitetsplan og tiltak må opprettholdes frem til eleven sier at han eller hun opplever å ha det trygt og godt, kan unntaksvis medføre at noen saker blir såkalte «evighetssaker» der aktivitetsplanen opprettholdes mot skolens ønske. Det blir stilt spørsmål ved om terskelen for å kunne avslutte en sak er for høy. Disse perspektivene utfordrer oppfatningen av at regelverket medfører enklere og tryggere behandling av saker der elever opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø.
- Selv om det er stor oppslutning om at opplæringsloven bør inneholde en bestemmelse om skjerpet aktivitetsplikt, stilles det også spørsmål ved om de ansattes rettssikkerhet i tilstrekkelig grad ivaretas når det er elevens subjektive opplevelse som skal vektlegges i disse sakene. Det oppleves av mange skoleeiere og skoler at det kan være krevende å balansere hensynene i både opplæringsloven og arbeidsmiljøloven, og at det er problematisk at lærere eller andre ansatte ved skolen som beskyldes for å krenke en elev ikke i tilstrekkelig grad får mulighet til å uttale seg og komme med sin versjon av saken.
- Den økte saksmengden som følge av håndhevingsordningen har lagt beslag på store ressurser hos fylkesmennene. Det er tydelige føringer på at fylkesmennene skal gi 9 A-sakene prioritet. Konsekvensen av dette har for embetene vært at andre oppgaver må nedprioriteres, i hovedsak veiledning og informasjonsarbeid, men i noen tilfeller også tilsynsoppgaver.
- At mange elever og foreldre benytter seg av håndhevingsordningen kan i seg selv tyde på at ordningen oppleves som enkel og brukervennlig for elever og foreldre, i tråd med intensjonen i lovverket. Samtidig viser resultatene fra spørreundersøkelsen til foreldre at det er delte erfaringer med hvorvidt fylkesmannens involvering bidrar til å bedre situasjonen for barnet og skolens oppfølging av saken. Til dels lang saksbehandlingstid hos fylkesmennene strider også mot intensjonen om en raskere ordning, og kan kanskje være en av årsakene til at foreldre i ulik grad opplever at håndhevingsordningen bidrar til å bedre situasjonen.
- Fylkesmannens behandling av håndhevings saker opplyses å bidra til læring på systemnivå hos den enkelte skoleeier og skole og til å profesjonalisere skolens håndtering av skolemiljø saker. Det at håndhevingsordningen har en funksjon på systemnivå i tillegg til på individnivå, er et viktig bidrag for å oppfylle intensjonen om at ordningen skal bidra til mer riktig behandling av skolemiljø sakene. Dersom skoleeiere og skoler tar lærdom av sakene behandlet etter håndhevingsordningen, må man også kunne forvente at antallet saker som meldes fylkesmannen vil gå ned ettersom skolene utvikler sin praksis og gjøres i bedre stand til å håndtere sakene raskt og riktig.
- Med bakgrunn i hensynet til personvern og taushetsplikt er det enkelte skoler som ikke sender over all relevant dokumentasjon til fylkesmannen i saker som også omhandler andre elever enn den som har meldt saken. Dette skyldes at elever og foreldre med partsrettigheter vil kunne få innsyn

i dokumentene. En slik praksis ved enkelte skoler medfører risiko for at saker blir mangelfullt opplyst.

- Flere skoleeiere og skoler opplever at saker behandlet hos fylkesmannen ofte blir ensidig belyst fra eleven og foreldrenes perspektiv, og gir uttrykk for at fylkesmannen i mange sammenhenger fremstår som «foreldrenes advokat». Det oppleves i en del saker som at skolens og skoleeiers faglige vurderinger blir underkjent, og at andre involverte ikke blir hørt.
- Spørsmålet om hvem som skal ha partsrettigheter i håndhevingssakene er mangelfullt utredet, og har bidratt til å skape usikkerhet om ordningen blant involverte aktører. Det blir av mange av de intervjuede aktørene stilt spørsmål ved om de som beskyldes for å ha krenket en elev bør ha partsretter etter forvaltningsloven, med rett både til innsyn og uttalelse.
- Skoleeiere og skoler opplever det som problematisk at fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om spesifikke tiltak som skolen må iverksette, selv om skole og skoleeier mener at tiltakene er uhensiktsmessige og/eller kan ha negativ innvirkning på andre elever. En mulighet til innsyns- og uttalerett, samt eventuelt klagerett for skoleeier, er derfor noe mange skoleeiere og skoler opplever at ville styrket ordningen.
- Skoleeiere involveres i svært ulik grad på tvers av sakstype og fylkesmannsembeter i håndhevingssakene. Det oppleves som problematisk fra skoleeierens perspektiv at skoleeier, som ansvarlig for at skolene følger lov og forskrift, og som kan ilegges tvangsmulkt dersom skolen ikke følger påleggene fra fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet, i en del tilfeller ikke har blitt involvert i sakene før vedtak er fattet.

5. Informasjon og kommunikasjon om lovendringen

For å øke sannsynligheten for at en lovendring virker, og at målene med lovendringen nås, vil god informasjon om lovendringen være sentralt. Det er avgjørende at de som er pålagt plikter etter loven er godt kjent med hvilke krav som er stilt, og hva som er deres ansvar som følge av loven. Likeledes er det viktig at de som er tilkjent rettigheter etter loven er kjent med sine rettigheter. Når det gjelder opplæringsloven kapittel 9 A er dette helt essensielt for at særlig håndhevingsordningen skal ha tilsiktet funksjon. Informasjon er med andre ord et svært viktig virkemiddel for å bidra til at loven kan «virke» etter hensikten.

5.1 Innledning

I dette kapittelet undersøker vi hvordan informasjon om lovendringen og de nye kravene i regelverket er formidlet og kommunisert til de ulike målgruppene. Som målgruppe regnes i denne sammenheng både de som har plikter og de som har rettigheter etter opplæringsloven kapittel 9 A. I den første gruppen finner vi skoler, skoleeiere, fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet. I den andre gruppen finner vi elever og foreldre.

Vi undersøker også hvordan Utdanningsdirektoratet og fylkesmannen, som ansvarlige for å utarbeide og formidle informasjon om regelverket, har ivare tatt denne oppgaven. Fylkesmannen har en todelt rolle som informasjonsformidler og som informasjonsmottaker. Fylkesmannen har selv hatt et stort informasjonsbehov, særlig for å kunne ivareta sine plikter i forbindelse med håndhevingsordningen. Samtidig har fylkesmannen også i oppgave å formidle informasjon om lovendringen og veilede skoler og skoleeiere i regelverket. Også skoleeiere, skoleledere og ansatte på skolene, har til en viss grad et ansvar for å formidle informasjon, både til egne ansatte og i skolene, og ikke minst til elever og foreldre.

Hvorvidt målgruppene som er i en rettighetsposisjon i nytt kapittel 9 A opplever å ha fått informasjon om sentrale rettigheter som går frem av regelverket, blir også belyst i dette kapittelet. Kapittelet er strukturert slik at informasjon fra øverste forvaltningsnivå er omtalt først, og informasjon til målgruppen som er i en rettighetsposisjon (elever og foreldre), omtales til slutt.

5.2 Informasjonen om lovendringen til berørte aktører

5.2.1 Informasjon fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene

Fra mars 2017 og til desember 2018 har Utdanningsdirektoratet arrangert fire samlinger om kapittel 9 A for fylkesmannsembetene. Den første samlingen, som kom i forkant av at loven trådte i kraft, hadde fokus på å gjennomgå regelverket med utgangspunkt i lovproposisjonen. Samlingene som har vært avholdt etter at loven trådte i kraft har lagt til rette for å avklare tema som embetene har spilt inn på forhånd, og å gi innspill til spesifikke tema som avdekking, medvirkning og tiltak. Det er også lagt til rette for erfaringsutveksling mellom embetene. I intervjuer understreker embetene at disse samlingene har vært nyttige, både for å forstå regelverket bedre og for å høre hva andre embeter har opplevd som utfordrende.

Samtidig er det også embeter som har savnet praktiske råd og veiledning for hvordan fylkesmannen skulle håndtere forskjellige saker, særlig da lovverket var nytt. Et utkast til saksbehandlingsveileder ble sendt til embetene 29. september 2017, men den endelige veilederen fra Utdanningsdirektoratet kom ikke før i mai 2018. De intervjuede embetene peker på dette som en sentral årsak til at praksis på tvers av embetene har utviklet seg noe ulikt, og understreker at de skulle ønske veilederen hadde kommet før. Utdanningsdirektoratet opplyser i intervju at hovedårsaken til at veilederen ikke kom tidligere var juridiske spørsmål som trengte avklaringer fra departementet. Lovtolkninger knyttet til kapittel 9 A har løpende blitt lagt ut på Utdanningsdirektoratets nettsider og/eller blitt delt med fylkesmennene. I enkelte tilfeller har forespørsel om juridiske avklaringer blitt videresendt til Kunnskapsdepartementet, og det er da Kunnskapsdepartementet som har kommet med en tolkningsuttalelse. Utdanningsdirektoratet har også utarbeidet en netressurs om egnede tiltak i skolemiljø saker som ble publisert 29.01.2019, på bakgrunn av Oppdragsbrev 23-18 fra Kunnskapsdepartementet.

Det hadde vært fint å ha noe veiledning på hvem man skal kontakte dersom man har 9 A-relaterte spørsmål. Nå må man bare gå inn på juridisk avdeling i Utdanningsdirektoratet og plukke noen tilfeldig og ringe.

(Representant for et fylkesmannsembete)

Det blir av enkelte også etterlyst tydeligere kontaktpersoner i Utdanningsdirektoratet som embetene kan kontakte for å drøfte vanskelige saker. Utdanningsdirektoratet viser samtidig i intervju til at de kun kan gi råd og veiledning på generelt grunnlag i enkeltsaker, ettersom Utdanningsdirektoratet er klageorgan for Fylkesmannens saker.

5.2.2 Informasjon til skoleeiere og skoleledere

Informasjon fra nasjonalt nivå

Utdanningsdirektoratet har utviklet informasjonsmaterieil til skoler og skoleeiere som er gjort tilgjengelig på direktoratets nettsider og gjennom nyhetsbrev. I intervjuene fremgår det at skoleeiere og skoleledere i all hovedsak har tatt utgangspunkt i informasjonsmateriellet fra Utdanningsdirektoratet for å informere skolene, ansatte og elever og foreldre om kapittel 9 A. Skoleeiere og rektorer forteller at de opplever informasjonen de har fått gjennom Utdanningsdirektoratets nyhetsbrev og nettsider som tydelig og klar, og at denne informasjonen har vært nyttig for skolene i arbeidet med å implementere lovendringen.

Både skoleeiere og skoler har i intervjuer påpekt at Utdanningsdirektoratets rundskriv,⁷⁴ som kom høsten 2017, har vært svært nyttig, og at informasjonen i rundskrivet har vært oppklarende for mange. Mange har benyttet rundskrivet for å få klarhet i hva lovendringen innebar og hvordan skolene skal jobbe for å ivareta de ulike delpliktene etter aktivitetsplikten. Samtidig påpeker flere at de skulle ønske rundskrivet kom på et tidligere tidspunkt slik at skoleeier og skolene kunne vært bedre forberedt når lovendringen trådte i kraft. Utdanningsdirektoratet viser samtidig til at lovendringene ble vedtatt av Stortinget 9. juni 2017, og rundskrivet ble publisert på Utdanningsdirektoratet nettsider 31. juli 2017.

En skoleeier gir uttrykk for et ønske om flere maler og verktøy fra Utdanningsdirektoratet, og at rundskrivet med fordel kunne vært utarbeidet med lenker til maler, forarbeider og andre ressurser. En rektor trekker også frem at Utdanningsdirektoratets Reflex-verktøy, et nettbasert verktøy for å vurdere om skolens praksis er i tråd med gjeldende lovverk, har vært nyttig for å bli oppmerksom på kravene som kapittel 9 A stiller til skolene.

Informasjon og veiledning fra fylkesmennene

I tillegg til informasjonen gitt fra Utdanningsdirektoratet, viser skoleeiere og skoleledere til at de fikk informasjon om lovendringen fra fylkesmannen, blant annet gjennom å delta på kurs og regelverksamlinger hos de ulike fylkesmannsembetene på forsommeren og høsten 2017. I de fleste fylkene ble samlingene hos fylkesmannen arrangert i etterkant av at loven hadde trådt i kraft. Flere skoleeiere og skoleledere har derfor påpekt i intervjuer at implementeringen av lovendringen kom sent i gang. Enkelte skoleeiere har også gitt uttrykk for at de synes informasjonen de fikk på samling med fylkesmannen ikke tilførte noe nytt utover det som allerede hadde kommet fra Utdanningsdirektoratet, og at de derfor hadde lite utbytte av

⁷⁴ Utdanningsdirektoratet (2017a).

samlingene de deltok på. Dette ser ut til å gjelde kommuner/fylkeskommuner som hadde gjort et større arbeid for å forberede implementeringen av lovendringen i tiden før den trådte i kraft.

En del skoler og skoleeiere har også ønsket at fylkesmannen skal delta og gi informasjon om kapittel 9 A på samlinger i egen regi, som på rektormøter, fagdager og samlinger for ansatte i skolene. Det varierer mellom fylkesmannsembetene i hvilken grad embetene har hatt kapasitet til å ta på seg slike oppdrag. Noen fylkesmenn har også laget informasjonsmateriell som de har delt med skoleeiere og oppfordret dem til å bruke når de formidler informasjon om lovendringen.

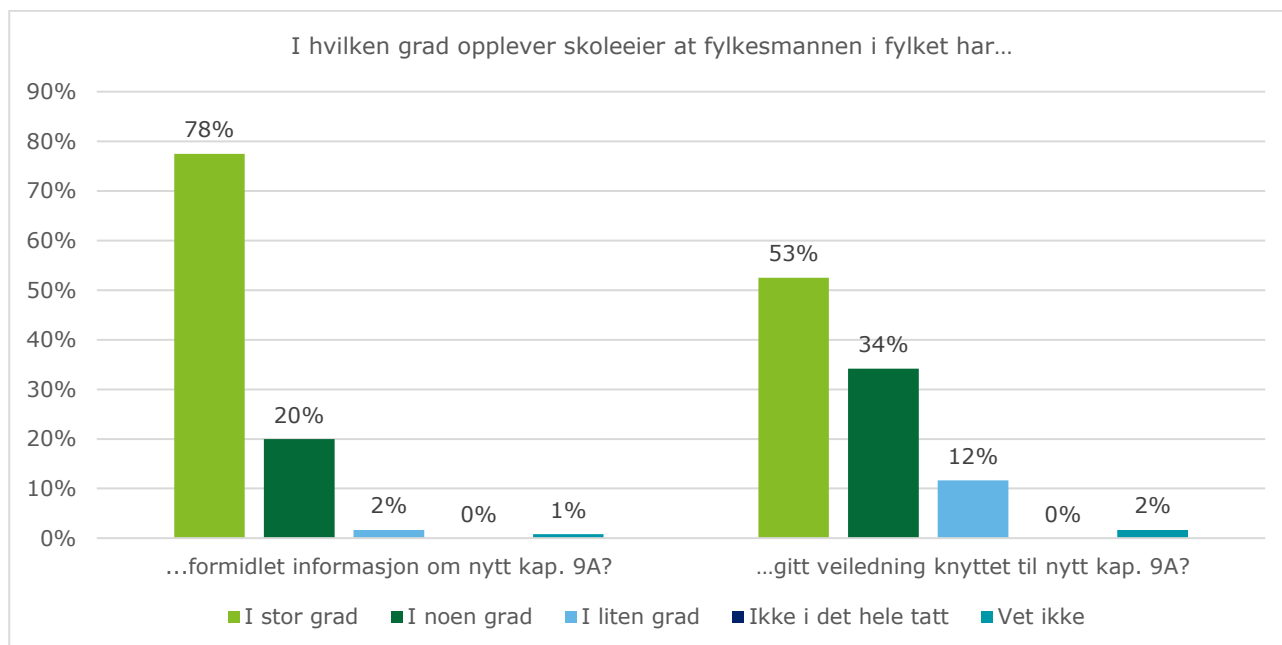
Samlet sett opplevde de fleste skoleeiere og skoleledere at informasjon fra fylkesmannen, i tillegg til materiellet fra Utdanningsdirektoratet, til sammen ga en god innføring i innholdet i endringene i lovverket, og dermed godt grunnlag for å utøve de pliktene de er pålagt i henhold til kapittel 9 A. Noen skoleeiere og skoleledere opplever å ha fått noe motstridende informasjon om lovendringen, eksempelvis ved at fylkesmannen har gitt en tolkning av elementer i lovverket på første samling, mens de på neste samling har gått tilbake på tolkninger som har blitt gitt tidligere. Dette kan ha sammenheng med at det har vært uavklarte juridiske spørsmål knyttet til kapittel 9 A.

Fylkesmannen har også skoleåret 2018/2019 arrangert samlinger eller deltatt på møter hvor det er lagt til rette for erfaringsutveksling mellom skoleeiere og skoleledere. I intervjuer er det flere skoleeiere og skoleledere som trekker frem dette som svært nyttig, da det har gitt rom for diskusjon og refleksjon om utfordringer og dilemma skolene har støtt på i enkeltsaker. En rektor forteller at det først var i etterkant av fylkesmannens innlegg på et rektormøte våren 2018 at rektoren faktisk forstod hva lovendringen krever av skolen i form av nye system og rutiner.

Når det gjelder fylkesmannens rolle som veileder, varierer det i hvilken grad skoleeiere og skoler tar kontakt med fylkesmannen for å søke råd og veiledning i 9 A-saker, og i hvilken grad fylkesmennene har kapasitet til å håndtere slike henvendelser. De skoler og skoleeiere som har brukt fylkesmannen til slik veiledning har god erfaring med dette. Samtidig er det flere som opplever at fylkesmannen ofte ikke kan gi så mye veiledning i enkeltsaker ettersom de kan få saken på sitt bord dersom den blir meldt av eleven og/eller foreldre.

Funnene fra intervjuene samsvarer godt med resultatene fra spørreundersøkelsen blant skoleeiere. Her svarer 78 prosent at de i stor grad opplever at fylkesmannen har gitt *informasjon* om kapittel 9 A, mens 20 prosent svarer «i noen grad». Henholdsvis 53 prosent og 34 prosent av respondentene svarer at fylkesmannen i stor grad eller i noen grad har gitt *veiledning* om nytt kapittel 9 A i opplæringsloven. 12 prosent svarer at de i liten grad opplever at fylkesmannen har gitt slik veiledning (se Figur 16).

Figur 16 Skoleeieres oppfatning av informasjon og veiledning fra fylkesmannen (N=120).



Skoleeier har også vært en viktig kilde til videreformidling av informasjon, særlig for de offentlige skolene, og i mange tilfeller har skoleeier også sørget for felles maler, rutiner mv. (som omtalt i kap 3.3). Informasjonsbehovet har imidlertid ikke alltid blitt vurdert likt av skoleeier og skolene. Noen skoleeiere forteller i intervju at de opplevde å få tilstrekkelig og god informasjon da lovendringen kom, og at denne ble videreformidlet til skolene. Samtidig har de erfart i ettertid at skolene og rektorene hadde hatt behov for mer detaljert informasjon og veiledning for å implementere lovkravene bedre.

Som skoleeier opplevde vi at informasjonen vi fikk før loven kom var tilstrekkelig, men det gjorde nok ikke rektorene. Kommunen måtte sette i gang et arbeid i januar 2018 for å få skolene til å forstå hva lovendringen egentlig innebærer.

(kommunal skoleeier)

Informasjon til private skoler

I private skoler har informasjonsflyten vært noe annerledes enn i de offentlige skolene. Fra intervjuer med skoleledere i private skoler fremgår det at det varierer i hvilken grad skoleeier hos disse skolene følger opp skolens arbeid med kapittel 9 A. Det blir kommentert at siden skoleeier som oftest er skolens styre, er ikke dette et organ som nødvendigvis sitter på særlig mye skolefaglig kompetanse. De private skolene må derfor ofte hente faglig veiledning og råd andre steder enn hos skoleeier. Utdanningsdirektoratets nyhetsbrev og nettsider nevnes som en viktig kilde til informasjon om nytt kapittel 9 A i de private skolene.

Det ser ut til å variere mellom fylkene i hvilken grad de private skolene inkluderes i kurs og regelverksamlinger i regi av fylkesmannen, eller kurs eller diskusjons- og erfaringsutvekslingsmøter i kommunal eller fylkeskommunal regi. Dette blir også løftet frem som en utfordring sett fra fylkesmennenes side, hvor et av embetene forteller at dialogen med disse skolene er vanskeligere ettersom skoleeier vanligvis er et styre. Flere embeter viser imidlertid til at de har arrangert egne samlinger for de private skolene. Det er også eksempler i undersøkelsen på private skoler som opplyser å ha svært god nytte av informasjon og veiledning fra fylkesmannen, og som ved spørsmål heller kontakter fylkesmannen enn skoleeier for å rådføre seg.

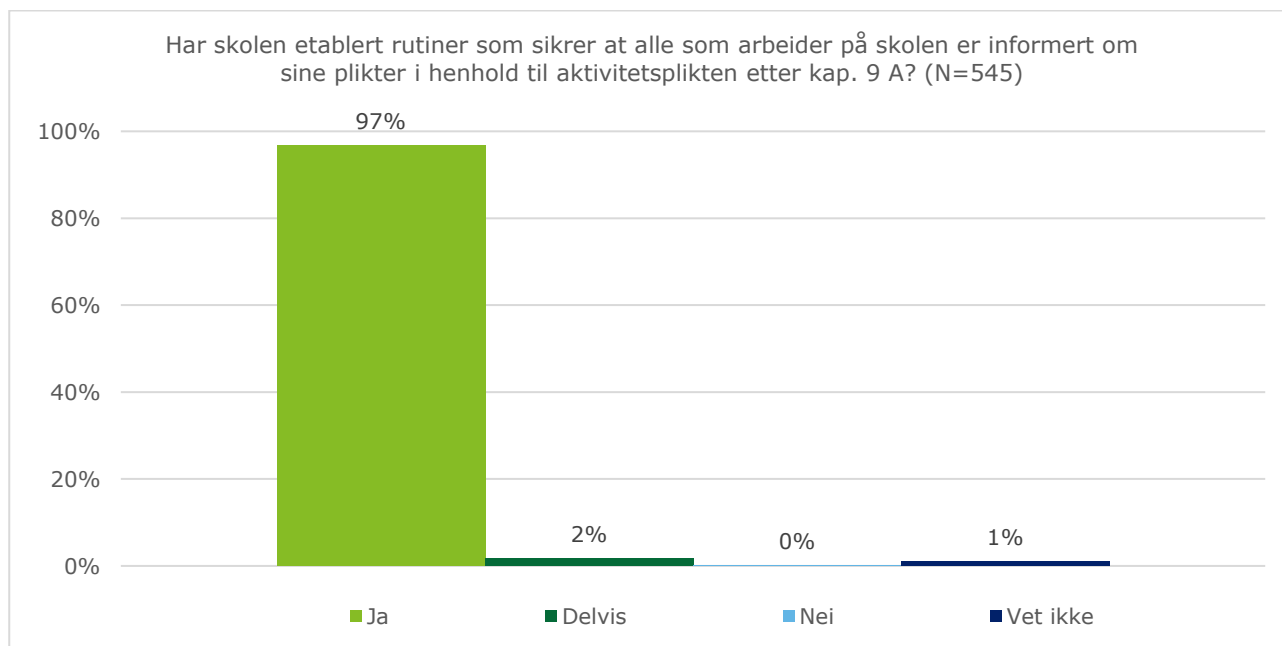
5.2.3 Informasjon til ansatte i skolene

De ansatte på skolene har i de fleste tilfellene fått informasjon om lovendringen fra skoleledelsen, både skriftlig og gjennom planleggingsdager og fagdager. I noen kommuner/fylkeskommuner og ved enkelt-skoler er eksterne foredragsholdere hentet inn for å forelese om lovendringen og tematikk knyttet til denne. Mobbeombudet, Læringsmiljøsenteret ved Universitetet i Stavanger eller fylkesmannen er i noen fylker benyttet som innledere på slike fagdager og lignende. Flere rektorer og ansatte viser også til Pedlex' utgivelse «Kapittel 9 A. Opplæringsloven. Elevenes skolemiljø», som har vært benyttet ved flere skoler. De ansatte i skolene forteller også at kapittel 9 A kan være tema på personalmøter og andre møter i kollegiet i løpet av skoleåret. Noen ansatte forteller at skolen har rutine for at de ansatte må signere på at de har mottatt og lest informasjon om skolens rutiner og retningslinjer ved skolestart hvert år, hvorav informasjon om kapittel 9 A har vært en viktig del. Ansatte ved enkelte skoler viser til at lovendringen ble gjennomgått og diskutert i forbindelse med at loven trådte i kraft i forkant av skoleåret 2017/2018, men at det var mindre fokus på det ved skolestart høsten 2018.

Det fremkommer også av intervjuer at ansatte i skolene opplever at bevissthet rundt tematikk som mobbing og skolemiljø har økt de siste årene. Dette settes ikke bare i sammenheng med lovendringen, men også med store mobberelaterte mediasaker og et generelt økt fokus på mobbing og krenkelser i skolen. Denne generelle oppmerksomheten er synlig blant annet gjennom mediene, eller ved at skoleeier/skolen prioriterer kurs eller deltar i prosjekter som skal bidra til å redusere mobbing og andre krenkelser i skolene. Dette bidrar til en generelt økt bevissthet knyttet til å fange opp og følge opp situasjoner der elever ikke har det trygt og godt på skolen. Den informasjonen som formidles av ulike aktører på denne måten, bidrar således som et supplement til den målrettede informasjonen knyttet til lovendringen, og utgjør en del av konteksten lovendringen opererer innenfor.

Det fremgår av spørreundersøkelsen blant skoleledere at skolene i stor grad har etablert rutiner for å informere ansatte om deres plikter jf. kapittel 9 A i opplæringsloven (se Figur 17). 97 prosent av respondentene har svart at de har rutine for dette, mens to prosent har svart at de delvis har en slik rutine. Én prosent av skolelederne har svart «vet ikke».

Figur 17 Rutiner for å sikre at ansatte er informert om plikter. Skoleledere.



Imidlertid er det ikke slik at det nødvendigvis er tilstrekkelig med rutiner for å formidle informasjon til de ansatte, for å sikre at ansatte kjenner til sine plikter og forstår hva det krever av dem. Flere lærere forteller at de opplever at de har fått mye informasjon om lovendringen, men at det er først når man skal håndtere enkeltsaker at man faktisk forstår og erfarer hva lovendringen betyr. Dette støttes også av intervjuer med skoleledere som påpeker at det først er gjennom direkte erfaring og håndtering av enkeltsaker, og særlig saker som har blitt behandlet hos fylkesmannen, at skolen har fått den nødvendige forståelse for hva endringene i lovverket faktisk krever av skolen og de ansatte. Ved noen skoler, både offentlige og private skoler, har man drøftet caseoppgaver og arbeidet med anonyme enkeltsaker for at de ansatte skal få mer forståelse og erfaring med hvordan lovendringen påvirker de ansattes arbeidshverdag, og hvordan bestemmelsene i loven skal forstås. Dette opplyses å ha vært svært nyttig for å få en bedre og mer felles forståelse for hva lovkravene betyr for den enkelte ansatte og skolen.

Man kan ikke bare pøse ut informasjon og tenke at det er nok. Det er lettere å forholde seg til og forstå hva lovendringene innebærer når man står i en sak.

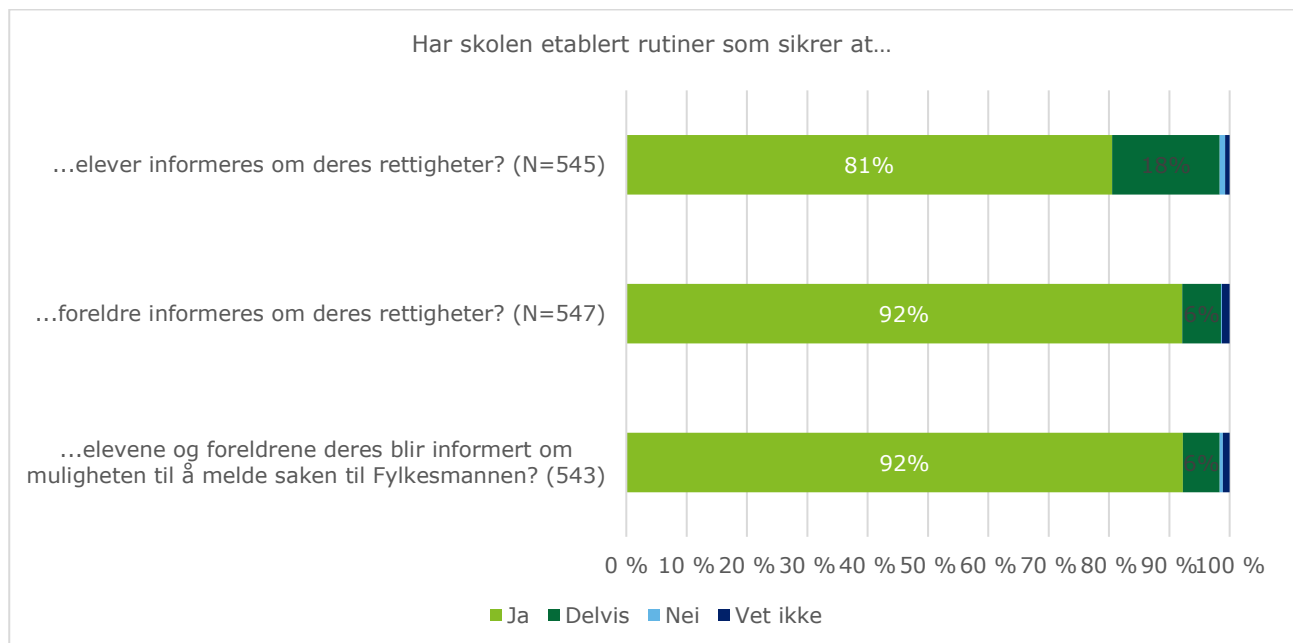
(Lærere ved barneskole)

5.2.4 Informasjon til elever og foresatte

§ 9 A-9 pålegger skolene å informere elever og foresatte om deres rettigheter etter kapittel 9 A i opplæringsloven, herunder også om skolens aktivitetsplikt og muligheten til å melde en sak til fylkesmannen.

Det fremgår av spørreundersøkelsen blant skoleledere at skolene i stor grad har etablert rutiner for å informere ansatte, foreldre og elever om deres rettigheter jf. kapittel 9 A i opplæringsloven (se Figur 18). 92 prosent av skolelederne som har svart på undersøkelsen svarer at skolen har rutiner for å informere foreldre om rettighetene, og om adgangen til å melde en sak til Fylkesmannen. En noe lavere andel skoleledere, 81 prosent, svarer at skolen har rutiner for å gi elevene informasjon om deres rettigheter. 18 prosent svarer «delvis» på dette spørsmålet.

Figur 18 Skolelederes svar på hvorvidt det er gitt informasjon om opplæringsloven kap. 9 A til elever og foreldre.



Informasjon til foreldre

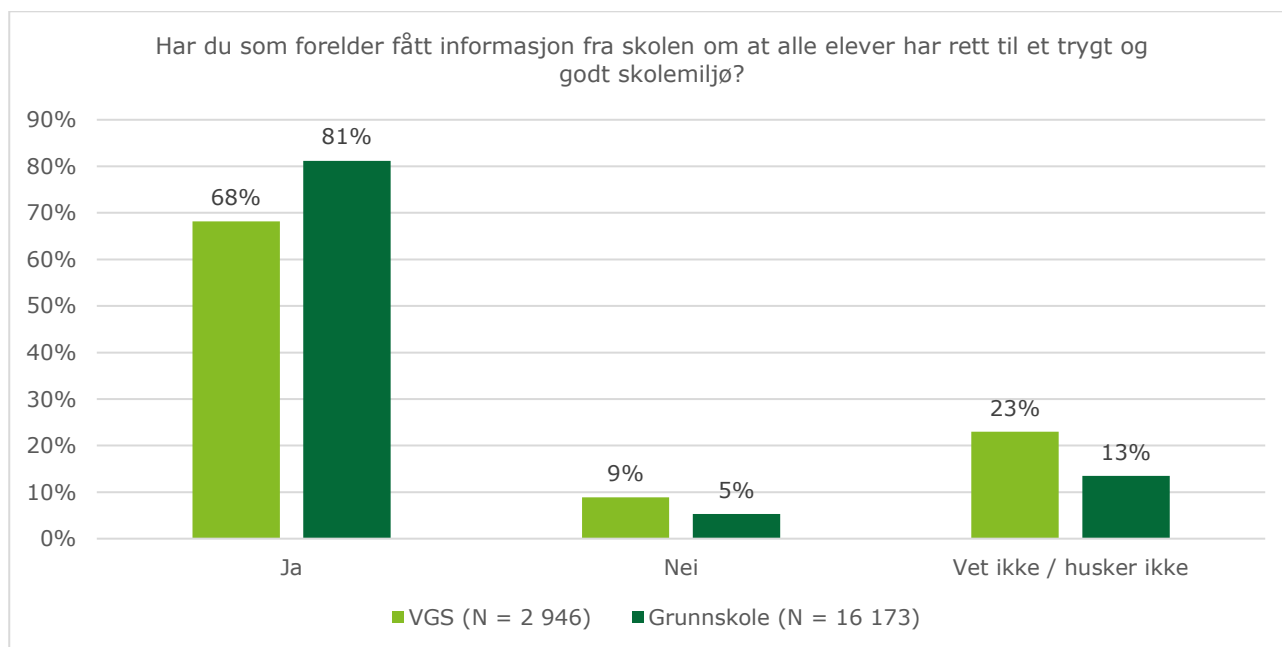
Skoleledere og ansatte ved skolene forteller i intervjuer at foresatte har fått informasjon om kapittel 9 A i opplæringsloven på årlige foreldremøter. I mange kommuner/fylkeskommuner er dette også et pålegg skolene har fått fra skoleeier, nedfelt i skriftlige rutiner. Flere av rektorene opplyser at de har benyttet

Utdanningsdirektoratets informasjonsmateriell om lovendringen for å informere foreldre, som PowerPoint-presentasjoner og informasjonsskriv som er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratets hjemmeside. En skole opplyser også å ha brukt informasjonsmateriell fra Barneombudet.

Det er også flere av de intervjuede skolene som gir informasjon om kapittel 9 A via ulike former for informasjonsskriv formidlet per post eller e-post. Ved noen av skolene skal også foreldre returnere informasjonsskriv med signatur som bekrefter at de har mottatt og lest informasjonen.

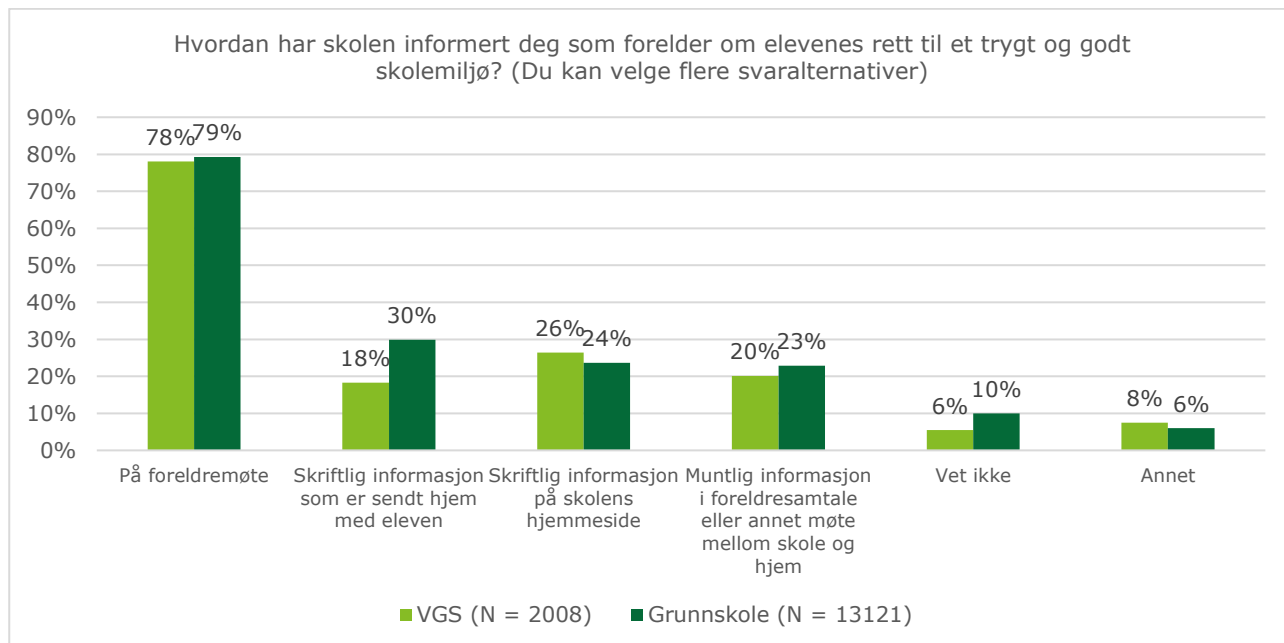
Spørreundersøkelsene til foreldre viser at det er noe ulikt i hvilken grad foreldre til elever i henholdsvis grunnskoler og videregående skoler opplever at de har fått informasjon om kapittel 9 A (se Figur 19 under). Blant foreldre til elever i grunnskolen svarer 81 prosent at de har fått informasjon om at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø, mens 5 prosent svarer at de ikke har fått denne informasjonen. De resterende 13 prosent svarer «vet ikke». Blant foreldre til elever i videregående skole svarer 68 prosent at de har fått informasjonen om dette, mens 9 prosent svarer «nei» og 23 prosent svarer «vet ikke».

Figur 19 Informasjon til foreldre om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø.



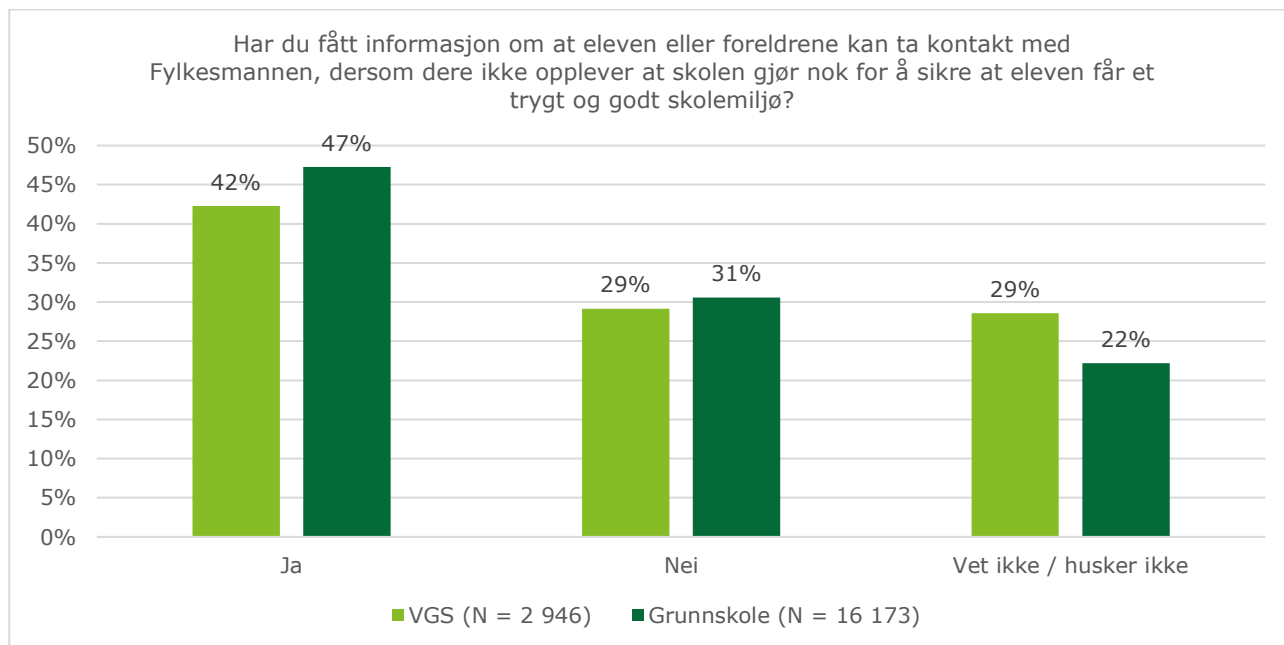
Spørreundersøkelsen viser også at den klart vanligste måten for foreldre å få informasjon om kapittel 9 A på er via foreldremøter. Av foreldrene som har svart på undersøkelsen oppgir 79 prosent av foreldrene til elever i grunnskolen, og 78 prosent av foreldrene til elever i videregående skole, at de har fått informasjon om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø på foreldremøte. 30 prosent av foreldrene til elever i grunnskolen oppgir at de har fått tilsendt skriftlig informasjon, 24 prosent at de har fått informasjon via skolens hjemmeside og 20 prosent via foreldresamtale eller andre møter med skolen. Blant foreldre til elever i videregående skole svarer 18 prosent at de har fått tilsendt skriftlig informasjon, 26 prosent oppgir at de har fått informasjon om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø via skolens hjemmeside, mens 23 prosent har fått informasjon om dette på foreldresamtale eller andre møter med skolen (se Figur 20).

Figur 20 Hvordan foreldre har fått informasjon om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø.



Når det gjelder hvorvidt foreldre har fått informasjon om at eleven eller foreldre kan ta kontakt med fylkesmannen dersom de opplever at skolen ikke gjør nok for å sikre at eleven har et trygt og godt skolemiljø, svarer 47 prosent av foreldrene til elever i grunnskolen og 42 prosent av foreldrene til elever i videregående skole, at de har fått informasjon om dette. 31 prosent av foreldrene til elever i grunnskolen og 29 prosent av foreldrene til elever i videregående skoler svarer nei på dette spørsmålet (se Figur 21).

Figur 21 Informasjon til foreldre om adgangen til å kontakte fylkesmannen dersom skolen ikke gjør nok for å sikre at barnet har et trygt og godt skolemiljø.



Sett i sammenheng med den mer generelle informasjonen foreldre har fått om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø (se Figur 19 over), er det med andre ord en betydelig lavere andel som oppgir å ha fått informasjon om muligheten til å ta kontakt med fylkesmannen. Andelen som mener å ha fått denne informasjonen er også om lag halvparten så stor som andelen skoleledere som oppgir å ha rutiner for å sikre at slik informasjon blir formidlet. Også for foreldre som har valgt svaralternativet «nei» på dette spørsmålet kan det selvsagt ikke utelukkes at informasjon i en del tilfeller er formidlet, men uten at foreldrene husker det. Dette kan være særlig aktuelt i tilfeller der foreldre ikke anser informasjonen som å være relevant for dem. Likevel er andelen som svarer «nei» så stor at det indikerer at denne informasjonen ikke alltid blir formidlet, eller ikke formidles tilstrekkelig tydelig til at den oppfattes av mottakerne. Informasjon om muligheten til å kontakte fylkesmannen er samtidig vesentlig for at foreldre og elever skal kunne benytte seg av håndhevingsordningen.

Foreldrene er også spurt om de har fått informasjon om de ulike pliktene de som jobber på skolen og skolen har. På disse spørsmålene svarer mellom 63 og 78 prosent av foreldrene til elever i grunnskolen at de har fått slik informasjon, mens en andel på mellom ti og 17 prosent svarer at de ikke har fått informasjon om de enkelte pliktene. Resterende respondenter har svart «vet ikke». Den plikten foreldrene i minst grad mener å ha fått informasjon om, er plikten ansatte har til å varsle rektor.

Gjennom intervjuene med fylkesmannsembetene fremgår det at også de har gjort ulike tiltak for å informere foreldre og elever om retten til å melde en sak til fylkesmannen. Dette kan være gjennom egne hjemmesider og sosiale medier hvor skriftlig informasjon og videomateriell om 9 A har blitt delt. Flere av embetene har også en vakttelefon for 9 A-saker, og informasjon om dette har også blitt lagt ut på embetenes hjemmeside og videreformidlet til skolene. Noen fylkesmenn har også forsøkt å nå elever og foreldre gjennom synlighet i media.

Informasjon til elever

Når det gjelder informasjon til elevene, er det mange skoler som har informasjon om kapittel 9 A som et tema kontaktlærere skal informere elevene om ved skolestart. En del skoler har lagt ut informasjon om kapittel 9 A på hjemmesiden sin, og noen har også informasjon om kapittel 9 A på infoskjermer rundt om på skolen. Enkelte har også en såkalt «mobbeknapp» på hjemmesiden, hvor elever, foreldre eller andre kan gå inn og sende et anonymt varsel til skolen dersom de har mistanke om at en elev blir utsatt for mobbing eller andre krenkelser.

Basert på intervjuer med elevråd fremgår det at mobbing i ulik grad er et tema på skolene gjennom forebyggende aktiviteter og arrangementer, eller ved at det tas opp i timene. Elevene som ble intervjuet ga uttrykk for at det sjelden ble snakket om det konkrete innholdet i kapittel 9 A, som rettighetene til et trygt og godt skolemiljø og adgangen til å melde en sak til fylkesmannen. Flere elever ga uttrykk for at dette ikke var noe de hadde hørt om. Dette inntrykket bekreftes også av enkelte av intervjuene med ansatte ved skolene, hvor det fremgår at det i liten grad snakkes med elevene om kapittel 9 A som sådan, og de konkrete lovkravene som følger av det. Dette gjelder spesielt for de minste barna.

Vi har ikke så mye erfaring med det nye lovverket. Vi i elevrådet har ikke hatt saker enda som involverer kapittel 9 A. Vi hører heller ikke så mye om hva som er elevenes rettigheter. Det burde definitivt vært mer informasjon om 9 A til elevene.

(Elever på videregående skole)

Flere rektorer har i intervju kommentert at informasjon til elevene om kapittel 9 A er et forbedringsområde for skolen. Mange ansatte mener likevel elevene kjenner innholdet i kapittel 9 A, som retten til et trygt og godt skolemiljø og skolens aktivitetsplikt, da det ofte tas indirekte opp med elevene gjennom diskusjon og samtale i klassene, eller ved håndtering av hendelser i klassemiljøet. Eksempelvis kan det være at lærere formidler at elevene skal si fra til en voksen når de opplever eller ser at noen er utsatt for mobbing eller andre krenkelser, og at skolen vil sette inn tiltak for å hjelpe. Det er også vanlig å

Vi ser på Supernytt, og da stopper læreren hvis det kommer noe viktig og forklarer og snakker om det med oss. De snakket om det med fylkesmannen, da sa læreren at dette måtte vi følge med på.

(Elever grunnskole)

snakke om skolemiljø og hvordan eleven har det i forbindelse med elevsamtaler. Flere av lærerne og skolelederne som er intervjuet gir også uttrykk for at elevene i større grad enn før er bevisst på sine rettigheter, og bruker ordet «krenkelse» som en del av sitt hverdagsspråk. Det blir også kommentert at økningen i antallet saker som krever systematisk oppfølging av skolen, og antall saker som meldes til fylkesmannen, indikerer at flere elever og foreldre er kjent med sine rettigheter, og med de ordninger som fins for å sikre at disse blir ivaretatt, enn tidligere.

De elevene som i intervju sa de hadde kunnskap om det konkrete innholdet i kapittel 9 A hadde fått det eksempelvis gjennom tillitsvalgt skoleringer eller elevrådssamlinger med Mobbeombudet. Ved en barne-skole var elevene kjent med dette på bakgrunn av å ha sett på NRK Super i matpausen. Andre elever kjente til fylkesmannens håndhevningsrolle på bakgrunn av egne erfaringer med mobbesaker som var behandlet hos fylkesmannen.

5.3 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på hvordan informasjon om lovendringen har blitt formidlet til både de som står i en rettighetsposisjon og de som står i en pliktposisjon som følge av lovendringen. Punktene under oppsummerer hovedfunnene knyttet til informasjon og formidling om lovendringen:

- Samlet sett gir de aller fleste skoleeiere og skoleledere uttrykk for at informasjonen de fikk om lovendringen fra Utdanningsdirektoratet og fra fylkesmannen ga en god innføring i innholdet i endringene i lovverket, og dermed et godt grunnlag for å utøve de pliktene de er pålagt i henhold til kapittel 9 A. Mange har benyttet informasjonsmateriellet som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet. Flere har likevel påpekt at de kunne hatt behov for enda tidligere informasjon om lovendringen, og at det kunne ha bidratt til raskere og bedre implementering av lovverket. Samtidig ble rundskrivet, som mange viser til som viktig og nyttig for å få en god forståelse for lovkravene, publisert på Utdanningsdirektoratet nettsider 31. juli 2017, altså allerede om lag en og en halv måned etter at lovendringene ble vedtatt av Stortinget 9. juni 2017.
- Selv om informasjonen blir beskrevet som god, er det også mange som peker på at det er de praktiske erfaringene som virkelig bidrar til at ledere og ansatte på skolene forstår hva lovkravene faktisk betyr, og hva som kreves av skolen og den enkelte ansatte. Dette kan sees i sammenheng med funnene i kapittel 4, hvor skoler som har erfaring med saker som har blitt behandlet hos fylkesmannen har hatt større grad av oppmerksomhet rundt hva lovverket krever av endrede system og rutiner enn skoler som ikke har slik erfaring. Håndhevingssaker har for mange skoleeiere og skoler vært en viktig kilde til opplæring og informasjon om hva som kreves for å ivareta de ulike pliktene som følger av aktivitetsplikten. Også arbeid med case i personalgruppen beskrives av flere som nyttig, og som en metodikk som bidrar til å gi en felles forståelse for hva lovkravene betyr i praksis.
- Skoleeiere og skolene har i stor grad sikret at foreldre har fått informasjon om lovendringen, for eksempel på foreldremøter eller via informasjonsskriv. Spørreundersøkelsen til foreldre viser imidlertid at ikke alle foreldre opplever å ha fått informasjon om rettighetene i kapittel 9 A. Dette gjelder særlig for anledningen til å melde en sak til fylkesmannen.
- Det varierer hvordan og i hvilken grad skolene har informert elevene om deres rettigheter etter kapittel 9 A. Særlig overfor de minste barna tyder undersøkelsene på at det i liten grad har blitt gitt informasjon om kapittel 9 A og innholdet i de ulike paragrafene. Disse elevene får i større grad indirekte informasjon om innholdet i kapittel 9 A gjennom at skolemiljø og mobbing er et tema som ofte tas opp i klasserommet og i samtaler med elevene.

6. Avsluttende drøfting og anbefalinger

Evalueringen viser at implementeringen av nytt kapittel 9 A er en pågående prosess, men at viktige intensjoner med lovendringen langt på vei synes å være oppfylt. Det er bred enighet om at endringene i opplæringsloven var viktige og riktige, og langt på vei bidrar til både enklere, raskere, tryggere og mer brukervennlige ordninger for å sikre elevene et trygt og godt skolemiljø. Samtidig har også nytt kapittel 9 A medført noen uforutsette konsekvenser og utfordringer, som det er nødvendig å adressere dersom lovendringen fullt ut skal kunne oppnå sine målsetninger.

I dette kapittelet settes funnene i de foregående kapitlene i sammenheng. Vi oppsummerer først noen av de viktigste erfaringene med lovendringen så langt, slik disse fremgår av kapittel 3 til 5 i rapporten, med fokus på hvorvidt kapittel 9 A «virker» i samsvar med intensjonen.

Videre omtaler vi de viktigste utfordringene med lovbestemmelsene som det blir pekt på i evalueringen, og drøfter hvorvidt og eventuelt hvordan man best kan imøtekomme disse. I disse drøftingene peker vi også på områder der det kan være behov for å vurdere endringer av regelverk eller andre virkemidler.

6.1 Hvorvidt nytt kapittel 9 A virker i samsvar med intensjonen

Evalueringen viser tydelig at implementeringen av kapittel 9 A i opplæringsloven er en prosess som fremdeles pågår, og hvor læring fra håndteringen av skolemiljøsaker er en viktig driver i implementeringen av lovverket i mange kommuner/fylkeskommuner og skoler. Også for fylkesmennene, og deres forvaltning av håndhevingsordningen, er implementeringen en pågående prosess, der det fremdeles er utfordringer knyttet til blant annet saksbehandlingstid og ulik praksis mellom embetene. Ulik kompetanse om og ulike tolkninger av lovbestemmelsene medfører en risiko for at pliktene som følger av loven ikke alltid blir utført i samsvar med intensjonen, og at rettighetene til elevene dermed heller ikke alltid blir oppfylt. Det er derfor svært viktig å arbeide videre med kompetanseheving og informasjon rettet mot aktørene som har plikter etter lovverket, for å sikre en stadig bedre forståelse for lovbestemmelsene og hvordan de skal forvaltes for å optimalisere muligheten for at loven virker i samsvar med intensjonen.

Samtidig viser evalueringen at det i løpet av det halvannet året nytt kapittel 9 A har vært i kraft har skjedd til dels betydelige endringer i hvordan skolene arbeider med å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Selv om det fremdeles er en del ulik praksis, og det ikke er alle som opplever at praksisen har blitt vesentlig endret som følge av nytt kapittel 9 A, gir evalueringen holdepunkter for å hevde at intensjonen med endringen er nådd på flere områder.

6.1.1 Kunnskap om rettigheter og plikter

Evalueringen viser at kjennskapen til regelverket synes å være god, særlig blant skoleeiere og ansatte på skolene. Også foreldre synes å ha relativt god kjennskap til innholdet i sentrale bestemmelser i regelverket. Det varierer imidlertid i hvilken grad elevene selv kjenner til sine rettigheter, og det synes å være behov for mer informasjon til elevene om deres rettigheter etter kapittel 9 A. Kunnskap om lovbestemmelsene er en viktig forutsetning for at en lov skal virke, både for at de som omfattes av plikter skal utøve disse i samsvar med intensjonen, og for at de som omfattes av rettigheter skal kunne hevde sine rettigheter. Det at flere av målgruppene har god kjennskap til regelverket, tyder på at informasjonen som har blitt formidlet både i forkant av at nytt kapittel 9 A trådte i kraft, rundt ikraftsettelsen av regelverket og i etterkant, bidrar til at loven virker. Det gis i hovedsak gode tilbakemeldinger på den informasjonen som er direkte knyttet til lovendringen, og som har blitt formidlet særlig fra de statlige aktørene. I tillegg må man kunne anta at medieoppmerksomheten som har vært rettet både mot temaet generelt og mot bestemmelser i kapittel 9 A spesielt, har bidratt til økt kunnskap og økt bevissthet om de plikter og rettigheter som følger av lovbestemmelsene.

6.1.2 Aktivitetsplikten

Fra de fleste skolene rapporteres det at antall elevsaker som følges systematisk opp har økt i etterkant av lovendringen. Dette skyldes både at bredden i typen saker som faller inn under aktivitetsplikten er større enn før, og at skolene i mindre grad enn tidligere avfeier eller overprøver elevers opplevelse av å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Her kan man imidlertid ikke påvise et direkte årsak-virkning-forhold mellom lovendringen og den endrede praksisen, da det også er andre faktorer som kan ha påvirket praksisen. Endringene kan også være relatert til at problematikk knyttet til mobbing og andre krenkelser har vært et sentralt tema i den offentlige debatten over tid, og at det parallelt med lovendringen også har vært satt i verk andre tiltak for å bidra til bedre psykososialt skolemiljø og redusere mobbing og andre krenkelser i skolen. Læringsmiljøprosjektet er et eksempel på dette. Samtidig trekkes vektleggingen av elevens subjektive opplevelse og kravene om å sette inn tiltak frem som viktige begrunnelser for økningen i saker som følges systematisk opp. Vi mener det er sannsynliggjort at disse faktorene har bidratt til at lovendringen har hatt en direkte påvirkning på praksisendringen.

I all hovedsak viser evalueringen at skolene tar raskere tak i situasjoner med mistanke om at elever ikke har det trygt og godt på skolen, og i mindre grad ser an om situasjonene går over av seg selv. Selv om dette ikke nødvendigvis betyr at elevens situasjon raskt blir bedre, innebærer det at skolen raskere enn før viser at de tar eleven og elevens situasjon på alvor, og ser etter systematiske tiltak som kan bidra til å løse situasjonen. En sentral forklaringsvariabel er femdagersregelen og vissheten om at saken kan bli meldt til fylkesmannen dersom ikke skolen viser at de tar situasjonen på alvor og gjør en innsats for å sikre eleven et trygt og godt skolemiljø. Innføringen av håndhevingsordningen har således en direkte innvirkning på skolens praksis, også i et forebyggende perspektiv, ettersom en sak ikke trenger å bli meldt til fylkesmannen for at håndhevingsordningen har en påvirkning på skolens arbeid med skolemiljøsaker. Det at skolene tar raskere tak i situasjoner der det er mistanke om at elever ikke har det trygt og godt, synes derfor – i alle fall delvis – å være en direkte effekt av lovendringen.

Evalueringen viser at den skjerpede aktivitetsplikten har bidratt til at det blir meldt fra om flere tilfeller der elever opplever seg krenket av en som arbeider på skolen. Flere skoleledere og skoleeiere peker på at skjerpingen og tydeliggjøringen i regelverket bidrar til en generell bevisstgjøring når det gjelder ansattes opptreden overfor elever, og at det har blitt avdekket og håndtert situasjoner der elever har blitt krenket av ansatte. Det blir også bemerket at ledelsen på skoler kan ha opptrådt mer unnlattende overfor denne typen saker tidligere. Bestemmelsen synes slik å virke som intendert, ved at det i større grad blir slått ned på situasjoner der noen som arbeider på skolen krenker en elev. Det forebyggende aspektet er også sentralt, ved at enkelte ansatte justerer sin atferd og at ansatte blir mer bevisst i kommunikasjonen med elever.

6.1.3 Håndhevingsordningen

Fylkesmennene har opplevd en vesentlig økning i sakstilfanget sett i forhold til den tidligere klageordningen. Dette betyr ikke nødvendigvis at flere elever enn før opplever å ikke ha det trygt og godt på skolen, eller at skolene i mindre grad enn tidligere arbeider aktivt for å bedre situasjonen for elever som ikke har det trygt og godt. Økningen er både forventet og i samsvar med intensjonen om at håndhevingsordningen skal være både enklere og mer brukervennlig for elevene og deres foreldre. Den utbredte bruken av ordningen indikerer at ordningen er godt kjent blant målgruppen som omfattes av rettigheter, og at ordningen fremstår som tilstrekkelig brukervennlig til at mange elever og foreldre henvender seg til fylkesmannen. Samtidig viser evalueringen at det fortsatt er mange foreldre og elever som ikke er kjent med adgangen til å melde en sak til fylkesmannen. Videre ser vi av tilbakemeldinger fra foreldre som har erfaring med håndhevingsordningen at det er ulike opplevelser av hvorvidt elevens situasjon bedres, eller at skolens oppfølging blir bedre, som følge av fylkesmannens behandling av saken. Det synes derfor fremdeles å være en vei å gå når det gjelder å oppnå resultater på individnivå for den enkelte elev som får sin sak behandlet av fylkesmannen. Fylkesmennene har også til dels lang saksbehandlingstid, noe som medfører at intensjonen om at håndhevingsordningen også skal bidra til raskere avklaringer ikke nødvendigvis er oppfylt.

Funnene i evalueringen indikerer at håndhevingsordningen har hatt vesentlig innflytelse på systemnivå hos skoleeiere og skoler. Fylkesmannen bidrar gjennom håndhevingsordningen til kompetanseheving og videreutvikling av systemer, rutiner og praksis relatert til kapittel 9 A, og læring fra saker som er behandlet hos fylkesmannen kan bidra til at skolene handler både raskere og riktigere i situasjoner der elever ikke har det trygt og godt på skolen. Også håndhevingsordningen preges imidlertid av at implementeringen av nytt kapittel 9 A fremdeles pågår. Selv om mye tyder på at fylkesmennene har fått en noe likere praksis

over tid, er det fortsatt ulikheter mellom embetene når det gjelder hvordan ordningen forvaltes. Det er derfor svært viktig at det arbeides videre med tiltak som kan bidra til en likere praksis på tvers av fylkesmannsembetene, slik at krav om likebehandling og elevenes rettssikkerhet ivaretas.

6.2 Utfordringer og utilsiktede konsekvenser relatert til bestemmelsene i kapittel 9 A

Samtidig som evalueringen viser at loven i stor grad virker i samsvar med intensjonen, avdekker også evalueringen at det finnes en del utfordringer relatert til opplæringsloven kapittel 9 A, og hvordan lovbestemmelsene virker. Nedenfor vil vi oppsummere de viktigste funnene i evalueringen når det gjelder opplevde utfordringer med og utilsiktede virkninger av bestemmelsene i nytt kapittel 9 A, og knytte våre vurderinger til hvert av momentene som tas opp.

6.2.1 Dokumentasjonskravet

Skolene opplever i hovedsak at dokumentasjonsbyrden har økt som følge av overgangen fra vedtaksplikt til aktivitetsplikt, og de dokumentasjonskravene som følger av oppl. § 9 A-4. I tillegg er det fremdeles en god del usikkerhet ute i skolene knyttet til kravene til dokumentasjon, både når det gjelder hva som skal dokumenteres og hvordan det skal dokumenteres. Dette kan resultere i at det enten blir dokumentert for lite, noe som kan medføre manglende systematikk i arbeidet og manglende etterprøvnbarhet, eller at det blir dokumentert for mye, noe som kan medføre at skolene benytter uforholdsmessig store ressurser på disse oppgavene. Videre blir det stilt spørsmål ved hvorvidt personvern hensyn blir tilstrekkelig ivaretatt i forbindelse med dokumentasjonen som utarbeides. Dette kan eksempelvis dreie seg om hvordan dokumentasjonen lagres, hvem som har tilgang, og i hvilken grad man sikrer at innsyns krav fra elever eller foreldre blir korrekt håndtert, særlig i situasjoner der dokumentasjonen omtaler flere elever som er involvert i en skolemiljørelatert hendelse.

Basert på de utfordringene som blir formidlet i evalueringen, mener vi det kan være grunn til å vurdere å gi nærmere føringer knyttet til dokumentasjonskravene. Dette for å sikre mest mulig lik praksis, og at arbeidsbyrden knyttet til dokumentasjonskravene ikke blir uforholdsmessig stor. Når det gjelder innsyn i aktivitetsplaner, har Kunnskapsdepartementet kommet med en tolkningsuttalelse.⁷⁵ Temaet er således ikke nødvendigvis uavklart, men det kan likevel være behov for å formidle disse vurderingene på en mer tilgjengelig måte for både skoleeiere, skoleledere og øvrige ansatte på skolene. Evalueringen viser at det råder en viss usikkerhet rundt disse spørsmålene på skolene, til tross for de juridiske avklaringer som er gjort.

6.2.2 Elevens subjektive opplevelse

Regelverket åpner på flere områder for bruk av skjønn, og i evalueringen reises det spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å utelukkende legge elevens subjektive vurdering til grunn for om eleven har det trygt og godt eller ikke, og for hvorvidt eleven har blitt krenket av andre elever eller voksne. Også i vurderinger av hvilke tiltak som vil kunne bedre situasjonen, er det flere som stiller spørsmål ved i hvilken grad eleven og foreldrenes oppfatning alltid skal være den dominerende, sett opp mot faglige vurderinger skolen gjør. Her synes ulike aktører å ha ulike oppfatninger, og tillegge ulike deler av loven, og presiseringene som går frem av forarbeider og rundskriv, ulik vekt. Dette synliggjøres særlig gjennom at et betydelig antall skoleeiere og skoler gir uttrykk for at de mener fylkesmannen i håndhevingssaker opptrer som foreldrenes advokat, setter skolens faglige vurderinger til side, og kun baserer seg på elevens subjektive opplevelse av å ha blitt krenket. Man kan basert på disse oppfatningene og erfaringene spørre seg om det i enkelte tilfeller er slik at «pendelen har svingt for langt» i retning av å vektlegge den subjektive opplevelsen til eleven. Samtidig kommer det frem av undersøkelsene at denne vektleggingen også oppleves å ha hatt svært positive ringvirkninger gjennom at elevene høres i mye større grad enn før, og at elevenes opplevelser i mindre grad overprøves av de ansatte på skolen.

⁷⁵ Se Kunnskapsdepartementet (2018). Retten til innsyn i skolens aktivitetsplaner. Tolkningsuttalelse. Dato: 28. september.

6.2.3 Håndhevingsordningen, rett til innsyn og partsrettigheter

Evalueringen viser at skoleeiere og skoleledere til dels har den oppfatning at saker fylkesmannen behandler etter oppl. § 9 A-6, altså håndhevingsordningen, blir mangelfullt og ensidig belyst. Dette skyldes flere forhold. En av årsakene er at noen skoler selv vegrer seg for å sende over dokumentasjon der også andre elever enn eleven som har kontaktet fylkesmannen er omtalt. Fra skolene blir det vist til at man frykter at de som har partsretter i saken kan kreve innsyn i saksdokumentene i håndhevingssaken, og slik kan bli gitt innsyn i dokumenter som omhandler andre elever ved skolen. Dette medfører at enkelte saker kan bli mangelfullt opplyst, og at fylkesmannen ikke har kjennskap til alle relevante forhold når vedtak skal fattes. Dette kan få konsekvenser for både eleven som har meldt saken, og for andre elever på skolen som er involvert, dersom det fattes vedtak om tiltak som skal iverksettes uten at saken har vært tilstrekkelig opplyst.

Kunnskapsdepartementets lovtolkning om rett til innsyn i aktivitetsplaner når innsynskrav blir rettet mot skolen, omtaler ikke videre implikasjoner av at andre elever omtales i en elevs aktivitetsplan, når denne sendes til fylkesmannen i forbindelse med en håndhevingssak. Aktivitetsplanen er ikke et enkeltvedtak, og således gjelder ikke forvaltningslovens bestemmelser om partsrettigheter så lenge skolen håndterer saken. Dersom saken imidlertid blir meldt til fylkesmannen, skal den behandles av fylkesmannen som et enkeltvedtak og etter forvaltningslovens bestemmelser. Når saken blir behandlet av fylkesmannen får derfor eleven som har meldt saken til fylkesmannen og denne elevens foreldre (for elever under 18 år) partsrettigheter i saken.

Det har kommet lovtolkninger der spørsmålene knyttet til innsynskrav i håndhevingssaker til dels er avklart, og fylkesmannen vil i sin behandling av en innsynsforespørsel måtte ta stilling til om det eventuelt er enkelte opplysninger om andre elever som det ikke kan gis innsyn i. Det synes likevel å være et udekket behov for informasjon og veiledning på dette området blant skoler og skoleeiere. For å sikre at relevant dokumentasjon alltid blir oversendt fra skolene, kan det være behov for å tydeliggjøre overfor skoleeiere og skoleledere hvilke regler som gjelder for innsynskrav i håndhevingssaker, og hvilke typer opplysninger fylkesmannen eventuelt kan ha hjemmel til å unnta fra partsinnsyn.

Sett fra et personvernståsted får det ikke bare en uheldig følge om den krenkede elev med partsrettigheter skal få innsyn i negativ omtale av den elev som krenker. Det er også uheldig dersom eleven (krenker) som omtales ikke får partsrettigheter og dermed ikke informasjon om at personopplysninger behandles. Hovedregelen etter personopplysningsloven er at man skal informeres om all behandling av egne personopplysninger, så fremt det ikke finnes et unntak - for eksempel lovpålagt taushetsplikt. Det kan pekes på at krenker basert på funn i evalueringen i betydelig grad kan se ut til å få innskrenket sine rettigheter, i den grad vedkommende verken får partsrettigheter eller får oppfylt sine rettigheter etter personvernforordningen. Forholdet mellom manglende partsrettigheter og utøvelse av personvernrettighetene bør derfor etter vår vurdering også vurderes nærmere utredet.

Oppfatningen om at fylkesmannen i håndhevingssaker ensidig baserer seg på elevens subjektive opplevelse blir i evalueringen relatert til spørsmålet om partsrettigheter og mulighet til kontradiksjon. De sakene som oppleves som problematiske i denne sammenheng, er særlig saker der flere personer er involvert og har ulike oppfatninger av virkeligheten. Dette kan enten være andre elever eller ansatte på skolen, og kan således dreie seg om saker både etter oppl. § 9 A-4 og § 9 A-5. Det blir pekt på erfaringer med at den andre parten ikke får komme til orde overfor fylkesmannen, og dermed ikke får belyst sin side av saken. Det synes å være en oppfatning blant skoleeiere og skoleledere om at det ikke er mulig for andre involverte å få tilkjent partsrettigheter. Utdanningsdirektoratet har fått flere spørsmål fra fylkesmannsembetene om partsrettigheter, noe som indikerer at også fylkesmennene oppfatter at dette er et vanskelig landskap å navigere i. Utdanningsdirektoratet uttrykker også at det er utfordringer knyttet til partsspørsmålet.

Som Utdanningsdirektoratet har påpekt i en tolkningsuttalelse, vil hvem som er part i saken måtte avgjøres fra sak til sak. Sivilombudsmannen har imidlertid i to saker om skolemiljø kommet til at en lærer må være å anse som part i saken, og peker i den sammenheng på at det er den reelle tilknytningen til en sak som bør være avgjørende når det er spørsmål om hvem som skal anses som part. Dette må gjelde både en

involvert lærer og en medelev. Sivilombudsmannen⁷⁶ peker på at et viktig moment i vurderingen vil være hvorvidt et vedtak vil kunne medføre vesentlige skadevirkninger eller annen stor ulempe for læreren. Det samme må slik vi vurderer det være tilfelle når det gjelder medelevens partsrettigheter. Det fins med andre ord situasjoner der enten en lærer eller en medelev kan få partsrettigheter i en håndhevingssak. Dette synes det ikke å være tilstrekkelig kunnskap om blant de skoleeiere og skoleledere som har tatt opp denne problemstillingen i evalueringen. Det er også funn som tyder på at det kan være gjort mangelfulle vurderinger av partsrettigheter fra fylkesmennene sin side. Dette er nok ikke et tema som egner seg for ytterligere lovregulering, men vi mener likevel, basert på de oppfatninger og de erfaringer som har blitt formidlet i forbindelse med evalueringen, at det synes å være behov for en tydeligere formidling av de regler som gjelder på området. Dette kan bidra til å redusere risikoen for at det råder en oppfatning av at en lærer eller medelev aldri kan bli part i saken.

Også i situasjoner der en lærer eller medelev ikke formelt regnes som part i saken, er det grunn til å vurdere å gi nærmere retningslinjer for i hvilken grad andre involverte personer bør høres som del av fylkesmannens saksforberedelse. Dette fordi det synes å være en del saker der involverte personer ikke høres, og det fra skolens og skoleeierne side påpekes at dette kan oppleves som svært belastende for denne personen. Det å høre involverte personer vil kunne være en naturlig del av fylkesmannens arbeid med å belyse saken og slik oppfylle kravet i forvaltningsloven § 17. Dette står etter vår oppfatning ikke i motsetning til at elevenes subjektive forståelse skal ligge til grunn.

6.2.4 Skoleeiers rolle og involvering i håndhevingssaker

Skoleeiers manglende partsrettigheter i håndhevingssaker er også problematisert av flere av skoleeierne som er intervjuet i forbindelse med evalueringen. Det stilles spørsmål ved hvorvidt skoleeier burde vært tildelt rett til innsyn, mulighet til å uttale seg og/eller klagerett.

I høringsutkastet til nytt kapittel 9 A ble det foreslått å gi skoleeier klagerett på fylkesmannens vedtak i håndhevingssaker. Dette forslaget ble revidert som følge av høringsrunden, og en klagerett til skoleeier er dermed ikke med i bestemmelsen. I departementets drøftinger i forarbeidene blir det vist til arbeidet med endringer i tvisteløsningsordning mellom stat og kommune, og forestående lovendringer som ville kunne ivareta behovet for en klagerett. Fra 1. januar 2018 ble det innført en ny tvisteløsningsmekanisme mellom stat og kommune, som gir kommuner og fylkeskommuner mulighet til å gå til sak mot staten dersom de er uenige i statens overprøving av deres avgjørelser (tvisteloven § 1-4 a). Også i tvistelovens forarbeider blir det vist til at oppl. § 9 A-6 (håndhevingsordningen) kan være en sakstype som er aktuell for den nye tvisteløsningsordningen.

Tilbakemeldingene skoleeiere har gitt i løpet av evalueringen er imidlertid at dette ikke oppfattes som en løsning som erstatter en klagerett. Det skal svært mye til for at en kommune velger å gå til sak mot staten. Spørsmålet om klagerett for skoleeier er således fremdeles aktuelt. Basert på de opplysninger som kommer frem i evalueringen, merker vi oss imidlertid at det synes å være et fåtall saker som kunne vært aktuelle å klage på fra skoleeiers side. Flere skoleeiere viser til håndhevingssaker der enten fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet fatter vedtak om svært konkrete tiltak som skal gjennomføres, og der skolen og skoleeier opplever at tiltakene de må iverksette ikke er hensiktsmessige eller i verste fall kontraproduktive ved at de virker direkte negativt inn på andre elevers skolemiljø. I slike tilfeller er det flere skoleeiere som peker på at de mener skoleeier burde hatt klagerett, tatt i betraktning skoleeiers overordnede ansvar jf. oppl. § 13-10, og oppl. § 9 A-12 som åpner for å legge skoleeier tvangsmulkt dersom vedtaket ikke følges opp.

Samtidig går det frem av våre intervjuer at skoleeier i mange tilfeller ikke blir forespurt om informasjon i håndhevingssaker, eller får kjennskap til saken, før fylkesmannen har fattet vedtak. Det er skoleeieres oppfatning at skoleeier vil kunne tilføre viktig informasjon og bidra til å opplyse og nyansere saken før fylkesmannen fatter et vedtak, herunder gi nyttige opplysninger om konteksten på skolen. Det at det kan være hensiktsmessig å invitere skoleeier til å uttale seg om saken, for å sikre at denne er godt belyst,

⁷⁶ Sivilombudsmannen (2018). *Partsinnsyn for lærer i sak om elevs psykososiale læringsmiljø*. 29.6.2018 (2018/496). <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/partsinnsyn-for-laerer-i-sak-om-elevs-psykososiale-laeringsmiljo/> [Lesedato: 23.04.19]

understøttes slik vi ser det av Forvaltningslovutvalget, som uttaler følgende i sin utredning av behov for ny forvaltningslov:

Gode forvaltningsavgjørelser som oppnår bred tillit vil ofte forutsette at slike virkninger blir tatt i betraktning under saksbehandlingen. Det kan bidra til å sikre et bredere og presumptivt bedre beslutningsgrunnlag om faktiske virkninger gir partsstilling.^{77 78}

Tatt i betraktning at skoleeier på et senere tidspunkt kan bli ilagt tvangsmulkt for manglende oppfølging av fylkesmannens eller Utdanningsdirektoratets vedtak, mener vi at det kan være hensiktsmessig å vurdere om man i regelverket skal nedfelle en rett, men ikke plikt, for skoleeier til å uttale seg før vedtak fattes i en sak etter oppl. § 9 A-6. En plikt til å involvere og samarbeide med andre berørte enn partene, er særlig benyttet i plan- og bygningsretten. Dette vil kunne være et mer hensiktsmessig grep i denne sammenheng enn å gi skoleeier klagerett.

Disse momentene bør også sees i sammenheng med endringer som fra 1. januar 2018 ble gjort i forvaltningsloven og tvisteloven. Endringen i forvaltningsloven (§ 34 andre ledd) ble ifølge forarbeidene gjort for å tydeliggjøre at statlige klageinstanser skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret når det frie skjønnet i kommunen skal prøves. Statlige klageorganer må også i vedtaket tydeliggjøre hvordan hensynet til det kommunale selvstyret er vektlagt. I håndhevingsordningen jf. oppl. § 9 A-6 er det fylkesmannen som er førsteinstans, men det dreier seg likevel om å vurdere hvorvidt kommunen har oppfylt sine forpliktelser overfor eleven. Gjennom håndhevingsordningen er fylkesmannen gitt myndighet til å instruere kommunen svært detaljert om hvilke tiltak som skal gjennomføres på skolenivå, mens bestemmelsen i forvaltningsloven peker i motsatt retning, nemlig at hensynet til det kommunale selvstyret og kommunes frie skjønn skal vektlegges. Vi mener derfor det er relevant å se disse bestemmelsene opp mot hverandre, og mener det er grunn til å stille spørsmål ved om de ulike lovene her har formål som virker i motsatt retning.

6.2.5 Vedtak om tiltak i håndhevingssaker

Et annet sentralt spørsmål i forlengelsen av de utfordringer som tas opp over er hvorvidt det er hensiktsmessig at fylkesmannen som førsteinstans, eller Utdanningsdirektoratet som klageinstans, fatter vedtak om svært detaljerte tiltak skolen skal gjennomføre. Med økende avstand til skolen er det risiko for at treffsikkerheten i tiltakene avtar, og at ikke alle kontekstuelle momenter blir tatt tilstrekkelig i betraktning. I evalueringen er det flere skoleeiere og ett av fylkesmannsembetene som peker på denne problemstillingen. Noen skoleeiere har erfaringer med vedtak med svært detaljerte tiltak som oppleves å være kontraproduktive og å ha en negativ påvirkning på andre elever, eller som kan ha store organisatoriske eller økonomiske konsekvenser for skolene eller skoleeier. Dette gjelder, etter det som blir opplyst fra skoleeiere, ikke mange saker. Likevel oppleves det som problematisk i de sakene der slike problemstillinger oppstår. Ytterligere involvering av skole og skoleeier i utredningsfasen av saken, og en eventuell uttalerett til skoleeier, vil kunne bøte på dette. Vi mener likevel at det også kan være hensiktsmessig å gjøre en vurdering av hvilken detaljeringsgrad som er hensiktsmessig i vedtak som fattes av fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet i håndhevingssaker.

6.2.6 Skjerpet aktivitetsplikt

Forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven i saker som gjelder den skjerpede aktivitetsplikten blir i evalueringen trukket frem som en utfordring for skoleeiere og skoleledere. Sakene med skjerpet aktivitetsplikt beskrives som krevende saker for skolene å håndtere, og det er fra flere hold vist til at det oppleves som problematisk at elever i noen tilfeller ser ut til å bruke bestemmelsen om skjerpet aktivitetsplikt til å urettmessig anklage lærere og andre ansatte på skolene for krenkelser. Det pekes på at muligheten for kontradiksjon er begrenset all den tid elevens subjektive opplevelse tillegges stor vekt. Samtidig kommer det klart frem av evalueringen at bestemmelsen også bidrar til å sikre at saker der elever har blitt krenket av en som arbeider på skolen blir meldt fra om, og at det har vært saker der det har vært riktig å opprette personalsak mot ansatte.

⁷⁷ NOU 2019:5 (2019). Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. kap. 13.6.4.2

⁷⁸ «Slike virkninger» i sitatet sikter til det at noen avgjørelser kan ha vesentlige faktiske følger for andre enn den primære parten som avgjørelsen retter seg mot.

Ettersom det ikke er hjemmel for sanksjoner mot ansatte i opplæringsloven, er det viktig å presisere at arbeidsrettslige regler må ligge til grunn for eventuelle sanksjoner mot en ansatt i saker som omfattes av § 9 A-5. I disse sakene er det derfor ikke tilstrekkelig at en elev eller elevens foreldre gir uttrykk for at spesifikke sanksjoner mot den ansatte er det eneste tiltaket som kan aksepteres. Forarbeidene til kapittel 9 A presiserer at hvilke tiltak som er egnede må baseres på en faglig vurdering, og at aktivitetsplikten kan vurderes å være oppfylt selv om eleven ønsker seg andre tiltak enn de skolen setter inn. Når skoleledere og skoleeiere peker på at den skjerpede aktivitetsplikten blir brukt som en trussel mot lærere, kan dette bero på at elever og foreldre ikke alltid har rett oppfatning av hva bestemmelsen innebærer, og har en forventning om at skolen må gjennomføre de tiltak som eleven eller foreldrene krever. Til dels kan dette synes å være en oppfatning også blant ansatte på skolene. Vi mener at det her kan være behov for tydeligere retningslinjer og tydeligere informasjon om hvilke vurderingspunkt som er sentrale i en sak som gjelder skjerpet aktivitetsplikt. Mer tydelighet rundt bestemmelsen kan muligens bidra til å dempe konfliktnivået som ved enkelte skoler har utviklet seg på bakgrunn av denne bestemmelsen. Tydeligere beskrivelser av hvilke vurderinger som bør gjøres og hvilket handlingsrom man har og ikke har kan også gi arbeidsgivere som skal håndtere både en elevsak og en personalsak etter to ulike regelverk, en større trygghet i håndteringen av slike saker.

6.2.7 Avslutning av tiltak

Evalueringen viser at de aller fleste saker avsluttes i samråd med elev og foreldre, men at det er noen få saker som pågår over svært lang tid, uten at skolen i samråd med eleven og foreldre finner en hensiktsmessig avslutning på saken. I disse sakene opprettholdes aktivitetsplaner skolene mener kunne vært avsluttet, fordi eleven eller elevens foreldre krever fortsatte tiltak. Dette kan være tilfelle selv om skolen har gjort det som det er rimelig å forvente at skolen kan gjøre i saken, og fylkesmannen ikke har funnet brudd på aktivitetsplikten. Dette er saker som krever betydelige ressurser fra skolens side, og det oppleves for skoleledere og skoleeiere å være et dilemma at skolen ikke har noen mulighet til å avslutte en sak uten at det er enighet om dette med elev og eventuelt elevens foreldre. Evalueringen viser at for enkeltskoler som har en eller to slike langvarige saker, kan det være en betydelig utfordring da det binder opp mye ressurser og tid. Vi mener derfor det bør vurderes om det er mulig å gi noen retningslinjer for om det kan være situasjoner der en sak som dreier seg om en elevs psykososiale skolemiljø kan avsluttes selv om det ikke er enighet om dette. Det kan være relevant å knytte en slik vurdering opp mot rimelighetsstandarden som er presentert i forarbeidene til kapittel 9 A, der det blant annet er presisert at det kan forekomme tilfeller der skolens aktivitetsplikt i saken er oppfylt, selv om eleven og foreldrene ikke er tilfredse med de iverksatte tiltakene. Videre kan også vurderinger av barnets beste være relevant i denne sammenheng, jf. forarbeidenes presisering av at det i noen tilfeller kan være aktuelt å gjøre vurderinger som ikke alltid samsvarer med de ønsker eleven selv gir uttrykk for.

6.3 Oppsummering av hovedfunn og anbefalinger

Som det går frem av avsnittene over, viser evalueringen at nytt kapittel 9 A langt på vei virker i samsvar med intensjonen. Samlet sett er det vår vurdering at utviklingen går i retning av at skolene handler raskere og riktigere i situasjoner der elever ikke har det trygt og godt på skolen, og at elevens subjektive oppfattelse av en sak blir vektlagt i større grad enn tidligere. Håndhevingsordningen vurderes også å være både enklere og mer brukervennlig enn tidligere ordninger, samt tryggere med hensyn til eleven som melder en sak og denne elevens foreldre. Håndhevingsordningen er imidlertid fremdeles et stykke unna å oppfylle intensjonen om en raskere ordning. Samtidig er det skoleeiere og skoler som fortsatt har en vei å gå for å implementere lovkravene, og det er derfor viktig å opprettholde fokuset på tematikken og på kontinuerlig læring og forbedring for å sikre at intensjonene og målene med lovendringen innfris.

Evalueringen avdekker også at lovendringen på flere områder har skapt utfordringer og utilsiktede konsekvenser, og at det er behov for nærmere føringer og avklaringer på en del punkter. I flere tilfeller dreier dette seg først og fremst om et behov for ytterligere tydeliggjøring av krav i regelverket.

Basert på funn i evalueringen vil vi anbefale at følgende momenter blir særlig fulgt opp i det videre arbeidet med å vurdere behov for endringer i regelverk eller andre virkemidler:

- Det synes å være behov for nærmere føringer knyttet til dokumentasjonskravene som følger av opplæringsloven § 9 A-4. Dette for å sikre mest mulig lik praksis, og at arbeidsbyrden knyttet til dokumentasjonskravene ikke blir uforholdsmessig stor.
- Det synes å være behov for en tydeliggjøring overfor skoleeiere og skoleledere, og eventuelt også fylkesmennene, om hvilke regler som gjelder for innsyns krav i håndhevingssaker jf. opplæringsloven § 9 A-6. Dette er blant annet viktig for å sikre at relevant dokumentasjon alltid blir oversendt fra skolene, også i tilfeller der andre elever enn eleven som har meldt saken er involvert.
- Det synes å være behov for tydeligere informasjon og føringer knyttet til i hvilke situasjoner enkeltpersoner kan få partsrettigheter i håndhevingssaker jf. opplæringsloven § 9 A-6. Dette oppleves som til dels uklart og krevende å vurdere.
- Det bør vurderes å gjøre en nærmere utgreiing/avklaring av forholdet mellom manglende partsrettigheter og utøvelse av personvernrettighetene. Dette er blant annet viktig for å sikre at personer som blir beskyldt for å ha krenket andre, får oppfylt sine rettigheter etter personvernforordningen i tilfeller der de selv ikke har partsrettigheter, men likevel er omtalt i saksdokumentene i en skolemiljøsak som vedrører en annen elev.
- Det synes å være behov for å gi ytterligere retningslinjer knyttet til om det kan være situasjoner der en sak som dreier seg om en elevs psykososiale skolemiljø kan avsluttes selv om det ikke er enighet om dette. Dette for å redusere risikoen for at det oppstår såkalte «evighetssaker» der eleven selv eller elevens foreldre krever at aktivitetsplanen opprettholdes selv om skolen har gjort det som det er rimelig å forvente at skolen kan gjøre i saken.
- Det bør vurderes å nedfelle en rett for skoleeier til å uttale seg før vedtak fattes i en sak etter opplæringsloven § 9 A-6. En slik uttalerett vil kunne bidra til å sikre at saken er godt opplyst, og redusere risikoen for at det i håndhevingssaker fattes vedtak om tiltak som skolen og skoleeier opplever som uhensiktsmessige eller i verste fall kontraproduktive. En uttalerett vil også kunne redusere skoleeieres opplevde behov for klagerett i håndhevingssaker.
- Det synes å være behov for å tydeliggjøre hvilke vurderingspunkt som er sentrale i saker som gjelder skjerpet aktivitetsplikt, herunder forholdet mellom opplæringsloven og arbeidsmiljøloven. Dette rapporteres fra skoleledere og skoleeiere å være krevende saker å håndtere, og det er etter vår vurdering viktig å sikre at relevante aktører er godt informert om reglene som gjelder.
- Det bør vurderes i hvilken grad det er hensiktsmessig at fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet i håndhevingssaker har anledning til å fatte vedtak om detaljerte tiltak som skolen/skoleeier pålegges å gjennomføre. Vi mener dette er en viktig problemstilling, da det med økende avstand til skolen er risiko for at treffsikkerheten i tiltakene avtar, og at ikke alle kontekstuelle momenter blir tatt tilstrekkelig i betraktning, noe også flere aktører i evalueringen peker på.

Litteraturliste

Barneombudet (2012). *Bekymringsmelding. Krenkelser i skolen – brudd på elevenes rett til et godt skolemiljø*. <<http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/bekymringsmelding-fra-barneombudet-krenkelser-i-skolen-1.juni-2012.pdf>> [Lastet ned: 19.04.19]

Barneombudet (2018). *God hjelp til rett tid? Gjennomgang av fylkesmennenes behandling av saker i den nye håndhevsingsordningen om elevenes skolemiljø*. <<http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2018/06/God-hjelp-til-rett-tid.pdf>> [Lastet ned: 19.04.19]

Eckhoff, Torstein (1983). *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs -og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli.

Handal, Steffen (2018). *Kapittel 9 A kan utfordre lærernes rettssikkerhet*. Innspill til Opplæringslovutvalget. Dato: 22.8.2018. <<https://www.opplæringslovutvalget.no/nyheter/kapittel-9-a-kan-utfordre-laerernes-rettssikkerhet/>> [Lastet ned: 19.04.19]

Innst. 302 L (2016-2017). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*.

Innst. O. nr. 7 (2002-2003). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Om skolemiljøet til elevane)*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Justis- og politidepartementet og Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2009). *Evaluerer av lover. Med tilsvarende anvendelse på forskrifter og andre rettsregler. Veileder*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/veiledninger/veileder_lover.pdf?id=2208913> [Lastet ned: 19.04.19]

Kunnskapsdepartementet (2018). *103 skoler reduserte mobbing*. Pressemelding nr 192-18. Dato: 01.11.2018. <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/103-skoler-reducerte-mobbing/id2617588/>> [Lastet ned: 19.04.19]

Kunnskapsdepartementet (2018). *Retten til innsyn i skolens aktivitetsplaner*. Tolkingsuttalelse. Dato: 28. september 2018 <<https://www.Utdanningsdirektoratet.no/contentassets/7ff40bd555f549bca67cbf13e6011d50/28.09.18-om-innsyn-i-aktivitetsplaner.pdf> /> [Lastet ned: 19.04.19]

LOV-1967-02-10. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Sist endret 01.01.2018.

LOV-1998-07-17-61. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Sist endret 01.08.2018.

LOV-2003-07-04-84. Lov om frittstående skolar (friskolelova). Sist endret 01.08.2018.

LOV-2005-06-17-62. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) Sist endret 01.01.2019.

LOV-2005-06-17-90. Lov om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven) Sist endret 01.01.2019.

Mortensen, Anne Katrine (2010). *Undersøkelse om religion 2008*. Undersøking koordinert og tilrettelagt av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Rapport nr. 126. V<https://nsd.no/om/rapport/nsd_rapport126.pdf>

Nettverket for medvirkning i opplæringen (NEMIO) (2019). *Innspill til opplæringslovutvalget om innhold i ny opplæringslov*. Dato: 14.1.2019. <<https://www.opplæringslovutvalget.no/files/2019/01/NEMIO-om-innhold-i-ny-opplæringslov.pdf>> [Lastet ned: 19.04.19]

NOU 2015:2 (2015). *Å høre til. Virkemidler for et trygt psykososialt skolemiljø*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019:5 (2019). *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Oxford Research og Proba Samfunnsanalyse (2015). *Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt. Evaluering av offentleglova*.

<<https://www.regjeringen.no/contentassets/ea397b7b91d645ec8440fc6fc2bcac75/evaluering-av-offentleglova-oxford-research-.pdf>> [Lastet ned: 19.04.19]

Prop.57 L (2016-2017). *Endringer i opplæringslova og friskolelova (skolemiljø)*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Prop.64 L (2016-2017). *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Redd Barna (2018). *Redd Barnas innspill til Opplæringslovutvalget*. Dato: 27.11.2018.

<https://www.opplæringslovutvalget.no/files/2018/11/Redd_Barnas_innspill_til_opplæringslovutvalget_2018-002-1.pdf> [Lastet ned: 19.04.19]

Sivilombudsmannen (2018). *Partsinnsyn for lærer i sak om elevs psykososiale læringsmiljø*. 29.6.2018 (2018/496). <<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/partsinnsyn-for-laerer-i-sak-om-elevs-psykososiale-laeringsmiljo/>> [Lesedato: 23.04.19]

Sverdrup, Sissel (2002). *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget.

Sverdrup, Sissel (2014). *Evaluering. Tilnærminger, modeller og eksempler*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Utdanningsdirektoratet (2017a). *Skolemiljø Udir-3-2017*. Rundskriv. Sist endret 20.12.2017.

<<https://www.Utdanningsdirektoratet.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skolemiljo-Utdanningsdirektoratet-3-2017/>> [Lastet ned: 20.02.18]

Utdanningsdirektoratet (2017b). *Konkurransesgrunnlag. Konkurranses med forhandlinger etter lov og forskrift om offentlige anskaffelser del I, for anskaffelse av evaluering av nytt kapittel 9A i opplæringsloven*. Saksnr. 2017/6791.

Utdanningsdirektoratet (2017c): *Alle barn har rett til... Fylkesmennenes tilsyn med barnehage og opplæringsområdet i 2016*.

<<https://www.Utdanningsdirektoratet.no/globalassets/filer/regelverk/tilsyn/tilsynsrapport-2016.pdf>> [Lastet ned: 19.04.19]

Utdanningsdirektoratet (2018). *Skjerpet aktivitetsplikt og rett til innsyn - Rettslig grunnlag for at en ansatt på skolen kan kreve innsyn i en sak om skjerpet aktivitetsplikt, jf. opplæringsloven (oppl.) § 9 A-5*. Tolkningssuttalelse.

<<https://www.Utdanningsdirektoratet.no/regelverkstolkninger/opplaring/Laringsmiljo/skjerpet-aktivitetsplikt-og-rett-til-innsyn/>> [Lastet ned: 19.04.19]

Utdanningsdirektoratet (2019a). *Statusoppdatering om håndhevsingsordningen kap. 9 A-perioden 01.07.-31.12.2018*. Rapport til Kunnskapsdepartementet.

Utdanningsdirektoratet (2019b). *Saker meldt til fylkesmennene om skolemiljø*. Sist endret 21.01.19.

Hentet fra <<https://www.Utdanningsdirektoratet.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/saker-meldt-til-fylkesmennene-om-skolemiljo/>> [Lesedato: 23.04.19]

Vista Analyse (2014). *Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0823f01fb3d646328f20465a2afa9477/evaluering_sexkjoepl oven_2014.pdf> [Lastet ned: 19.04.19]

Welstad (2011). *Skolerett og elever – en gjennomgang og analyse av klagesaker for Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Rapport for forskningsprosjektet «Utdanning og klagesaker – en analyse av fylkesmannens*

praksis, skoleeieres forvaltningskompetanse og elevenes rettssikkerhet. Institutt for offentlig rett, skriftserie nr. 6/2011. Oslo: Institutt for offentlig rett, UiO.

<https://www.jus.uio.no/ior/forskning/publikasjoner/skriftserien/dokumenter/Offentlig_rett_2011_06_materie_20110819.pdf> [Lastet ned: 19.04.19]

Wendelborg, C., Røe, M. og Buland, T. (2018). *Læringsmiljøprosjektet -Sluttrapport for evalueringen av Læringsmiljøprosjektet*.

<<https://laringsmiljosenteret.uis.no/getfile.php/13468222/L%C3%A6ringsmilj%C3%B8senteret/Pdf/Forskning%20og%20prosjekter/Laringsmiljoprojektet-skole/laringsmiljoprojektet-sluttrapport-okt-2018.pdf>> [Lastet ned: 19.04.19]

Wendelborg, Christian (2018). *Mobbing og arbeidsro i skolen. Analyse av Elevundersøkelsen skoleåret 2018/19*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Databaser

Grunnskolen Informasjonssystem (GSI). Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig på:

<https://gsi.Utdanningsdirektoratet.no/app/#!/view/units/collectionset/1/collection/80/unit/1/>

Skoleporten. Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig på: <https://skoleporten.Utdanningsdirektoratet.no/>

Vedlegg – spørreundersøkelser til foreldre

Spørreundersøkelse til foreldre til elever i grunnskolen om skolens arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø

Utdanningsdirektoratet har gitt Deloitte i oppdrag å evaluere måloppnåelse og konsekvenser av de endringene som er gjort i regelverket som omhandler elevenes skolemiljø. Som en del av evalueringen skal vi blant annet undersøke i hvilken grad foreldre er kjent med elevenes og foreldrenes rettigheter, og skolens plikter, når det gjelder elevenes skolemiljø. I tillegg ønsker vi å kartlegge eventuelle erfaringer foreldre har med det nye regelverket så langt.

Undersøkelsen sendes til foreldre ved grunnskolene i ti utvalgte kommuner. Undersøkelsen er rettet mot foreldre til elever i grunnskolealder (barne- og ungdomsskole), og vi ber deg om å svare på undersøkelsen basert på dine erfaringer med den eller de skolen(e) der ditt barn/dine barn går. Dersom du har flere barn i grunnskolealder, er det fint om du svarer på undersøkelsen flere ganger, slik at det blir ett svar per barn. Dette er viktig fordi erfaringene kan variere ut fra hvilket barn du har i tankene når du besvarer undersøkelsen.

Din identitet vil holdes skjult.

Når skjult identitet brukes i undersøkelser, vil ingen identifiserbar informasjon, som f.eks. nettlesertype og -versjon, IP-adresse, operativsystem eller e-postadresse, bli lagret med svaret. Dette er for å beskytte respondentens identitet.



Bakgrunnsspørsmål

Dersom ditt barn går på skole i en annen kommune enn de som er listet opp her, er du ikke i målgruppen for undersøkelsen. Du kan i så fall se bort fra forespørselen om å svare på undersøkelsen.

1) * I hvilken kommune går ditt barn på skole?

- ☐ Bergen
- ☐ Bodø
- ☐ Bærum
- ☐ Kongsvinger
- ☐ Meland
- ☐ Sortland
- ☐ Stjørdal
- ☐ Sør-Odal
- ☐ Trondheim
- ☐ Ullensaker



2) På hvilket hovedtrinn er ditt barn elev?

- ☐ 1. – 4. trinn (småtrinnet)
- ☐ 5. – 7. trinn (mellomtrinnet)
- ☐ 8. – 10. trinn (ungdomstrinnet)



Informasjon

3) Har du som forelder fått informasjon fra skolen om at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke / husker ikke



Dette spørsmålet dreier seg om de plikter alle som arbeider på skolen har i forbindelse med arbeidet med å fange opp og håndtere tilfeller der elever ikke har det trygt og godt på skolen.

4) Har du som forelder fått informasjon om at....

	Ja	Nei	Vet ikke / husker ikke
...alle som arbeider på skolen skal følge med på om eleven har et trygt og godt skolemiljø?	☐	☐	☐
...alle som arbeider på skolen skal gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering?	☐	☐	☐
...alle som arbeider på skolen skal varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?	☐	☐	☐



5) Har du som forelder fått informasjon om at skolen har plikt til å....

	Ja	Nei	Vet ikke / husker ikke
...gjøre undersøkelser ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?	☐	☐	☐
...sette inn tiltak som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø, dersom eleven ikke har det trygt og godt på skolen?	☐	☐	☐



6) Har du fått informasjon om at eleven eller foreldrene kan ta kontakt med Fylkesmannen, dersom dere ikke opplever at skolen gjør nok for å sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke / husker ikke



7) Hvordan har skolen informert deg som forelder om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø? (Du kan velge flere svaralternativer)

- ☐ På foreldremøte
- ☐ Skriftlig informasjon som er sendt hjem med eleven
- ☐ Skriftlig informasjon på skolens hjemmeside
- ☐ Muntlig informasjon i foreldresamtale eller annet møte mellom skole og hjem
- ☐ Annet
- ☐ Vet ikke/husker ikke



Egne erfaringer

8) Har ditt barn, etter det du er kjent med, opplevd å ikke ha et trygt og godt skolemiljø i løpet av...

	Ja	Nei	Vet ikke / husker ikke
... skoleåret 2016-17 eller tidligere?	☐	☐	☐
... skoleåret 2017-18?	☐	☐	☐
... inneværende skoleår (2018-19)?	☐	☐	☐



9) Du har svart at ditt barn har opplevd å ikke ha et trygt og godt skolemiljø: Gikk ditt barn på samme skole som nå, når barnet opplevde å ikke ha et trygt og godt skolemiljø?

- ☐ Ja
☐ Nei



10) Du har svart at ditt barn har opplevd å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Har skolen blitt varslet om at ditt barn ikke hadde/har det trygt og godt på skolen?

- ☐ Ja
☐ Nei
☐ Vet ikke/husker ikke



11) Du har svart at ditt barn har opplevd å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Har skolen laget en skriftlig plan for hvordan ditt barn skal få et trygt og godt skolemiljø?

- ☐ Ja
☐ Nei
☐ Vet ikke / husker ikke



12) Inneholder/inneholdt planen skolen laget informasjon om:

	Ja	Nei	Vet ikke / husker ikke
Hvilket problem som skal løses	☐	☐	☐
Hvilke tiltak skolen har planlagt	☐	☐	☐
Når tiltakene skal gjennomføres	☐	☐	☐
Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene	☐	☐	☐
Når tiltakene skal evalueres	☐	☐	☐



13) I hvilken grad ble barnets meninger om hva som var problemet, og hvilke tiltak som kunne hjelpe, lagt til grunn for planen som ble laget?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Vet ikke / husker ikke



Involvering av Fylkesmannen

14) Har barnets sak blitt meldt til Fylkesmannen av barnet selv eller deg/dere som foreldre på grunn av manglende oppfølging fra skolen?

- ☐ Ja
- ☐ Nei



15) Du har svart at barnets sak har blitt meldt til Fylkesmannen av barnet selv eller deg/dere som foreldre. I hvilken grad ...

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Saken har nylig blitt meldt til Fylkesmannen, så det er for tidlig å vurdere	Vet ikke
... opplever du at eleven og du/dere som foreldre har blitt hørt i forbindelse med Fylkesmannens behandling av saken?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... er du fornøyd med Fylkesmannens saksbehandlingstid?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... opplever du at Fylkesmannens involvering har bidratt til å bedre skolens oppfølging av saken?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... har Fylkesmannens involvering i saken bidratt til å bedre situasjonen til ditt barn?	☐	☐	☐	☐	☐	☐



Endringer i hvordan skolen jobber med elevenes skolemiljø

16) For å kartlegge om foreldre opplever at lovendringen fra 1. august 2017 har ført til endringer i hvordan skolen fanger opp og håndterer situasjoner der elever ikke har det trygt og godt på skolen, ber vi deg ta stilling til påstandene under. Dersom du ikke er kjent med om skolens praksis er endret, velger du svaralternativet «vet ikke».

	Ja, praksisen på skolen har blitt endret i positiv retning	Nei, praksisen på skolen er som før	Nei, praksisen på skolen har blitt endret i negativ retning	Vet ikke
De som arbeider på skolen har blitt flinkere til å fange opp elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø	☐	☐	☐	☐
De som arbeider på skolen griper oftere inn i situasjoner der elever blir utsatt for krenkelser som f.eks. mobbing, vold, diskriminering og/eller trakassering	☐	☐	☐	☐
Skolen setter raskere inn tiltak når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø	☐	☐	☐	☐
Skolen sørger i større grad for at involverte elever blir hørt i situasjoner der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø (herunder både elever som har blitt krenket i form av for eksempel mobbing eller trakassering, og elever som har krenket eller mistenkes for å ha krenket den andre eleven).	☐	☐	☐	☐
Skolen vurderer oftere enn før om tiltakene skolen setter inn for elever som ikke har det trygt og godt på skolen virker	☐	☐	☐	☐



Avslutning

17) I hvilken grad er du som forelder enig eller uenig i påstandene under:

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke
Ved skolen der mitt barn er elev jobbes det godt for å sikre at alle elever skal ha et trygt og godt skolemiljø	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ved skolen der mitt barn er elev er det nulltoleranse mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og/eller trakassering	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Muligheten til å melde saken til Fylkesmannen fungerer som et «sikkerhetsnett» for elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spørreundersøkelse til foreldre til elever i videregående skoler om skolens arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø

Kapittel 9 A i opplæringsloven handler om elevenes skolemiljø, og en ny utgave av dette kapittelet trådte i kraft 1. august 2017. Endringene i opplæringsloven skal bidra til å styrke rettighetene til elever som blir mobbet eller av andre årsaker ikke har det trygt og godt på skolen, og lovfeste tydeligere krav til hva skolene skal gjøre i slike situasjoner. For mer informasjon om regelverket se <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/informasjon-til-foreldre/>.

Utdanningsdirektoratet har gitt Deloitte i oppdrag å evaluere endringene i regelverket. Som en del av evalueringen ønsker vi å undersøke foreldrenes kjennskap til og eventuelle erfaringer med det nye regelverket så langt. Vi setter derfor stor pris på om du som forelder vil ta deg tid til å svare på denne spørreundersøkelsen. Invitasjon til å svare på undersøkelsen sendes til foreldre til elever i videregående skoler i fem utvalgte fylker.

Det vil ta ca. 5 minutter å svare på undersøkelsen, og vi ber deg om å svare basert på dine erfaringer med den eller de videregående skole(n) der ditt barn/dine barn går. **Undersøkelsen er kun rettet mot foreldre til elever i videregående skole som ikke har fylt 18 år.** Dersom ditt barn har fylt 18 år, kan du derfor se bort fra denne henvendelsen. Dersom du har flere barn under 18 år i videregående skole, er det fint om du svarer på undersøkelsen flere ganger, slik at det blir ettsvar per barn.

Dersom du har spørsmål knyttet til spørreundersøkelsen kan du kontakte Deloitte's evalueringsteam på følgende e-postadresse: evaluering@deloitte.no

Din identitet vil holdes skjult.

Når skjult identitet brukes i undersøkelser, vil ingen identifiserbar informasjon, som f.eks. nettlesertype og -versjon, IP-adresse, operativsystem eller e-postadresse, bli lagret med svaret. Dette er for å beskytte respondentens identitet.



Bakgrunnsspørsmål

Dersom ditt barn går på videregående skole i et annet fylke enn de som er listet opp her, er du ikke i målgruppen for undersøkelsen. Du kan i så fall se bort fra forespørselen om å svare på undersøkelsen.

1) * I hvilket fylke går ditt barn på videregående skole?

- ☐ Akershus
- ☐ Hedmark
- ☐ Hordaland
- ☐ Nordland
- ☐ Trøndelag



Informasjon

2) Har du som forelder fått informasjon fra skolen om at alle elever har rett til et trygt og godt skolemiljø?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke / husker ikke



Dette spørsmålet dreier seg om de plikter alle som arbeider på skolen har i forbindelse med arbeidet med å fange opp og håndtere tilfeller der elever ikke har det trygt og godt på skolen.

3) Har du som forelder fått informasjon om at...

	Ja	Nei	Vet ikke / husker ikke
...alle som arbeider på skolen skal følge med på om eleven har et trygt og godt skolemiljø?	☐	☐	☐
...alle som arbeider på skolen skal gripe inn mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og trakassering?	☐	☐	☐
...alle som arbeider på skolen skal varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?	☐	☐	☐



4) Har du som forelder fått informasjon om at skolen har plikt til å...

	Ja	Nei	Vet ikke / husker ikke
...gjøre undersøkelser ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?	☐	☐	☐
...sette inn tiltak som sørger for at eleven får et trygt og godt skolemiljø, dersom eleven ikke har det trygt og godt på skolen?	☐	☐	☐



5) Har du fått informasjon om at eleven eller foreldrene kan ta kontakt med Fylkesmannen, dersom dere ikke opplever at skolen gjør nok for å sikre at eleven får et trygt og godt skolemiljø?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke / husker ikke



6) Hvordan har skolen informert deg som forelder om elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø? (Du kan velge flere svaralternativer)

- ☐ På foreldremøte
- ☐ Skriftlig informasjon som er sendt hjem med eleven
- ☐ Skriftlig informasjon på skolens hjemmeside
- ☐ Muntlig informasjon i foreldresamtale eller annet møte mellom skole og hjem
- ☐ Annet
- ☐ Vet ikke



Egne erfaringer

7) Har ditt barn, etter det du er kjent med, opplevd å ikke ha et trygt og godt skolemiljø i løpet av...

	Ja	Nei	Vet ikke / husker ikke
... skoleåret 2016-17 eller tidligere?	☐	☐	☐
... skoleåret 2017-18?	☐	☐	☐
... inneværende skoleår (2018-19)?	☐	☐	☐



8) Du har svart at ditt barn har opplevd å ikke ha et trygt og godt skolemiljø: Gikk ditt barn på samme skole som nå, når barnet opplevde å ikke ha et trygt og godt skolemiljø?

- ☐ Ja
- ☐ Nei (gikk på en annen videregående skole)
- ☐ Nei (gikk på ungdomsskolen)



9) Du har svart at ditt barn har opplevd å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Har skolen blitt varslet om at ditt barn ikke hadde/har det trygt og godt på skolen?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Vet ikke/husker ikke



10) Du har svart at ditt barn har opplevd å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Har skolen laget en skriftlig plan for hvordan ditt barn skal få et trygt og godt skolemiljø?

- ☐ Ja
- ☐ Nei



11) Inneholder/inneholdt planen skolen laget informasjon om:

	Ja	Nei	Vet ikke / husker ikke
Hvilket problem som skal løses	☐	☐	☐
Hvilke tiltak skolen har planlagt	☐	☐	☐
Når tiltakene skal gjennomføres	☐	☐	☐
Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene	☐	☐	☐
Når tiltakene skal evalueres	☐	☐	☐



12) I hvilken grad ble ditt barns meninger om hva som var problemet, og hvilke tiltak som kunne hjelpe, lagt til grunn for planen som ble laget?

- ☐ I stor grad
- ☐ I noen grad
- ☐ I liten grad
- ☐ Ikke i det hele tatt
- ☐ Vet ikke / husker ikke



Involvering av Fylkesmannen

13) Har ditt barns sak blitt meldt til Fylkesmannen av eleven selv eller deg/dere som foreldre på grunn av manglende oppfølging fra skolen?

- ☐ Ja
- ☐ Nei



14) Du har svart at ditt barns sak har blitt meldt til Fylkesmannen av eleven selv eller deg/dere som foreldre. I hvilken grad...

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Saken har nylig blitt meldt til Fylkesmannen, så det er for tidlig å vurdere	Vet ikke
... opplever du at ditt barn og du/dere som foreldre har blitt hørt i forbindelse med Fylkesmannens behandling av saken?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... er du fornøyd med Fylkesmannens saksbehandlingstid?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... opplever du at Fylkesmannens involvering har bidratt til å bedre skolens oppfølging av saken?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
... har Fylkesmannens involvering i saken bidratt til å bedre situasjonen til ditt barn?	☐	☐	☐	☐	☐	☐



Endringer i hvordan skolen jobber med elevenes skolemiljø

15) For å kartlegge om foreldre opplever at lovendringen fra 1. august 2017 har ført til endringer i hvordan skolen fanger opp og håndterer situasjoner der elever ikke har det trygt og godt på skolen, ber vi deg ta stilling til påstandene under. Dersom du ikke er kjent med om skolens praksis er endret, velger du svaralternativet «vet ikke».

	Ja, praksisen på skolen har blitt endret i positiv retning	Nei, praksisen på skolen er som før	Nei, praksisen har blitt endret i negativ retning	Vet ikke
De som arbeider på skolen har blitt flinkere til å fange opp elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø	☐	☐	☐	☐
De som arbeider på skolen griper oftere inn i situasjoner der elever blir utsatt for krenkelser som f.eks. mobbing, vold, diskriminering og/eller trakassering	☐	☐	☐	☐
Skolen setter raskere inn tiltak når en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø	☐	☐	☐	☐
Skolen sørger i større grad for at involverte elever blir hørt i situasjoner der en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø (herunder både elever som har blitt krenket i form av for eksempel mobbing eller trakassering, og elever som har krenket eller mistenkes for å ha krenket den andre eleven).	☐	☐	☐	☐
Skolen vurderer oftere enn før om tiltakene skolen setter inn for elever som ikke har det trygt og godt på skolen virker	☐	☐	☐	☐



Avslutning

16) I hvilken grad er du som forelder enig eller uenig i påstandene under:

	Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke
Ved skolen der mitt barn er elev jobbes det godt for å sikre at alle elever skal ha et trygt og godt skolemiljø	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ved skolen der mitt barn er elev er det nulltoleranse mot krenkelser som mobbing, vold, diskriminering og/eller trakassering	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Muligheten til å melde saken til Fylkesmannen fungerer som et «sikkerhetsnett» for elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø	☐	☐	☐	☐	☐	☐



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 264,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.